

**ANCE** | ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI

  
Cooperative di Produzione e Lavoro  
associazione nazionale  
 **legacoop**

  
**CNA**  
Costruzioni

  
ANAEP  
*Confartigianato*  
Edilizia

 **CONFAPI**  
ANIEM

 FEDERCOSTRUZIONI

# **SPLIT PAYMENT**

  

## **DENUNCIA ALLA COMMISSIONE EUROPEA**

**GENNAIO 2018**

# MODULO DI DENUNCIA ALLA COMMISSIONE EUROPEA PRESUNTA VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE DA PARTE DI UNO STATO MEMBRO

## I. DATI IDENTIFICATIVI DI CONTATTO

### A. Organizzazione denunciante

Nome: **ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI (ANCE)**

Settore/campo di attività e luogo di attività: **Settore delle Costruzioni – Italia**

**L'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili è iscritta al registro per la trasparenza dell'Unione Europea con il numero identificativo: 56464646505-30.**

### B. Indirizzo, sede sociale e recapiti

Indirizzo: **VIA GUATTANI, 16 – 00161 ROMA (RM) - ITALIA**

Telefono: **+39-06 84 567 902/246** - Fax: **+39-06 84 567 551** - E-mail: [presidenza@ance.it](mailto:presidenza@ance.it)

La denuncia è presentata **a nome di ANCE** e anche a **nome di terzi: CNA costruzioni** (Indirizzo: Piazza Mariano Armellini, 9° - 00162 Roma – ITALIA; Telefono +39-06 4418 8243; Fax +39-06 4424 9515; E-Mail : [costruzioni@cna.it](mailto:costruzioni@cna.it)), **ANAEP Confartigianato** (Indirizzo: Via di San Giovanni in Laterano, 152 - 00184 ROMA (RM) – ITALIA; Telefono: +39- 06 7037 4210; Fax: +39-06 7707 9980; E-Mail: [anaepa@confartigianato.it](mailto:anaepa@confartigianato.it)); **Associazione Nazionale Cooperative di Produzione e Lavoro (ANCPL)** (Indirizzo: Via Guattani, 9 – 00161 Roma – ITALIA; Telefono: +39-06 4429 1717; Fax: +39- 06 4429 0253; E-mail: [marco.mingrone@ancpl.it](mailto:marco.mingrone@ancpl.it)), **Confapi Aniem** (Indirizzo: Via della Colonna Antonina, 52 – 00186 Roma - Italia; Telefono: +39-06 690151; Fax: +39-06 6791488; E-mail: [confapianiem@confapi.org](mailto:confapianiem@confapi.org)) e **Federcostruzioni** (Indirizzo: Via Guattani, 16 – 00161 Roma – ITALIA; Telefono: +39-06 84567 313/990; Fax: +39-06 84567 587; E-mail: [sg@federcostruzioni.it](mailto:sg@federcostruzioni.it))

## II. DESCRIZIONE DELLA PRESUNTA VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE

### A. Descrizione dei fatti e dei motivi della denuncia

La denuncia si riferisce al meccanismo del cosiddetto “*split payment*”, introdotto dalla Repubblica italiana a partire **dal 1° gennaio 2015** e, a seguito di autorizzazione delle autorità comunitarie, prorogato fino al **31 dicembre 2020**<sup>1</sup>.

Con le modifiche apportate dal D.L.50/2017, convertito con modifiche nella legge 96/2017 (in particolare, l'art.1) e dal più recente D.L. 148/2017 (in particolare, l'art.3), viene riformulato l'art.17-ter del D.P.R. 633/1972, estendendo l'applicazione della “*scissione dei pagamenti*” (cd.

<sup>1</sup> Come noto, l'ordinamento italiano contiene la disciplina del citato meccanismo contabile all'art.17-ter del DPR 633/1972 (Testo Unico dell'IVA), in base al quale le imprese non ricevono più l'IVA sulle fatture emesse nei confronti dello Stato e degli Enti pubblici territoriali, che viene versata direttamente dal committente.

La proroga fino al 2020 e l'estensione soggettiva del meccanismo della scissione dei pagamenti (di cui all'art.1 del D.L. 50/2017 -cd. “*Manovra correttiva 2017*”- convertito con modificazioni nella legge 21 giugno 2017, n.96) è stata formalmente richiesta il 16 febbraio 2017 dal Governo italiano alla Commissione europea, in base alla procedura di deroga di cui all'art.395 della Direttiva 2006/112/CE (cfr. DEF- Programma Nazionale di Riforma - sezione III pag. 43) ed è stata concessa dalle autorità comunitarie con la *Decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 2017/784*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE L 118 del 6 maggio 2017.

