

Reverse charge: i pregiudizi del “fisco amico”

Di Giacomo Lev Mannheim

Introduzione

Combattere l'evasione fiscale è un imperativo che accompagna da sempre i proclami politici e i programmi dei partiti di ogni colore, rientrando innegabilmente tra quegli obiettivi che, se perseguiti correttamente, renderebbero più equa e coesa la nostra società. La strada per l'inferno, tuttavia, è lastricata di buone intenzioni: se la lotta all'evasione fiscale si traduce in una minaccia alla stabilità delle imprese - e non solo di quelle che non rispettano i dettami delle leggi tributarie - il rischio è che la percentuale di evasione possa diminuire sì drasticamente, ma in misura proporzionale al contemporaneo declino della base imponibile totale.

Emblematico, in questo senso, è quanto sta accadendo a proposito dell'estensione del meccanismo cosiddetto di “reverse charge” (o inversione contabile) a nuove fattispecie di transazioni soggette al pagamento dell'IVA, e in particolare alla cessione di beni verso supermercati e altri operatori della grande distribuzione organizzata (GDO).

Il presente Focus, pertanto, si propone in primo luogo di analizzare concisamente il regime ordinario di versamento dell'IVA all'erario, sottolineandone e cercando di esemplificare le differenze che intercorrono con il regime di *reverse charge*. Dopodiché, ci si focalizzerà su quest'ultimo meccanismo, cercando di individuarne la *ratio* e indagandone l'ambito di applicazione, con un occhio di riguardo alle novità contenute nella legge di Stabilità 2015. Infine, si cercherà di far emergere le criticità che l'adozione di tale sistema - e in particolare la sua applicazione alle cessioni di beni agli operatori della GDO - può comportare, formulando alcune proposte che possano, se non altro, limitare i danni che potrebbe generare per il sistema produttivo italiano.

Cos'è e come funziona il meccanismo del reverse charge

L'imposta sul valore aggiunto (IVA), come noto, è un'imposta sui consumi. Pur colpendo tutti gli scambi di beni e servizi a partire dal produttore d'origine, infatti, essa grava esclusivamente sul consumatore finale. Ciò avviene grazie a un meccanismo di “detrazione e rivalsa”: a venire tassato è, inizialmente, ogni incremento del valore economico (il valore aggiunto, appunto) del bene o del servizio ceduto; ma il soggetto passivo d'imposta, cioè colui che cede il bene o presta il servizio, potrà detrarre l'imposta pagata sul precedente acquisto da quella addebitata sulla vendita, rivalendosi sull'acquirente del bene o del servizio. In questo modo, l'IVA rappresenta un costo solamente per chi non può esercitare il diritto di detrazione:

Giacomo Lev Mannheim è
Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

cioè il consumatore finale.

In linea generale, pertanto, debitore dell'IVA nei confronti dell'erario è il soggetto che effettua l'operazione, cioè il venditore, fermo restando il diritto di rivalsa. Per alcune tipologie di operazioni, tuttavia, questo principio generale è derogato in favore del cosiddetto meccanismo d'inversione contabile, in cui l'assolvimento dell'IVA è posto a carico dell'acquirente, cioè dello stesso soggetto che ha diritto alla detrazione dell'imposta. Nei casi di *reverse charge*, pertanto, il soggetto che effettua la cessione del bene o del servizio emette la fattura senza addebitare l'IVA, indicando contestualmente la norma che prevede l'applicazione dell'inversione contabile.¹ L'acquirente, dal canto suo, registrerà la fattura sia nel registro delle vendite che in quello degli acquisti: in questo modo, teoricamente, il meccanismo del *reverse charge* dovrebbe risultare indifferente sia al cedente (il quale non dovrà versare l'IVA che non ha incassato), sia al cessionario (che indicherà l'identica IVA a debito così come a credito), sia all'erario (che incasserà la medesima somma).

Un esempio pratico

Per comprendere appieno il fenomeno del *reverse charge* e le differenze che intercorrono con il regime di versamento ordinario, può essere utile ricorrere a un esempio. Ipotizziamo, dunque, che il produttore di vino "Uve&Uve" venda a un distributore un carico di bottiglie per un totale di 100 €. Poiché l'IVA sul vino è al 22%, il distributore pagherà in realtà 122 € alla Uve&Uve, anche se quei 22 € di IVA saranno versati da quest'ultima all'erario.

