

CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE

**Esame delle proposte di legge recanti
"Delega al Governo per la riforma fiscale"
(AC. 75 Marattin e AC. 1038 Governo**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

9 maggio 2023

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente Audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario sul Disegno di legge delega per la riforma fiscale, presentato a questa Camera il 23 marzo scorso.

Considerata l'ampiezza degli argomenti da affrontare e la ristrettezza dei tempi a disposizione, il presente documento e la mia audizione si focalizzeranno sul Disegno di legge governativo A.C. 1038, facendo riserva di depositare una specifica memoria in merito al Disegno di legge A.C. 75 (anch'esso denominato "*Delega al Governo per la riforma fiscale*") in un momento successivo.

Il Disegno di legge governativo ha l'ambizione di riformare in via sistematica ed esaustiva la disciplina tributaria, intervenendo senza dichiarati obiettivi di maggior gettito, in un contesto di ampia stratificazione normativa, purtroppo non sempre coordinata, iniziata dall'ultima riforma generale ormai risalente a 50 anni fa (legge di delega del 9 ottobre 1971 n. 825).

Gli obiettivi e la struttura generale della proposta, sia quanto alla disciplina dei singoli tributi sia alla cornice dei principi alla base dell'attività amministrativa, sono da considerarsi senz'altro sfidanti. La profondità e l'ampiezza delle modifiche previste comporterà tempi di attuazione che, come indicato dallo stesso Governo in sede di presentazione alle Parti sociali, copriranno il residuo della legislatura. Proprio questi tempi collocati in un complesso scenario economico consigliano di assegnare delle priorità nei vari ambiti della riforma. Nelle scorse settimane, il presidente dell'ABI, Antonio Patuelli, ha proposto di attivare fin da subito i provvedimenti fiscali e le semplificazioni che più direttamente influenzano l'operato delle imprese col chiaro obiettivo di stimolarne gli investimenti e la crescita.

Tanto premesso, passo ora ad una breve analisi degli elementi del disegno di legge di maggiore rilevanza per il mondo bancario, corredandoli da alcune proposte.

Analisi delle disposizioni di maggiore rilevanza per il mondo bancario

Articolo 4 - Revisione dello statuto dei diritti del contribuente

Il Disegno di legge delega fissa una serie di principi e criteri direttivi per la revisione dello Statuto dei diritti del contribuente, con particolare riferimento alla disciplina del diritto di interpello.

A tale riguardo, vengono fissati alcuni principi, tra cui:

- promuovere la riduzione del ricorso all'istituto dell'interpello incrementando l'emanazione di provvedimenti interpretativi di carattere generale, creando una casistica delle fattispecie di abuso tenendo conto delle proposte pervenute attraverso pubbliche consultazioni. Nella stessa ottica, è previsto che i

- provvedimenti interpretativi di cui sopra siano elaborati anche a seguito di interlocuzioni con ordini professionali, con enti di categoria e con altri soggetti;
- rafforzare i divieti di presentazione degli interpelli, che saranno ammessi solo per questioni che non trovano soluzione nei documenti interpretativi emanati;
 - per le persone fisiche e i contribuenti di minori dimensioni, limitare l'interpello ai soli casi nei quali non sia possibile ottenere risposte scritte mediante servizi di interlocuzione rapida;
 - subordinare la presentazione di interpelli al versamento di un contributo.

Se da una parte la razionalizzazione e la limitazione dello strumento in parola sono di fatto necessarie, d'altro canto rimane fondamentale preservare l'interpello come canale efficace di comunicazione con l'Amministrazione finanziaria, favorendo così il dialogo preventivo tra Fisco e contribuente, non solo nell'ambito dell'adempimento collaborativo.