“*split payment*”), ad un’ampia platea di soggetti, sia pubblici che privati, ulteriormente ampliata a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Nello specifico, dal 1° gennaio 2018, sono interessate dal meccanismo contabile i seguenti soggetti:

- tutte le pubbliche amministrazioni<sup>2</sup>;
- gli enti pubblici economici
- locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona;
- le fondazioni partecipate da amministrazioni pubbliche per una percentuale complessiva del fondo di dotazione non inferiore al 70%;
- tutte le società controllate, in via diretta, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri (e le società da queste stesse controllate);
- tutte le società controllate, in via diretta o indiretta, dalle amministrazioni pubbliche, dalle regioni, province, città metropolitane, comuni ed unioni di comuni o da enti pubblici economici nazionali, regionali e locali e da fondazioni partecipate da amministrazioni pubbliche (e le società da queste stesse controllate per una percentuale complessiva del capitale non inferiore al 70);
- le società quotate in borsa, limitatamente a quelle inserite nell’indice FTSE Mib di Borsa Italiana e le società da queste stesse controllate.

### **1-Descrizione dello split payment**

Dal 1° gennaio 2015, la legge di Stabilità 2015 (legge n.190/2014) ha introdotto in Italia lo “*split payment*”, ossia un nuovo meccanismo che pone a carico delle Pubbliche Amministrazioni e di specifiche tipologie di società ed enti il versamento dell’imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) relativa alle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle stesse.

In particolare, l’articolo 17-*ter* al Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) n. 633/1972 (cosiddetto “Testo Unico IVA”) prevede che, per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi rese nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni e delle società ed enti ivi indicati, l’IVA deve essere da questi versata direttamente allo Stato, secondo modalità e tempi stabiliti con il Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze (D.M.) del 23 gennaio 2015, anziché corrisposta in via di rivalsa alle imprese cedenti i beni o prestatrici dei servizi.

In concreto, con la nuova disposizione:

- **il cedente/prestatore emette fattura nei modi ordinari, indicando sia il corrispettivo che l’IVA dovuti;**
- **la Pubblica Amministrazione beneficiaria versa al cedente/prestatore il solo corrispettivo a lui spettante per l’operazione resa, versando invece l’imposta dovuta direttamente all’Erario.**

L’applicazione del meccanismo si traduce in un incremento del credito IVA per le imprese, in ragione del fatto che queste continuano a pagare l’IVA sui propri acquisti di beni e servizi (con

---

<sup>2</sup> A tal riguardo, viene riscritto l’art.17-*ter* del DPR 633/1972 (in vigore dal 1° luglio 2017) che, nel confermare l’applicabilità dello “*split payment*” agli Enti pubblici, fa riferimento all’art.1, co.2, della legge 196/2009, rispetto alla formulazione previgente, che forniva un elenco delle singole Amministrazioni coinvolte. In merito, con la successiva emanazione dei Decreti 27 giugno 2017 e 13 luglio 2017, a correzione del D.M. 23 gennaio 2015, recante le modalità attuative dello “*split payment*”, sono stati modificati i criteri ai fini dell’individuazione delle “*Pubbliche Amministrazioni*” tenute a versare l’IVA in “*split payment*”, circoscrivendole nei fatti a quelle destinatarie della normativa in tema di fatturazione elettronica obbligatoria, ai sensi dell’art.1, co.209-214, della legge 244/2007.

aliquota ordinaria del 22% e, a volte, con aliquota ridotta del 10% per l'acquisto di beni finiti, diversi dalle materie prime) ma non la ricevono più dal cessionario/committente pubblico.

Ciò produce un aumento esponenziale del credito IVA, che le imprese potranno recuperare attraverso una domanda di "rimborso" allo Stato, la cui tempistica di esecuzione è talmente lunga (in alcuni casi superiore a 6 mesi) da essere già oggetto di una procedura di infrazione contro l'Italia (2013\_4080 "Disciplina del rimborso IVA - articolo 38 bis del D.P.R. 633/72", messa in mora ai sensi dell'art.258 T.F.U.E.).

A fronte di tale problematica, il citato D.M. 23 gennaio 2015, all'articolo 8, riconosce l'erogazione dei rimborsi IVA, relativi alle operazioni assoggettate allo "split payment", in via prioritaria, soluzione che non appare in ogni caso sufficiente a garantire una applicazione "neutrale" del meccanismo per le imprese, poiché non risolve il problema dell'estremo ritardo nel recupero dell'imposta da queste anticipata.

A ciò si è aggiunta più di recente (art.1, co. 4-bis e 4-ter, del DL 50/2017) la previsione (più generale) secondo la quale, a decorrere dal 1° gennaio 2018, per tutti i soggetti titolari di partita IVA i rimborsi in conto fiscale verranno effettuati in tempi più rapidi, attraverso una semplificazione delle procedure interne di emissione del pagamento. Ciò significa che, per tutti i soggetti IVA, comprese le imprese che applicano lo split payment, i tempi per ottenere i rimborsi dovrebbero subire un'accelerazione, in modo da ridurre da 90 a 65 giorni i tempi per ottenere l'accredito.

Anche tale ulteriore soluzione normativa, non sembra garantire con la debita certezza di un tempestivo rimborso dell'eccedenza del credito IVA che il citato meccanismo determina.

## **2-Le conseguenze sulla situazione finanziaria delle imprese che realizzano lavori pubblici**

**Lo split payment aggrava fortemente l'equilibrio finanziario delle imprese che operano nel settore dei lavori pubblici in Italia.**

Tale norma, di carattere generale, impone un costo più alto alle imprese di costruzioni, che realizzano prodotti sui quali si applica un'aliquota Iva ridotta. In tali casi, l'impresa assume, anche dopo la compensazione tra Iva pagata sugli acquisti ed Iva incassata dalle vendite, una posizione di credito nei confronti dell'erario, che le impone lunghe attese per ottenerne il rimborso.