Ipotizziamo che il distributore rifornisca a sua volta con quelle bottiglie il "Bar Centrale", al costo di 150 €. Il prezzo pagato dal Bar Centrale al distributore sarà in realtà di 183 €, in quanto l'IVA sulle vendite ammonta a 33 €. Sottraendo a questa l'IVA sugli acquisti (cioè quella pagata alla Uve&Uve, pari a 22 €), si ottiene l'IVA che il distributore dovrà corrispondere all'erario: 11 €. In totale, pertanto, l'IVA dovuta per quest'operazione è pari a 33 €, corrisposti in parte dalla Uve&Uve (22 €) e in parte dal distributore (11 €), ma in realtà pagati interamente dal Bar Centrale (proprio in virtù del sistema di detrazione e rivalsa che abbiamo appena esaminato).

Ipotizziamo ora che la stessa operazione sia sottoposta al meccanismo d'inversione contabile. In questo caso, il distributore acquisterà il vino dalla Uve&Uve per 100 € effettivi, cioè senza corrispondere a quest'ultima i 22 € di IVA sull'acquisto. Sarà proprio il distributore, infatti, a dover versare all'erario tutti i 33 € pari all'IVA totale dell'operazione di acquisto e rivendita delle bottiglie. Per l'erario, pertanto, l'operazione sarà neutrale, in quanto incasserà la stessa somma, anche se questa sarà corrisposta interamente dal distributore, invece che suddivisa tra quest'ultimo e la Uve&Uve.

La ratio sottostante

L'istituto dell'inversione contabile ai fini IVA fu introdotto con il fine di regolare le operazioni di scambio di beni e servizi fra i Paesi dell'allora Comunità Europea, evitando che la detrazione applicata da fornitori esteri fosse incassata, a sua volta, dagli Stati di appartenenza di tali fornitori. Gestire le detrazioni IVA transnazionali, infatti, richiederebbe un meccanismo di compensazione comunitario, che non è mai stato attuato. Ma la finalità sottesa al *reverse charge* è un'altra: poiché l'imposta grava sull'acquirente, infatti, s'impedisce sul nascere la commissione della maggior parte delle frodi fiscali sull'IVA, tra cui le cosiddette frodi

carosello. Questo tipo di frodi, infatti, si basa sul mancato versamento dell'IVA da parte del cedente tramite l'interposizione di soggetti fittizi, senza che ciò possa di per sé essere considerato una ragione valida per negare la successiva detrazione all'acquirente, a meno che se ne dimostri la malafede (cioè, nel caso specifico, la consapevolezza della finalità elusiva del mancato versamento da parte del fornitore).

Per questa ragione, il meccanismo del *reverse charge* è stato esteso, negli anni, ai diversi settori in cui le frodi erano più frequenti: dalla cessione di materiali preziosi ai servizi di pulizia, dal commercio dei telefoni cellulari all'edilizia. Da ultimo, due direttive dell'Unione Europea² hanno modificato la normativa europea sull'IVA,³ introducendo ulteriori deroghe all'ordinario sistema di detrazione e rivalsa con l'obiettivo di arginare le frodi permettendo anche agli Stati membri, in casi di "imperativa urgenza", di imporre il sistema dell'inversione contabile, per una durata non superiore a nove mesi, per le cessioni di beni e/o prestazioni di servizi nei settori interessati dai fenomeni fraudolenti.

L'ambito di applicazione e le novità della legge di Stabilità 2015

Nel nostro ordinamento, le operazioni interessate dal metodo dell'inversione contabile sono, innanzitutto, quelle disciplinate dalla legge che regola l'imposta sul valore aggiunto⁴ e da altre fonti normative interne, cioè, limitandosi ai casi più rilevanti:

- le operazioni intracomunitarie;
- le prestazioni di servizi rese da subappaltatori nei confronti di imprese operanti nel settore dell'edilizia (appaltatore principale o altro subappaltatore);
- le cessioni di fabbricati o porzioni di fabbricato quando nel relativo atto il cedente abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione;
- le cessioni di oro industriale e di argento puro;
- le cessioni di oro da investimento, se il cedente esercita l'opzione per il regime di imponibilità;
- le cessioni di rottami ed altri materiali di recupero.