Rileva, in particolare, quanto specificato nella relazione illustrativa del Disegno di legge delega, circa l'importanza delle interlocuzioni con gli ordini professionali, le associazioni di categoria e gli altri enti esponenziali di interessi collettivi, nonché delle pubbliche consultazioni. In quest'ottica, l'Associazione propone, come già fatto in passato, di assegnare un ruolo più incisivo ai corpi intermedi valorizzando (termini perentori di risposta) l'istituto della consulenza giuridica attraverso cui vengono portate all'attenzione dell'amministrazione finanziaria le istanze delle categorie rappresentate, si eviterebbero così proliferazioni di interpelli per singole fattispecie.

Articolo 5 - Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche

La delega reca i principi e i criteri direttivi per la revisione dell'Imposta sulle persone fisiche – Irpef.

Tra questi rientra la previsione di rendere omogeneo il regime fiscale dei redditi di capitale e dei redditi diversi, con la definizione dell'unica categoria reddituale dei "redditi di natura finanziaria", da assoggettare a tassazione in base al principio di cassa.

Di conseguenza, assumerà valenza generalizzata la "compensazione eterogenea" tra plusvalenze, minusvalenze, dividendi, interessi e altre tipologie di redditi di natura finanziaria, che l'attuale ordinamento tributario ammette solo in caso di opzione per il regime del risparmio gestito, peraltro governato dal principio di maturazione, destinato a scomparire, a favore di quello della cassa.

Un altro principio riguarda il tipo di imposizione da applicare al reddito "netto" di natura finanziaria, che di norma non concorrerà a formare il reddito imponibile complessivo del contribuente, ma sarà soggetto ad un'imposta sostitutiva, salvaguardando il livello di tassazione vigente per i redditi derivanti da titoli di Stato ed equiparati.

Inoltre, è introdotta la facoltà di optare per l'applicazione di un regime semplificato di riscossione delle imposte mediante l'intervento di soggetti autorizzati, tra cui le banche,

con i quali il contribuente intrattiene stabili rapporti. I relativi proventi, quindi, non dovranno essere indicati nella dichiarazione dei redditi, ma saranno comunicati all’Agenzia delle entrate da chi applica l’imposta sostitutiva, insieme ad altre “informazioni rilevanti”.

Infine, viene prevista l’adozione dei principi di cassa e compensazione anche con riguardo alla revisione del sistema di tassazione dei rendimenti conseguiti dalle forme di previdenza complementare, al fine di delineare un sistema di imposizione del risultato annuale realizzato della gestione, con agevolazioni per la tassazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari.

La riforma percorre linee evolutive auspicabili come l’unificazione delle categorie reddituali e la tassazione al realizzato. Le novità sono di tale portata da determinare, con ogni probabilità, la necessità di un nuovo sistema di gestione da parte degli intermediari, con significativi costi operativi, informativi, IT per conformarsi alla normativa. Come sempre nei casi di modifica della tassazione dei rendimenti finanziari, sarà importante tenere in adeguato conto le esigenze degli intermediari minimizzando i costi della transizione e prevedere adeguati tempi di attuazione e un quadro normativo completo, chiaro e stabile.

Altro punto chiave sarà il trattamento del pregresso, chiarendo puntualmente il riconoscimento fiscale che sarà attribuito alle minusvalenze già realizzate/maturate nel nuovo sistema di tassazione su base annua.

Tema fondamentale sarà anche quello legato alla tempestiva definizione dell’esatto perimetro dei dati che i sostituti di imposta dovranno trasmettere all’Agenzia delle entrate in caso di opzione per il regime semplificato da parte del contribuente.

In termini più generali, invece, manca un riferimento all'utilizzo della riforma per dare un’intonazione incentivante alla crescita del risparmio, un principio generale che è, invece, espresso nella delega. Sin dall’inizio dei lavori, ABI -e in particolare il Presidente Patuelli- non ha mancato di evidenziare tale aspetto, con l’auspicio che possa essere opportunamente valorizzato. L’annunciata riforma potrebbe essere l’occasione per utilizzare la fiscalità come leva per la crescita. La tassazione, infatti, è un fattore che incide in maniera profonda sull’allocazione del risparmio e sulle scelte di investimento.