Tra l'altro, in merito alla tempistica dei rimborsi Iva, l'Italia è già incorsa in una procedura d'infrazione europea in atto, che obbliga l'erario ad accelerare i tempi di rimborso.

**Per le imprese che realizzano lavori pubblici, quindi, la norma dello split payment impone un effetto finanziario ancora più grave, proprio in virtù del loro profilo fiscale. La proroga e l'ampliamento dell'ambito applicativo dello "split payment" amplificano ulteriormente tali gravi problemi in termini di flussi finanziari.**

Tra l'altro, l'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti con tutte le PP.AA. è già in vigore dal 2015 ed è considerato elemento già sufficiente per il contrasto all'evasione IVA, finalità sottesa all'introduzione del meccanismo dello "split payment" nell'ordinamento italiano. Infatti, la stessa vigenza temporanea della "scissione dei pagamenti" era giustificata proprio dall'introduzione solo dal 2015 della fatturazione elettronica .

Particolarmente per le imprese che operano nel comparto dei lavori pubblici, le conseguenze di queste ultime modifiche attengono all'incremento esponenziale del credito IVA. Infatti, con l'entrata in vigore della norma, l'IVA non verrà più corrisposta alle imprese non solo nei rapporti con la pubblica amministrazione ma anche nei rapporti con tutte le società a partecipazione statale e locale.

**Secondo una stima Ance**, su dati della Relazione Tecnica di accompagnamento al DDL di conversione del DL 50/2017, **la perdita di liquidità per le imprese** di costruzioni derivante dal versamento dell'Iva direttamente da parte della P.A. e dei soggetti per i quali è prevista

l'estensione di applicabilità dello split payment a partire dal 1 gennaio 2018, può essere quantificata in **circa 2,4 miliardi di euro/anno** (non considerando l'effetto sulla perdita di liquidità derivante dagli acquisti da società quotate in borsa e controllate dalle stesse). Tale misura aggraverà ulteriormente la situazione finanziaria delle imprese che realizzano lavori pubblici, le quali hanno già subito, negli anni precedenti, una perdita di liquidità di circa 1,3 miliardi di euro/anno.

#### - **Gli effetti economici della crisi delle costruzioni**

Nei nove anni, dal 2008 al 2016, il settore delle costruzioni ha perso il 36,4% degli investimenti. La nuova edilizia abitativa segna una riduzione del 63,4%, l'edilizia non residenziale privata del 38,3%, mentre le **opere pubbliche registrano una flessione del 49,4%**.

**In questo comparto produttivo la caduta è iniziata già a partire dal 2005 con una flessione complessiva del 55,3%.**

Solo gli investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo dal 2008 al 2016 mostrano un aumento dei livelli produttivi del 20,4% grazie anche all'effetto di stimolo derivante dalla proroga del potenziamento degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico. Senza l'apporto di questo comparto, la caduta degli investimenti in costruzioni avrebbe raggiunto il -50%.

Con riferimento al comparto delle opere pubbliche, è da tenere, inoltre, presente che l'entrata in vigore del nuovo Codice appalti ad aprile 2016, ha determinato un vero e proprio "shock da innovazione", comportando una **forte flessione dei bandi di gara per lavori pubblici** (-18% il valore dei bandi 2016 rispetto al 2015).

**Gli effetti della crisi sull'occupazione sono pesantissimi:** dall'inizio della crisi, i posti di lavoro persi nelle costruzioni sono 600.000 circa che raggiungono le 900.000 unità considerando anche i settori collegati.

**Profonde ripercussioni si sono avute anche sulle imprese:** tra il 2008 ed il 2015, sono uscite dal settore delle costruzioni quasi 120.000 imprese (-18,8%). Le maggiori perdite si registrano tra le imprese più strutturate, ovvero quelle con più di un addetto.

Anche nel 2017, la situazione per il settore delle costruzioni rimane ancora incerta, a fronte di una ripresa ormai consolidata per l'economia italiana. La stima Ance, formulata a luglio scorso, indica per il 2017 un lieve aumento dello 0,2% su base annua. Se confermato si tratterebbe di un aumento trascurabile, del tutto insufficiente a creare le condizioni di effettiva ripresa per un settore stremato da una profonda crisi.

#### - **I problemi di liquidità delle imprese di costruzioni**

Secondo Banca d'Italia, quello delle costruzioni risulta il settore che ha subito maggiormente il **credit crunch** di questi ultimi cinque anni.

Basti pensare che tra il 2007 e il 2016 i finanziamenti erogati alle imprese per investimenti sono diminuiti del 70%.

I dati aggiornati al primo semestre 2017 indicano il permanere di situazioni di difficoltà nell'accesso al credito.

Nel 2017, inoltre, i **pagamenti della Pubblica Amministrazione continuano a rappresentare una forte criticità per l'attività delle imprese di costruzioni in Italia**, incidendo negativamente sul funzionamento dell'economia, determinando effetti negativi sull'occupazione e sugli investimenti nel settore.