Ai sensi dell'art. 199 della Direttiva 2006/112/CE, inoltre, gli Stati membri possono stabilire, senza alcun limite di carattere temporale, che il soggetto tenuto al versamento dell'IVA sia, in luogo del cedente o del prestatore d'opera, colui nei cui confronti sono state effettuate alcune operazioni, tassativamente elencate dalla disposizione richiamata. Tra queste, ad esempio, quelle concernenti il settore edilizio, i beni immobili, i materiali di recupero e di scarto o i beni dati in garanzia. Inoltre, ai sensi del successivo articolo 199-bis della medesima Direttiva 2006/112/CE, gli Stati membri possono adottare ulteriori deroghe, ma solo fino al 31 dicembre 2018 e per un periodo minimo di due anni, per quanto riguarda le operazioni aventi ad oggetto quote di emissioni di gas a effetto serra, telefoni cellulari, dispositivi a circuito integrato quali microprocessori e unità centrali di elaborazione, gas ed energia elettrica (e relativi certificati), servizi di telecomunicazione, console di gioco, tablet PC, laptop, metalli grezzi e semilavorati, etc. Agli Stati membri è infine garantita la facoltà di disporre ulteriori deroghe agli elenchi forniti dalle direttive citate, ma solo qualora sussi-

2 Direttive 2013/42 e 2013/43 del Consiglio dell'Unione Europea del 22 luglio 2013.

3 Direttiva 2006/112/CE.

4 Articolo 17, comma 2, comma 5 e comma 6, e dall'articolo 74, comma 7 e comma 8, del d.P.R. 633/1972.

stano ragioni documentate dell'esistenza di rischi notevoli di frode nei particolari settori da subordinare al meccanismo d'inversione contabile.

In conformità a quanto previsto da tali disposizioni, la legge di Stabilità 2015⁵ ha introdotto nuove ipotesi di ricorso al meccanismo di *reverse charge*, rendendo quest'ultimo applicabile anche alle prestazioni di servizi accessori a immobili ed edifici, nonché ai trasferimenti di quote di emissione di gas a effetto serra, di gas ed energia elettrica (e dei relativi certificati) e di bancali in legno (pallet) recuperati ai cicli di utilizzo successivi al primo. Infine, l'inversione contabile si dovrebbe applicare relativamente alle cessioni di beni effettuate nei confronti degli ipermercati, supermercati e discount alimentari.

Tali misure sono applicabili a decorrere dal primo gennaio 2015, ad esclusione dalla disposizione che introduce il *reverse charge* nella grande distribuzione organizzata, la quale resta subordinata al rilascio di una specifica deroga autorizzativa da parte dell'Unione europea, non essendo contemplata nell'elenco previsto dalle direttive citate.

Gli svantaggi del *reverse charge*

Come abbiamo visto, il meccanismo del *reverse charge* è applicato - ormai in una vasta serie di operazioni soggette a IVA - per contrastare fenomeni di frode fiscale. Un impulso, questo, sempre più pressante e ritenuto di estrema importanza anche dalle istituzioni euro-unitarie, le quali - non a caso - ne hanno avallato e raccomandato il ricorso in più circostanza. Un dubbio, a questo punto, dovrebbe sorgere spontaneo: perché l'inversione contabile non sostituisce integralmente il metodo di detrazione e rivalsa per tutte le operazioni soggette al versamento dell'IVA?

Sulla questione, oltre che diversi professionisti e associazioni di categoria, è intervenuta recentemente la Commissione europea, pubblicando una ricerca⁶ che ha dimostrato come, sebbene tale meccanismo possa essere utile per contrastare alcuni tipi di frode fiscale in determinati settori, le sue caratteristiche comportino anche diversi svantaggi rispetto al pagamento frazionato tipico del sistema di detrazione e rivalsa.

Lo studio ha riscontrato che l'applicazione del meccanismo d'inversione contabile comporta notevoli extra-costi, in primo luogo, per quanto riguarda i flussi di cassa delle imprese interessate, cui si sommano gli oneri di carattere burocratico/amministrativo, mediamente pari allo 0.13% del fatturato delle aziende europee obbligate ad adottare il *reverse charge*. E tutto questo senza considerare i costi iniziali d'implementazione, soprattutto per le PMI, per le quali i costi (considerato il loro valore relativo) sono anche più elevati.