Occorrono sforzi per attrarre (senza obbligare) strutturalmente nell’economia l’elevata liquidità accumulata in questi anni grazie ai risparmi degli italiani e, al contempo, per incentivare l’afflusso di capitali esteri, impegno cui siamo e saremo chiamati fino a che non si giungerà ad una uniformità della pressione fiscale nell’Unione europea.

La proposta che l’Associazione da tempo ha avanzato è quella di prevedere una tassazione inferiore per il risparmio investito nel medio/lungo periodo rispetto ad operazioni speculative di breve o brevissimo termine.

Esistono prodotti che vanno già in questa direzione come, ad esempio, i Piani Individuali di Risparmio (PIR), ma per coinvolgere in maniera ampia e diffusa i risparmiatori occorre uno sforzo ulteriore, ampliando la gamma di strumenti semplici e comprensibili da chi investe. Il risparmio responsabilmente investito -e quindi non a fini speculativi-, infatti, è indispensabile per una solida e prolungata ripresa dello sviluppo e dell’occupazione, per la resilienza alla crisi energetica e all’inflazione.

Un'ulteriore riflessione dovrebbe riguardare l'opportuna evoluzione, in aderenza ad un modello più europeo, dell'attuale sistema di tassazione anticipata dei rendimenti tempo per tempo prodotti dai fondi pensione, capace di favorire la crescita del montante previdenziale dei lavoratori.

Secondo le regole vigenti, i rendimenti delle forme pensionistiche complementari sono tassati con un'aliquota pari al 20%, di poco inferiore a quella ordinaria del 26%, per maturazione. Quest'ultimo aspetto è penalizzante, perché priva le casse di previdenza di importanti risorse da destinare all'economia o a sostegno del debito pubblico.

I principi contenuti nella delega sulla riforma fiscale rappresentano un punto di partenza per efficientare il sistema, in quanto prevederebbero una forma di tassazione per cassa e aliquote agevolate.

Tra le ipotesi del Governo per la nuova riforma fiscale c'è anche l'estensione della cedolare secca alle locazioni commerciali. La misura potrà avere effetti positivi sia per i proprietari sia per i conduttori, grazie al meccanismo dei canoni concordati, ampiamente e positivamente utilizzato per le locazioni ad uso abitativo.

In tema di redditi da lavoro, rileva la proposta di rivisitare i "limiti di non concorrenza al reddito dei *fringe benefit*, meglio declinata all'art. 9 della riforma. Questa iniziativa potrebbe rappresentare una valida occasione per semplificare e razionalizzare un impianto un po' datato, che non sempre risponde alle esigenze attuali.

Articolo 6 - Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle società e degli enti

L'articolo 6 detta i principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle società e degli enti. Qui si commenta la previsione di cui al comma 1, lettera a), che prevede la riduzione dell'aliquota IRES qualora vengano rispettate, entro i due periodi d'imposta successivi a quello nel quale è stato prodotto il reddito, entrambe le seguenti condizioni: a) una somma corrispondente, in tutto o in parte, al predetto reddito sia impiegata in investimenti, con particolare riferimento a quelli qualificati, e in nuove assunzioni; b) gli utili non siano distribuiti o destinati a finalità estranee all'esercizio dell'attività d'impresa.

Le finalità perseguite sono di favorire la crescita economica, l'incremento della base occupazionale e la patrimonializzazione delle imprese attraverso la ritenzione degli utili. Riteniamo utile ricordare che l'introduzione di un meccanismo di imposizione dei redditi societari "a doppia aliquota" come quello prospettato andrebbe valutata considerandone gli effetti sui bilanci delle imprese, in particolare in termini di valutazione delle attività per imposte anticipate (Deferred Tax Asset – DTA). Infatti, la presenza di aliquote di tassazione differenziate comporta la necessità di procedere al ricalcolo di tali attività (che, nella sostanza, esprimono gli anticipi di imposta dovuti dalle imprese all'Erario in conseguenza dell'applicazione della normativa fiscale), con i conseguenti impatti sul conto economico e sul patrimonio.