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate a maggio 2017, nel primo semestre 2017, **il 70% delle imprese registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.**

Per quanto riguarda i tempi di pagamento, in media, le imprese che realizzano lavori pubblici vengono pagate **156 giorni (5 mesi)** dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori, contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria.

### **3-Profili di incompatibilità con il diritto comunitario**

Sotto vari profili, l'introduzione dello "*split payment*" in Italia appare in evidente violazione con le leggi dell'Unione Europea e con principi su cui si basa il diritto dell'Unione, in particolare in materia di sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (Direttiva 2006/112/CE).

#### *Inosservanza del principio di "neutralità" fiscale dell'applicazione dell'IVA*

Il sistema comune dell'IVA è volto a garantire la piena neutralità dell'imposizione fiscale delle attività economiche soggette ad imposta. È necessario che il soggetto passivo possa esercitare il diritto alla detrazione del tributo. Il rimborso dell'eccedenza a credito consegue direttamente a quello di detrazione, così che il frequente ritardo nel rimborso finisce per tradursi nella "negazione" all'immediata detrazione, in violazione del principio di neutralità.

Secondo la costante giurisprudenza dell'Unione, infatti, tra le caratteristiche essenziali dell'IVA<sup>3</sup> risiede proprio nella circostanza che il tributo si applica, in ciascuna fase del processo produttivo e distributivo, solo al valore aggiunto della fase stessa, e in definitiva il peso dell'imposta grava sul consumatore finale.

Proprio a tale scopo, la disciplina IVA si poggia in particolare su 2 principi: da un lato, l'iva viene riscossa su ogni prestazione di servizi e su ogni cessione di beni effettuate a titolo oneroso da un soggetto passivo e dall'altro, il principio di neutralità fiscale si oppone a che operatori economici che effettuano le stesse operazioni siano trattati diversamente in materia di riscossione dell'IVA<sup>4</sup>.

Anche a giudizio della Suprema Corte di Cassazione italiana<sup>5</sup>, per i soggetti passivi obbligati nei confronti dell'Erario (imprenditori o lavoratori autonomi), l'applicazione dell'imposta è, in via di principio, neutrale, atteso che l'IVA sulle operazioni attive è da essi trasferita sui clienti mediante la rivalsa, mentre l'imposta sulle operazioni passive (acquisti effettuati) è recuperata mediante detrazione dall'imposta dovuta, sub specie di un credito, derivante da compensazione, vantato nei confronti dell'Erario.

L'IVA, dunque, è da intendersi un'imposta generale sul consumo di beni e servizi che, attraverso il sistema delle rivalse e delle detrazioni, persegue l'obiettivo di operare un prelievo definitivo sul consumatore finale.

Di conseguenza, è indubbio che il diritto comunitario e nazionale giustificano lo stesso meccanismo applicativo dell'imposta proprio nella tassazione del consumo finale e nella

---

<sup>3</sup> In particolare, l'orientamento giurisprudenziale comunitario (*Corte di giustizia: sentenze: 28/10/2010, C-49/09, Commissione/Polonia; 15/01/2009, C-502/07, K-1; 23/04/2009, C-426/07, Krawczyński; 11/10/2007, cause riunite C-283/06 e C-312/06, KÖGÁZ*) indica 4 caratteristiche essenziali dell'IVA:

- si applica in modo generale alle operazioni aventi a oggetti beni e servizi;
- è proporzionale al prezzo percepito dal soggetto passivo quale controprestazione dei beni e servizi forniti;
- viene riscossa in ciascuna fase del procedimento di produzione e di distribuzione, compresa quella della vendita al minuto, a prescindere dal numero di operazioni effettuate in precedenza;
- gli importi pagati in occasione delle precedenti fasi del processo sono detratti dall'imposta dovuta, cosicché il tributo si applica, in ciascuna fase, solo al valore aggiunto della fase stessa, e in definitiva il peso dell'imposta grava sul consumatore finale.

<sup>4</sup> Cfr. *Corte di Giustizia, sentenze: 18/10/2007, C-97/06, Navicon SA; 16/09/2004, C-382/02, Cimber Air A/S.*

<sup>5</sup> Cfr. *Corte di Cassazione, sentenze 14/12/2012, nn. 23078, 23077, 23076, 23075, 23074.*

neutralità, per i soggetti passivi dell'imposta, del prelievo nelle fasi precedenti del ciclo produttivo-distributivo.

**Contrariamente a quanto su descritto, con riferimento alla deroga imposta con l'applicazione dello “split payment”<sup>6</sup>, tale principio sembra del tutto violato, laddove, seppur non negato il diritto alla detrazione né, tanto meno, il diritto al rimborso dell'eccedenza di credito d'imposta che da questo deriva, l'insostenibile ritardo con il quale lo Stato Italiano eroga il suddetto ristoro comporta di fatto una negazione del principio stesso di neutralità fiscale dell'imposta.**

Le soluzioni che, ad oggi, lo Stato italiano ha adottato non appaiono altresì in alcun modo in grado di superare tale violazione effettiva.