Oltre agli extra-costi per le aziende, il meccanismo d'inversione contabile potrebbe generare ulteriori squilibri, anche dal punto di vista della stessa ragione per cui è nato: la lotta all'evasione. L'adozione di tale sistema a determinati settori dell'economia, infatti, potrebbe potenzialmente causare la diffusione di frodi in altri settori e in altri Paesi. Infine, se da una parte si limita fortemente il rischio di frodi carosello, la generalizzazione del *reverse charge* rende più facile, per un acquirente, qualificarsi come imprenditore o professionista con lo scopo di evitare l'addebito dell'IVA, destinando il bene acquistato a uso personale. Da questo punto di vista, infatti, il venditore non ha a disposizione alcuno strumento di verifica

5 Legge n. 190 del 23 dicembre 2014.

6 La ricerca, intitolata "Assessment of the application and impact of the optional 'Reverse Charge Mechanism' within the EU VAT system", è disponibile all'indirizzo web http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/kp_07_14_060_en.pdf.

dell'attività esercitata e della conseguente qualificazione fiscale del destinatario della prestazione. Il rischio, pertanto, è quello del gioco della talpa, in cui la risoluzione di un problema ne genera uno diverso, senza peraltro essere in grado di ipotizzare concretamente la portata dei suoi possibili effetti collaterali. Circostanza, quest'ultima, che si verifica in modo evidente nell'applicazione del meccanismo d'inversione contabile ai beni venduti agli operatori della GDO.

Il reverse charge nella GDO

Tra le novità introdotte dalla legge di Stabilità 2015, come accennato, rientra anche l'estensione del meccanismo d'inversione contabile alle cessioni di beni effettuate nei confronti di ipermercati, supermercati e discount alimentari. Tale misura, non essendo stata prevista dalle direttive europee che hanno determinato il ricorso a tale meccanismo per altre operazioni soggette al pagamento dell'IVA (comprese tutte le altre contenute nella legge di stabilità 2015), è subordinata al previo via libera da parte dell'Unione Europea.

Proprio con riferimento a tale procedimento autorizzativo, Confindustria ha presentato alla Commissione europea una denuncia contro l'adozione della misura, ritenendo che questa possa rivelarsi foriera di pesanti conseguenze per i fornitori della grande distribuzione organizzata. Il meccanismo dell'inversione contabile, infatti, fa in modo che il soggetto cedente si ritrovi nella condizione di aver regolarmente pagato l'IVA ai propri fornitori, senza poterla però compensare con l'IVA incassata dai destinatari delle proprie vendite.

Riprendendo l'esempio ipotizzato in precedenza, poniamo che l'azienda vinicola Uve&Uve venda a un distributore un carico di bottiglie di vino per un totale di 100 €. Poiché l'IVA sul vino è al 22%, il distributore pagherà in realtà 122 € alla Uve&Uve, anche se quei 22 € di IVA saranno versati da quest'ultima all'erario. Il distributore, questa volta, rifornirà non il Bar Centrale, ma una catena di supermercati, allo stesso prezzo: 150 €. Applicandosi il regime di *reverse charge*, la catena di supermercati non dovrà corrispondere l'IVA dovuta (cioè 33 €) al distributore, bensì direttamente all'erario. Risultato: l'erario riceverà 55 €, invece, che 33. Quei 22 €, infatti, dovranno essere restituiti dall'erario sotto forma di crediti d'imposta o di rimborsi IVA al distributore, il quale però, nel frattempo, potrebbe riscontrare grossi problemi di liquidità, soprattutto se il rifornimento della GDO è uno dei suoi *core businesses*. A maggior ragione se, come accade in Italia, i tempi di recupero dei rimborsi IVA rischiano di essere talmente lunghi da essere stati oggetto di un'apposita procedura d'infrazione da parte dell'Unione Europea.⁷ Di conseguenza, chi dovesse rifornire supermercati e altri operatori della GDO si ritroverebbe a non poter contare su quasi un quarto della propria liquidità a disposizione: un'evenienza, com'è agevole comprendere, che può comportare gravissimi danni alla situazione occupazionale e agli investimenti delle imprese. Un rischio che, in un contesto di *credit crunch* com'è quello attuale, sembra davvero irresponsabile correre.