Inoltre, con riguardo alla patrimonializzazione delle imprese, si rammenta che il nostro sistema già prevede un meccanismo di incentivazione fiscale, l'Aiuto alla Crescita

Economica (ACE), fruibile da una pluralità di soggetti (società di capitali, enti commerciali, imprenditori individuali, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria). L'incentivo, rappresentato da una deduzione dal reddito imponibile netto di un importo che corrisponde al rendimento figurativo degli incrementi di capitale proprio realizzati a partire dal 2011, ha prodotto risultati significativi in termini di incremento della patrimonializzazione delle imprese, con effetti positivi sull'economia nel suo complesso, tanto in termini diretti (agevolazione sul proprio reddito imponibile) quanto indiretti (maggior accesso al credito per le imprese).

Tale meccanismo, infatti, incentiva i soci a capitalizzare la propria società, ovvero l'imprenditore individuale a capitalizzare la propria impresa, conferendo denaro oppure rinunciando alla distribuzione degli utili, come alternativa agli investimenti di tipo finanziario da questi effettuabili sul mercato.

I predetti effetti positivi, unitamente alla forte semplicità applicativa e all'elevato grado di flessibilità, rendono auspicabile il mantenimento dell'ACE, coordinandolo con il meccanismo di tassazione previsto dalla disposizione in commento.

Pur essendo contenuta in altra sezione del DDL, per ragioni di comodità espositiva e per attinenza di argomento, riteniamo utile anticipare il commento della disposizione resa dall'art. 9, comma 1, lettera c), che conferisce al Governo la delega per la semplificazione e razionalizzazione dei criteri di determinazione del reddito d'impresa al fine di ridurre gli adempimenti amministrativi.

Si intende perseguire tale obiettivo attraverso due modalità: la revisione della disciplina dei costi parzialmente deducibili e il rafforzamento del processo di avvicinamento dei valori fiscali a quelli civilistici. Risulterebbe pertanto esteso il principio di derivazione dell'imponibile IRES dalle risultanze del bilancio individuale di cui all'art. 83, comma 1, del TUIR.

L'intenzione di avvicinare la disciplina fiscale e la disciplina civilistica ridurrebbe in capo alle imprese le fattispecie di doppio binario civilistico-fiscale, la cui gestione è complessa, onerosa e rischiosa.

In tal senso preme evidenziare che la disposizione in commento, laddove prevede che la semplificazione e la razionalizzazione dei criteri di determinazione del reddito d'impresa debbano avvenire attraverso *"il rafforzamento del processo di avvicinamento dei valori fiscali a quelli civilistici"*, sembra stabilire con precisione la direzione di tale processo: sono i valori fiscali che debbono avvicinarsi ai valori civilistici e non viceversa.

Il percorso inverso (avvicinamento dei valori civilistici ai valori fiscali) comporterebbe la necessità di modificare i principi contabili, che per una vasta platea di imprese di medio-grandi dimensioni (tra cui le banche) sono rappresentati dai principi contabili internazionali IAS/IFRS.

In tal senso, è stato ipotizzato un possibile ruolo centrale dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) che, in aggiunta al compito di redigere i principi contabili nazionali, potrebbe fornire interpretazioni e chiavi di lettura degli IAS/IFRS.

Alla base vi sarebbe la convinzione che, data la loro complessità, gli IAS/IFRS comportano sovente delle difficoltà da parte dell'amministrazione finanziaria nello svolgere il suo

ruolo, in primis in sede di accertamento fiscale. Tale difficoltà si riverbera in una minore certezza del diritto per i contribuenti, che il Disegno di legge delega in commento si prefigge, invece, di rafforzare. Per tale ragione si vorrebbe accrescere l'autonomia nazionale nella interpretazione degli IAS/IFRS e del loro raccordo con le esigenze fiscali.