Intatti, preso atto della problematica già dal 2015, entrata in vigore originaria dello “split payment”, l'Amministrazione finanziaria, con riferimento al rimborso del credito IVA generato da operazioni assoggettate a “split payment”, ha riconosciuto l'esecuzione dello stesso credito in via prioritaria (di cui art.8 del D.M. 23 gennaio 2015), soluzione che però non può ritenersi sufficiente, a maggior ragione, alla luce delle recenti novità normative.

Su tale criticità, seppur apprezzabile, non è neppure sufficiente l'intervento del Governo che, nella risoluzione del Parlamento di approvazione del DEF2017 (Documento di Economia e Finanza), si è impegnato al rispetto dei tempi previsti dalla legislazione vigente per le procedure di rimborso dei crediti IVA derivanti proprio dall'applicazione dello “split payment” (a tutt'oggi ancora oltre i 9 mesi).

Un ulteriore passo in questo senso sembra esser stato poi compiuto con la norma del D.L. 50/2017 (art.1, co. 4-bis e 4-ter, del citato DL 50/2017) che, proprio per attenuare il ritardo accumulato nelle procedure di rimborso dei crediti IVA derivanti anche dall'applicazione dello “split payment”, a decorrere dal 2018, ha previsto il rimborso accelerato dei crediti IVA tramite “conto fiscale”, che, ad esempio in caso di rimborsi IVA infrannuali, viene liquidato direttamente dall'Agenzia delle Entrate, senza aspettare lo stanziamento della Tesoreria.

Ciò dovrebbe consentire, ad avviso del MEF, una significativa riduzione dei tempi di recupero dei crediti IVA. Tuttavia, anche una lieve riduzione dei tempi di rimborso non elimina il problema, né supera la violazione “di fatto” del principio di neutralità fiscale dell'imposta

La medesima criticità, poi, si aggrava quando i lavori sono realizzati tramite strutture consortili. In questi casi, infatti, il credito IVA si forma in capo al Consorzio che, per sua natura, è destinato a sciogliersi ad opera ultimata, per cui il recupero del credito diventa più arduo e complicato.

Su questo aspetto, si è ancora in attesa di una specifica autorizzazione della Commissione Europea che renda applicativa una norma, fortemente sollecitata dall'ANCE, dalla CNA, da Confartigianato e dall'ANCPL, contenuta nella legge di Stabilità 2016 (nello specifico, l'art.1, co. 128, legge 208/2015 ha introdotto la lett. a-quater all'art.17, co.6 del D.P.R. 633/1972), che farebbe sì che il credito IVA non si formi in capo al Consorzio ma, come avviene ordinariamente, in capo alle singole imprese consorziate.

Tale disposizione, infatti, consentirebbe l'applicazione del “reverse charge” alle prestazioni di servizi rese dalle imprese consorziate nei confronti del consorzio di appartenenza che, nell'ambito di appalti pubblici, è tenuto ad emettere fattura nei confronti della stazione appaltante in “split payment”.

La proroga sino al 2020 del meccanismo rende quindi ancora più evidente la necessità di accelerare l'operatività della disposizione. Ciò in quanto il settore edile opera già da tempo, e oramai quasi integralmente, applicando il meccanismo del “reverse charge” (anch'esso di derivazione europea) che, in pratica, è l'equivalente della “scissione dei pagamenti” solo che opera in presenza di committenti privati.

---

<sup>6</sup> Deroga alle norme contenute negli artt. 193, da 194 a 199 e art. 202 della Direttiva 2006/112/CE.

Inosservanza del principio di “proporzionalità” delle deroghe alla Direttiva IVA

A norma dell'articolo 395 della Direttiva 2006/112/CE, inoltre, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro a introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni di detta Direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune forme di evasione, o elusione fiscale.

Poiché tale procedura prevede deroghe ai principi generali dell'IVA, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea tali deroghe devono essere proporzionate ed avere una portata limitata<sup>7</sup>.

In altri termini, quando la Commissione riceve una richiesta ai sensi dell'articolo 395, la esamina per verificare che sussistano le condizioni fondamentali per accoglierla e che la misura specifica proposta semplifichi le procedure per i soggetti passivi e/o per l'amministrazione fiscale o che consenta di evitare talune forme di evasione o di elusione fiscale.

In questo contesto, la Commissione ha sempre adottato un'impostazione moderata e prudente affinché le deroghe non compromettessero il funzionamento del regime generale dell'IVA e fossero di portata limitata, necessarie e proporzionate.

La Commissione stessa, poi, nel negare l'autorizzazione all'applicazione di deroghe, ha più volte affermato che una deroga non è una soluzione di lungo termine, né può compensare l'insufficiente sorveglianza dei soggetti passivi da parte delle autorità nazionali competenti.

Le misure derogatorie, quindi, dovrebbero essere incentrate sul miglioramento dell'efficienza del controllo fiscale, piuttosto che sull'imposizione di nuovi obblighi per i soggetti passivi.