Conclusioni

I fenomeni di frode fiscale, tra cui quelli correlati al versamento dell'IVA, devono essere combattuti con solerzia da parte dello Stato. La lotta all'evasione, tuttavia, deve avere come obiettivo fondamentale il ripristino della legalità; non deve essere, invece, un modo per "far cassa" a tutti i costi. In questa sottile differenza si sostanziano molti dei dubbi che emergono

7 Cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/25821.htm>.

dall'estensione del meccanismo del *reverse charge* disposta dalla legge di stabilità 2015. Il rischio, infatti, è che la lotta all'evasione fiscale non tenga conto dei suoi costi occulti, che potrebbero dare luogo a problemi molto più gravi di quelli che potrebbe risolvere. In altre parole, l'evasione è un freno all'esplicitarsi della naturale concorrenza fra imprese e all'equità fiscale, ma pregiudicare l'esistenza di quelle stesse imprese - a fronte di benefici incerti - costituisce un rischio decisamente maggiore.

Per questa ragione, l'ampliamento dell'ambito di applicazione del meccanismo d'inversione contabile deve poggiare su basi solide, che comprovino la prevalenza dell'interesse al recupero delle somme potenzialmente evase rispetto ai costi che il meccanismo comporta per le imprese. Non è un caso, in questo senso, che le ipotesi di applicazione previste dalla Commissione europea siano limitate e tassative, e che la stessa Commissione richieda rischi di frode ampiamente documentati per ammettere deroghe a tali ipotesi. E questo non sembra essere il caso delle cessioni di beni e servizi alla GDO, in cui, al contrario, l'applicazione del *reverse charge* rischia di tradursi in un vero e proprio effetto *boomerang*.

Ciò che rende viepiù intollerabile misure come questa, infine, è l'assoluta disparità tra ciò che viene richiesto al sistema produttivo e ciò che, invece, garantisce lo Stato. Diminuire la liquidità di un'impresa per ragioni fiscali, a maggior ragione dati i tempi di recupero di tali somme tramite i rimborsi dell'IVA, altro non è che una discriminazione perpetrata dallo Stato nei confronti di un'impresa - la cui unica colpa è di rifornire soggetti cui si applica un diverso trattamento fiscale - rispetto a tutte le altre.

Considerando che, in passato, la Commissione europea non ha rilasciato il nulla osta per l'applicazione del meccanismo d'inversione contabile in ipotesi molto simili a quella richiesta dallo Stato italiano,⁸ è probabile che non sarà autorizzata nemmeno l'estensione alle forniture alla GDO. Qualora, invece, il meccanismo di *reverse charge* fosse ritenuto del tutto necessario a garantire il corretto adempimento degli oneri fiscali in capo ai fornitori della GDO, sarebbe quantomeno auspicabile che il Governo adottasse contemporaneamente un sistema di recupero dei rimborsi IVA privilegiato rispetto a quello ordinario, sulla scorta di quanto è stato previsto per i casi di *split payment*, destinando risorse addizionali a quello scopo. Inoltre, in linea generale, tenuto conto dell'introduzione dello *split payment* e di tutte le ipotesi di *reverse charge* introdotte dalla legge di stabilità 2015, dovrebbe essere incrementata la soglia di compensazione dei crediti tributari, oggi pari a 700.000 Euro, almeno a 1.000.000 di Euro. Qualora la Commissione Europea dovesse dare il nulla osta all'applicazione dell'inversione contabile sulle cessioni di beni agli operatori della GDO, poi, l'incremento di tale tetto dovrebbe essere ancora più significativo, tenuto conto dell'impatto devastante che tale misure potrebbe comportare per i soggetti interessati. Non procedere a detto innalzamento della soglia significherebbe, di fatto, discriminare chi produce più utili ma - ancora una volta - ha la sfortuna di rifornire i soggetti "sbagliati". D'altronde, anche il fisco ha i suoi pregiudizi.

8 Nel 2014, per esempio, l'Ungheria aveva richiesto di poter adottare il *reverse charge* per le cessioni di quantitativi di zucchero superiori a 200 chilogrammi.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.