A giudizio dell'Associazione l'obiettivo di importare certezza nel complesso rapporto fisco-contribuente è sicuramente meritorio ma desterebbe più d'una perplessità se non fosse attento alle prerogative di standardizzazione contabile internazionale implicite nell'adozione degli IAS/IFRS. In primo luogo, preme ricordare che l'unico organismo legittimato a fornire interpretazioni in materia di IAS/IFRS è l'IFRS Interpretation Committee (IFRS IC). La redazione del bilancio in applicazione degli IAS/IFRS e in coerenza con le interpretazioni dell'IFRS IC consente alle imprese che applicano, obbligatoriamente o su base volontaria, tale corpus di principi contabili, di dichiarare detti bilanci conformi agli IAS/IFRS.

Per le imprese che adottano gli IAS/IFRS, anche solo l'assunzione di interpretazioni fornite da un soggetto diverso dall'IFRS IC potrebbe quindi comportare l'impossibilità di dichiarare i rispettivi bilanci conformi a detti principi. Inoltre, qualora tale assunzione fosse resa obbligatoria, le imprese tenute alla redazione del bilancio consolidato dalla normativa comunitaria si troverebbero a dover gestire un complesso doppio binario individuale/consolidato.

In secondo luogo, è importante rilevare che dall'applicazione fedele degli IAS/IFRS discende per la generalità delle imprese di grandi dimensioni la credibilità verso gli investitori nazionali e a maggior ragione internazionali, da cui deriva la possibilità di raccogliere dai mercati i necessari capitali. Per i soggetti vigilati come le banche e assicurazioni, si materializzerebbero ulteriori difficoltà dovute alla correttezza delle segnalazioni di vigilanza che sono fondate sulle risultanze contabili di tali principi.

L'indirizzo logico prefigurato parrebbe, peraltro, in contraddizione con altre previsioni normative al vaglio nel Disegno di legge che introduce *"Interventi a sostegno della competitività dei capitali"*, nel quale viene proposto di consentire alle società con titoli negoziati sui circuiti *Multilateral Trading Facilities* di applicare gli IAS/IFRS per renderli più attrattivi agli investitori internazionali, ciò in ragione della progressiva internazionalizzazione delle sedi di negoziazione diverse dal mercato regolamentato.

Sotto il profilo fiscale, l'adozione – avvenuta nel 2005 - degli IAS/IFRS ha comportato inizialmente delle difficoltà applicative, ma è opinione largamente condivisa che oggi si è in presenza di un corpus normativo di recepimento fiscale (decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e interpretativo che è stato in grado di stabilizzare il rapporto tra il dato di bilancio e quello fiscale.

Certamente si ravvede l'opportunità di operare per accrescere ulteriormente chiarezza e certezza nel rapporto tra il dato contabile e quello fiscale, ma in via derivata e successiva rispetto all'applicazione degli IAS/IFRS che non può essere, per le ragioni sopra richiamate, parziale o difforme.

L'Associazione si rende disponibile, anche partecipando ai lavori dell'OIC, ad approfondire tali aspetti in modo da rafforzare la certezza del diritto per i contribuenti, che proprio il Disegno di legge delega si prefigge di accrescere.

Articolo 7 – Principi e criteri direttivi per la revisione dell'imposta sul valore aggiunto

Tra i principi e i criteri direttivi specifici per la revisione dell'IVA dettati dalla disposizione, si rinvengono quelli relativi alla ridefinizione dei presupposti dell'imposta in modo da renderli più aderenti alla normativa dell'Unione europea, alla revisione della disciplina delle operazioni esenti, alla revisione della disciplina della detrazione ed alla razionalizzazione della disciplina del gruppo IVA.

L'auspicio è che, nell'attuazione, si tenga conto dell'esigenza di mitigazione degli impatti dell'IVA per quei comparti economici per cui tale tributo non è neutro; il tutto ovviamente in coerenza con le evoluzioni della normativa europea, dalle quali non è possibile prescindere, essendo l'IVA un'imposta "armonizzata".