Tali principi appaiono del tutto disconosciuti nell'adozione del meccanismo dello *split payment* in Italia. La deroga, infatti:

- **non ha portata limitata**, né sotto il profilo temporale né sotto il profilo soggettivo.  
*Essa, infatti, trova applicazione, secondo la norma italiana, sine die e per tutte le operazioni effettuate da soggetti passivi IVA nei confronti della maggior parte degli organismi pubblici italiani;*
- **non è necessaria**, poiché si affianca ai molteplici strumenti di contrasto all'evasione IVA già adottati.  
*Nell'ordinamento italiano, infatti, la legge 136/2010 impone a tutti i contratti pubblici la registrazione dei movimenti finanziari su conti correnti dedicati, nonché il meccanismo della fatturazione elettronica (art.1, co.209-214, legge 244/2007) permette già di monitorare il processo di fatturazione e pagamento dei medesimi contratti;*
- **non è proporzionata**, nel confronto tra vantaggio per lo Stato e oneri a carico degli operatori economici coinvolti.  
*Infatti, già nell'ambito della discussione avviata in occasione dell'approvazione del “Libro Verde della Commissione sul futuro dell'IVA” (COM(2010)0695), proprio in tema di introduzione di forme di “scissione dei pagamenti” obbligatorie, la stessa Commissione europea ha evidenziato che l'adozione di tali meccanismi, se da un lato assicurerebbe la riscossione dell'IVA sulle operazioni ritenute potenzialmente a rischio, dall'altro «potrebbe tuttavia influire sfavorevolmente sulla relazione tra fornitore o prestatore e acquirente o destinatario, e quindi sulle attività commerciali in generale, e potrebbe anche avere ripercussioni negative sulla tesoreria dei fornitori o dei prestatori».*

---

<sup>7</sup> Cfr. anche Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (2014) 229; Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (2013) 317 e Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (2013) 283.



### Le violazioni sono già in atto

Appare opportuno sottolineare che **le violazioni delle leggi dell'Unione Europea e dei principi su cui si basa il diritto dell'Unione soprarichiamati sono già in atto da gennaio 2015.**

La prova di tale circostanza è fornita non solo dai numerosi provvedimenti attuativi e circolari esplicative già diffusi dalle Amministrazioni competenti ma anche da alcuni dati forniti dal Governo italiano, tra i quali si citano (NB: gli elementi di prova sono contenuti nei documenti di cui all'elenco del successivo punto C).

### **B. La vostra denuncia ha attinenza con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che si applica solo all'attuazione del diritto dell'Unione (articolo 51)?**

No

### **C. Se possibile, predisporre un elenco di documenti e prove a sostegno della denuncia (compresi i provvedimenti nazionali in questione) da inviare, su richiesta, alla Commissione.**

#### **Norme di base:**

- **Art.17-ter, del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 633:** *introdotto dall'art.1, co.629, lett. b) della Legge 190/2014, prevede che, dal 1° gennaio 2015, le Pubbliche Amministrazioni versino direttamente allo Stato italiano l'IVA relativa alle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle stesse. Tale articolo è stato modificato dall' art. 1, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 che ha prorogato il meccanismo sino al 2020 e ne ha esteso l'ambito applicativo del meccanismo .*
- **Art.17, co.6, lett.a-quater, del D.P.R. 633/1972,** *secondo il quale, nell'ipotesi in cui il consorzio aggiudicatario di appalti pubblici fattura alla Stazione appaltante con il meccanismo dello "split payment", i consorziati fatturano, a loro volta, le prestazioni al consorzio in inversione contabile "reverse charge".*
- **Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2015:** *il provvedimento indica modalità e termini di applicazione dello split payment e, tra le varie, chiarisce, all'art. 3 co.2 anche la possibilità per le Amministrazioni di esigere e quindi versare l'I.V.A. al momento dell'emissione della fattura, vale a dire prima del pagamento del corrispettivo all'impresa fornitrice. Tale decreto è stato modificato dal D.M. 27 giugno 2017 e dal D.M. 13 luglio 2017, recanti modifiche alle modalità attuative dello "split", alla luce della proroga sino al 2020 e dell'estensione del meccanismo stabilite dal D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96.*
- **Art.3 della Legge 13 agosto 2010, n.136:** *prevede la registrazione obbligatoria dei movimenti finanziari su conti correnti dedicati per tutti i contratti pubblici.*
- **Art.1, co.209-214, della Legge 24 dicembre 2007, n.244:** *prevede l'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.*

#### **Documenti attuativi:**

- **Risoluzione Ministeriale n.139/E dell'11 novembre 2017:** *codici tributo per il versamento dell'IVA, mediante i modelli "F24" ed "F24 Enti pubblici" (F24 EP), dell'IVA dovuta dalle pubbliche amministrazioni e società a seguito della scissione dei pagamenti.*

- **Circolare Ministeriale N. 27/E del 7 novembre 2017**, chiarimenti sulle modifiche alla disciplina della scissione dei pagamenti di cui l'art. 1 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50.
- **Circolare Ministeriale n.15/E del 13 aprile 2015**: precisazioni ulteriori sull'ambito applicativo dello split payment e analisi di casi particolari.
- **Risoluzione Ministeriale n.15/E del 19 febbraio 2015**: codici tributo per il versamento dell'IVA da parte delle Pubbliche Amministrazioni.
- **Circolare Ministeriale n.1/E del 9 febbraio 2015**: primi chiarimenti sull'ambito applicativo dello split payment.
- **Circolare Ministeriale n.32/E del 30 dicembre 2014**: modalità dei rimborsi dei crediti IVA.
- **[www.fatturapa.gov.it](http://www.fatturapa.gov.it)**: sito dedicato alla fatturazione elettronica nei confronti delle Pubbliche Amministrazione, aggiornato con le modalità operative relative all'applicazione dello split payment.

**Ulteriori documenti (elementi di prova della violazione già in atto)**

### **III. RICORSI/AZIONI LEGALI/ALTRE AZIONI**

#### **A. Avete già avviato un'azione nel paese UE in questione per tentare di risolvere il problema, o siete a conoscenza di eventuali azioni in corso nel paese in questione riguardo alla questione sollevata nella denuncia?**

Si, l'ANCE, la Confartigianato, la CNA e l'ANCPL hanno già avviato un'azione nei confronti delle autorità pubbliche italiane competenti per tentare di risolvere il problema.

#### **B. In caso di risposta affermativa, quali azioni avete già adottato nel paese in questione per porre rimedio al problema?**

**Azione di modifica normativa:** le associazioni firmatarie stanno proponendo alternativamente le seguenti soluzioni:

##### **1. ESTENSIONE DELL'OBBLIGO DI FATTURAZIONE ELETTRONICA ANCHE TRA SOGGETTI IVA PRIVATI QUALE PRESUPPOSTO PER L'ABROGAZIONE DELLO SPLIT PAYMENT**

Nella sostanza, questa ipotesi di soluzione farebbe venir meno il presupposto stesso dell'applicazione dello stesso "split payment", garantendo, allo stesso tempo, l'obiettivo generale di semplificazione del procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili e di ripristino perfetto del principio di neutralità dell'IVA.

In tal ambito, il Governo intende proseguire nell'attuazione dei contenuti della comunicazione della Commissione Europea COM(2010)712 del 2 dicembre 2010 avente ad oggetto "**Sfruttare i vantaggi della fatturazione elettronica in Europa**", nella quale è chiaramente indicato come la diffusione della fatturazione elettronica faccia parte dell'iniziativa faro della stessa Commissione "un'agenda digitale europea", che attribuisce un ruolo di primo piano alla realizzazione di un Mercato Unico Digitale e invita all'eliminazione degli ostacoli normativi e tecnici che impediscono l'adozione in massa della fatturazione elettronica.

Con la legge di Bilancio 2018 (legge 205/2017)<sup>8</sup>, infatti, il Governo ha già previsto, dal 1° gennaio 2019, l'obbligatorietà della fatturazione elettronica per le operazioni cd. "B2B" e "B2C", ovvero per tutte le cessioni di beni e le prestazioni di servizi poste in essere dai soggetti IVA (esclusi quelli che applicano il regime di vantaggio o forfetario). A tale disposizione si aggiunge l'obbligatorietà della fatturazione elettronica, anticipata al 1° luglio 2018, per le prestazioni rese da subappaltatori nell'ambito di contratti di appalto stipulati con una P.A.

Tuttavia, il progetto dell'Esecutivo, a tutt'oggi, manca della necessaria contestuale eliminazione del meccanismo dello "*split payment*", che di fatto si rende del tutto superfluo ai fini del contrasto all'evasione fiscale e alle frodi IVA;

## **2. PREVISIONE DEL RIMBORSO IVA MENSILE**

Sulla falsa riga di quello trimestrale (Modello IVA TR già in uso presso le imprese), con tale previsione, verrebbe consentita la richiesta di rimborso o la compensazione del credito IVA già il mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione.

Tale scelta presuppone, in ogni caso, modifiche alla normativa IVA con particolare riferimento alla disciplina del recupero del credito IVA che, come previsto dall'art. 30, del D.P.R. 633/1972, può essere:

- chiesto a rimborso, secondo le procedure previste dall'art.38-bis del D.P.R. 633/1972,
- utilizzato in compensazione con debiti di altre imposte o con oneri contributivi da questo dovuti (cd. compensazione "orizzontale" o "esterna"), tramite modello di pagamento F24<sup>9</sup>.

**Azione amministrativa** (*ad esempio ricorsi; denunce alle autorità pubbliche competenti – centrali, regionali o locali; denuncia a un mediatore nazionale o regionale*):

Sin dalla presentazione del disegno di Legge di stabilità per il 2015, l'ANCE, la CNA, Confartigianato e ANCPL hanno segnalato al Governo e al Parlamento italiano le criticità relative all'introduzione dello *split payment* in Italia.

Durante l'iter parlamentare, non sono stati forniti elementi di risposta alle problematiche segnalate.