Come noto, infatti, l'IVA pagata sugli acquisti rappresenta per le banche un vero e proprio costo, a differenza di quanto avviene per le altre imprese, per le quali l'imposta risulta neutrale, gravando essa economicamente sul consumatore finale e non sui soggetti che compongono la linea della produzione.

Tale fenomeno è la conseguenza diretta del regime di esenzione da imposta che caratterizza i servizi bancari e finanziari: se, in linea di principio, l'imposta pagata sugli acquisti è recuperabile in funzione della cessione, da parte dell'impresa, di beni e servizi imponibili, al contrario, la banca fornisce generalmente servizi esenti e tendenzialmente non recupera l'IVA pagata a monte, che si aggiunge agli altri costi produttivi.

Attualmente, i rimedi disponibili per mitigare il fenomeno descritto sono rappresentati dal Gruppo IVA, attraverso il quale le società appartenenti ad uno stesso gruppo operano come un soggetto unitario nei rapporti con i terzi, perdendo la propria soggettività individuale (con conseguente irrilevanza ai fini IVA delle operazioni infragruppo) e dai c.d. "consorzi esenti", che si caratterizzano per il fatto di poter rendere, nel rispetto di determinate condizioni, prestazioni esenti ai consorziati, elidendo quindi alla radice quella maggiorazione di costo dovuta all'applicazione dell'IVA.

Con riferimento al Gruppo IVA e in coerenza con quanto sinora evidenziato, è pertanto importante la volontà di semplificare le misure previste per l'accesso e l'applicazione dell'istituto, soprattutto per quel che riguarda gli stringenti vincoli posti dalla normativa nazionale per la costituzione. A tale ultimo riguardo, la stessa relazione illustrativa al Disegno di legge postula, a mero titolo esemplificativo, il superamento del criterio "all in, all out"¹¹: in tal modo – come auspicato dall'Associazione sin dall'introduzione nell'ordinamento nazionale della normativa in materia – verrebbe consentito un maggiore flessibilità gestionale valorizzando la sussistenza dei vincoli finanziari, economici e organizzativi nella costituzione dei Gruppi IVA.

Per quanto concerne, invece, il regime dei cd. "consorzi esenti", occorre evidenziare che esso è stato compromesso dalle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del

¹¹ La costituzione del gruppo IVA avviene attraverso l'esercizio di apposita opzione da parte di tutti i soggetti per i quali sussistano i requisiti richiesti: vincoli finanziario (controllo), economico, organizzativo. Per tale motivo il principio viene sintetizzato con l'espressione "all in-all out". Questo criterio ha determinato forti vincoli gestionali inducendo alcuni gruppi a non aderire all'opzione.

2017, con le quali è stato stabilito che i “consorzi esenti” non possono operare per i settori finanziario e assicurativo. Sul punto, si ritiene opportuno attendere la revisione della Direttiva IVA per i servizi finanziari e assicurativi, annunciata dalla Commissione UE, prima di procedere con il recepimento dei principi statuiti dalla Corte Giustizia nelle sentenze citate.

A quanto sinora osservato, si aggiungono altri punti di attenzione che potrebbero incidere in modo significativo sulla problematica generale della scarsa neutralità dell'IVA per quei comparti caratterizzati da ridotto recupero IVA. A mero titolo esemplificativo si citano il corretto trattamento ai fini dell'imposta del costo del personale distaccato, delle somme rinvenienti da accordi transattivi e degli strumenti finanziari derivati.

Pertanto, si auspica che tali problematiche possano trovare soluzione in sede di attuazione dei principi contenuti nel Disegno di legge delega, in modo da conferire certezza agli operatori da un lato e, dall'altro, assicurare uniformità nell'applicazione dell'imposta.

Articolo 8 - Principi e criteri direttivi per il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive

Il graduale superamento dell'IRAP prospettato dalla norma sarà prioritariamente orientato, in una prima fase, a società di persone ed associazioni professionali, e condurrà, a regime, per la maggioranza dei soggetti passivi (esclusi gli enti non commerciali), alla sua configurazione come sovraimposta IRES.