Dopo l'approvazione e l'entrata in vigore della Legge di stabilità per il 2015 (1° gennaio 2015), l'ANCE, come tutte le associazioni firmatarie, ha realizzato un'intensa azione di sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni, della stampa e dell'opinione pubblica, come ad esempio:

- con lettera del 16 gennaio 2015, l'ANCE ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un intervento deciso del Governo per un ripensamento del meccanismo dello *split payment* e la sua immediata sospensione per il comparto dei lavori pubblici;
- con lettere del 20 gennaio 2015, l'ANCE ha sollecitato il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ad intervenire urgentemente nel senso di un ripensamento del meccanismo dello *split payment* e l'esclusione del comparto dei lavori pubblici;
- in occasione dell'esame in Parlamento della legge di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2014 n. 192 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, cosiddetto "decreto milleproroghe", l'ANCE ha sollecitato un intervento normativo

---

<sup>8</sup> Per l'introduzione nel proprio ordinamento di un sistema generalizzato di fatturazione elettronica obbligatoria per i soggetti IVA, l'Italia ha chiesto alla Commissione europea una deroga ai sensi dell'articolo 395 della Direttiva 2006/112/CE del Consiglio.

<sup>9</sup> Si ricorda, inoltre, che la possibilità di chiedere a rimborso o compensare il credito IVA maturato trimestralmente è consentita, ai sensi del combinato disposto degli artt. 30, co.3 e 38-bis, co.2 del D.P.R. 633/1972, solo a particolari tipologie di contribuenti, tra cui rientrano le imprese di costruzione.

finalizzato all'abrogazione, o quanto meno alla sospensione per 6 mesi, dello *split payment*.

- il 5 febbraio 2015, l'ANCE ha lanciato una petizione pubblica "No allo split payment" per chiedere l'immediata cancellazione della norma che mette a rischio la sopravvivenza delle imprese di costruzioni;
- in occasione di numerosi interventi sulla stampa, l'ANCE ha espresso l'urgenza di mettere fine allo *split payment*, un meccanismo vessatorio che crea forti difficoltà in particolare alle imprese oneste.

**In risposta a queste numerose azioni, messe in atto dalle associazioni firmatarie con trasparenza e spirito di collaborazione, le autorità italiane hanno sempre ribadito la volontà di confermare lo *split payment*, senza prevedere nessuna sospensione, quanto meno in attesa del parere della Commissione Europea e del Consiglio, né la cancellazione del dispositivo.**

Le uniche decisioni assunte dal Governo a seguito delle suddette azioni dell'ANCE, del tutto insufficienti per superare i profili di violazione del diritto comunitario sopradescritti, sono le seguenti:

- con lettera del 9 febbraio 2015, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha indicato all'ANCE che l'amministrazione finanziaria stava cercando di velocizzare le procedure al fine di garantire una tempistica di rimborso di circa 6 mesi.
- nell'ambito della legge di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2014 n. 192 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, cosiddetto "decreto milleproroghe", è stata prevista una proroga del meccanismo di anticipazione del prezzo del 10% per i contratti di lavori pubblici affidati fino al 31 dicembre 2016 e la percentuale è stata elevata al 20% per i contratti affidati a seguito di gare bandite o di altra procedura di affidamento che saranno avviate tra il 1° marzo ed il 31 dicembre 2015. Si precisa, ad ogni buon fine, che la proroga dell'anticipazione consente di riportare la normativa nazionale italiana in linea con quella degli altri Paesi europei in cui l'istituto dell'anticipazione è vigente, contribuendo a colmare il divario fra le diverse normative ed eliminando, di conseguenza, le ingiustificate disparità di trattamento degli operatori nazionali rispetto agli altri competitors europei.

**Azione legale (ricorso ai tribunali):**

No

**C. Avete già contattato una delle istituzioni o degli organismi che si occupano di problemi di questo tipo? In caso affermativo, qual è stato l'esito?**

No

Per memoria della Commissione, con lettera del 16 febbraio 2015, l'ANCE ha segnalato la problematica ai Commissari europei competenti in materia di Piccole e Medie Imprese e di Fiscalità, Elżbieta Bieńkowska e Pierre Moscovici, invocando altre criticità, rispetto a quanto indicato nella presente denuncia, ed in particolare **l'incompatibilità del meccanismo dello *split payment* con la direttiva europea contri ritardi di pagamento**. In risposta a tale lettera, l'11 marzo 2015, il Commissario competente in materia di fiscalità ha indicato all'ANCE la possibilità di presentare una denuncia formale alla Commissione Europea.

Una denuncia è stata presentata dall'ANCE, insieme a CNA Costruzioni, ANAEP Confartigianato e Alleanza delle Cooperative Italiane –Produzione Lavoro, in data 22 aprile 2015. Con lettera del 24 agosto 2015, la Commissione europea ha risposto motivando l'archiviazione della suddetta denuncia.

**D. Se, dopo aver esaminato il vostro caso, la Commissione ritiene che SOLVIT sia in una posizione migliore per gestirlo, autorizzereste a trasferirlo a SOLVIT?**

Le associazioni firmatarie non autorizzano la Commissione a trasferire la denuncia a SOLVIT.

#### **IV. RISERVATEZZA – PROTEZIONE DEI DATI**

Le associazioni firmatarie autorizzano la Commissione ad indicare la propria identità nei suoi contatti con le autorità del paese dell'UE contro il quale è stata presentata la denuncia.

Roma, 22 gennaio 2018