Il disegno di legge mira, pertanto, al raggiungimento di una maggiore semplificazione, mediante utilizzo della medesima base imponibile IRES per la determinazione del prelievo aggiuntivo.

Inoltre, la configurazione del prelievo a titolo di sovraimposta dovrebbe consentire una debenza fiscale solo in presenza di reddito imponibile e non di perdita fiscale, fermo restando la non riportabilità di queste ultime relativamente alla sovraimposta stessa.

La predetta modifica normativa dovrà assicurare invarianza di gettito a livello regionale, soprattutto in presenza di dissesto, considerando che quest'ultimo è destinato al finanziamento sanitario ed ai livelli essenziali della prestazione.

La scelta fatta prevede una gradualità del processo di transizione, si rimarca l'auspicio che esso avvenga in maniera ordinata e senza determinare, in termini generali aggravii impositivi e di *compliance* per determinati settori produttivi.

Articolo 9 – Altre disposizioni

Tra i principi e criteri direttivi specificamente individuati dall'articolo in commento, la lettera d) contempla quello relativo alla revisione e razionalizzazione degli incentivi fiscali alle imprese, in coerenza anche con quanto previsto dalla direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022. Tale direttiva, in linea con l'accordo globale raggiunto il 21 ottobre 2021 in sede OCSE, cui hanno aderito anche gli Stati Membri, introduce una imposta integrativa che i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga

scala devono corrispondere laddove l'aliquota effettiva nelle giurisdizioni in cui operano sia inferiore al 15%.

Le agevolazioni fiscali alle imprese - a seconda della modalità con cui sono configurate - possono, a parità di condizioni, abbassare l'aliquota effettiva e determinare di conseguenza una imposta integrativa da corrispondere. Si auspica che il riordino dei meccanismi di determinazione e fruizione delle agevolazioni di natura fiscale per le imprese consideri forme di riconoscimento tali da non vanificare l'effettività ed efficacia dei benefici accordati per i gruppi di imprese italiane.

Sotto altro profilo, la lettera e) della disposizione in esame contempla, tra i principi e criteri direttivi in materia di incentivi alle imprese, anche quello della revisione della fiscalità di vantaggio - riferita al complesso di norme finalizzate a fornire vantaggi di natura fiscale per lo svolgimento di attività economiche in particolari aree geografiche del Paese, oppure a determinati settori, al fine di favorirne lo sviluppo. Naturalmente tali incentivi debbono muoversi nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, favorendo a tale scopo quelle fattispecie, dichiarate compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dal Regolamento UE n. 651/2014, e che, quindi, consentono il riconoscimento di agevolazioni fiscali alle imprese senza l'attivazione dell'iter autorizzativo della Commissione europea.

In generale, è importante l'utilizzo della leva fiscale per indirizzare investimenti o aiuti nell'economia reale, ma deve essere preceduto da un'approfondita analisi volta a definire, oltre alla necessaria sostenibilità in termini di finanza pubblica, gli obiettivi del sistema di incentivazione tanto nel breve, quanto nel medio/lungo periodo (se possibile assegnando poche e precise finalità) e la efficace "fruibilità" degli stessi per i soggetti coinvolti (beneficiari diretti e facilitatori del meccanismo agevolativo).

Un approccio sistematico alla valutazione di questi strumenti di indirizzo fiscale non potrà prescindere dalla ricerca della coerenza con obiettivi strategici nazionali ed europei: tra questi, solo per stretta attualità, i temi dell'efficientamento energetico (es. Direttiva Case Green) e della digitalizzazione dell'economia.

In tal senso, la riforma del sistema fiscale potrebbe rappresentare l'occasione per una revisione complessiva e sistematica degli incentivi previsti dalla normativa vigente.

Tale revisione dovrebbe quindi essere preceduta da una verifica ex ante dell'effettiva capacità di fruizione "diretta" da parte dei beneficiari (attraverso l'utilizzo in compensazione dei propri debiti di imposta), ovvero "indiretta", qualora, come accennato in precedenza, vi fossero dei facilitatori dell'agevolazione (come, ad esempio, nel caso della cessione dei crediti di imposta).

Più in generale, a completamento della revisione cui si è fatto cenno, tutta la normativa in materia di agevolazioni e incentivi fiscali dovrebbe essere raccolta in un unico testo di riferimento che indichi, prima di tutto, i principi generali della materia, tra cui quello di affidamento del contribuente: in questo modo, oltre ad essere soddisfatta l'esigenza di semplificazione delle fonti normative, il ricorso alla legislazione d'urgenza verrebbe assai limitato, in un'ottica di programmazione di lungo periodo.

Articolo 15 – Procedimento accertativo

La delega promuove la *compliance* volontaria, tenuto anche conto della quantità di dati (i.e., fatturazione elettronica, dichiarazioni, precompilate etc.) già a disposizione dell'Amministrazione finanziaria. Attraverso questi ultimi, si mira a prevenire gli errori dei contribuenti e i conseguenti accertamenti, concentrando l'attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale, nonché a perseguire la riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale, massimizzando i livelli di adempimento spontaneo.

In termini generali, nell'ambito dei procedimenti di controllo e accertamento, è prevista una sistemica estensione del principio del contraddittorio, a pena di nullità, per tutte le forme di controllo sostanziale.

Quanto nello specifico ai temi maggiormente controversi, anche in giudizio, nell'attività di accertamento tributario, è specificato come la rettifica in sede di accertamento di oneri pluriennali debba avvenire nell'anno di registrazione (fatto generatore di imposta) del costo-immobilizzazione-perdita fiscale. Si pone così fine ad un orientamento giurisprudenziale contrario delle Sezioni Unite, che allungava di fatto i termini di accertamento e gli obblighi di tenuta della documentazione fiscalmente rilevante da parte dei contribuenti.

Tra i criteri direttivi, inoltre, è previsto quello di limitare l'utilizzo di presunzioni di maggiori e minori ricavi o costi sulla base dei valori di mercato, per evitare indebite applicazioni del principio di antieconomicità e/o transfer pricing interno.

Particolare attenzione è poi dedicata rafforzamento dell'adempimento collaborativo" (*cooperative compliance*), attraverso la progressiva riduzione delle soglie di ingresso al regime, la certificazione del sistema di controllo dei rischi fiscali, la previsione di maggiori meccanismi premiali, anche ai fini sanzionatori amministrativi e penali e la riduzione termini di decadenza dal potere di accertamento.

Ad avviso dell'Associazione, appare necessario rafforzare al massimo l'appetibilità dell'adempimento collaborativo, migliorando l'attuale regime premiale sanzionatorio previsto per gli illeciti connessi a rischi rilevanti comunicati all'Amministrazione nell'ambito del sistema di controllo del rischio fiscale interno, anche laddove il contribuente si discosti dall'interpretazione amministrativa della singola fattispecie segnalata.

La progressiva riduzione della soglia di ingresso al regime muove verso l'auspicabile direzione di un riconoscimento strutturale della rilevanza del sistema di gestione e controllo del rischio fiscale, avvicinandosi così ai modelli di *penalty protection* previsti sia nell'ambito del modello 231/2007 (che contempla oggi anche i reati fiscali), sia quelli previsti in materia di oneri documentali nel *transfer pricing*.

Attualmente la premialità si limita all'applicazione di sanzioni dimezzate e non superiori al minimo edittale, ma l'auspicio è per una significativa, ulteriore riduzione di queste ultime, che si coordini con quanto previsto nel successivo articolo 18, in termini di riconduzione a maggior proporzionalità dell'intero sistema sanzionatorio amministrativo.

Inoltre, appare essenziale riconoscere rilevanza giuridica, in termini di non punibilità o causa attenuante, all'adozione di efficaci sistemi di controllo del rischio fiscale inseriti nel contesto del sistema di governo aziendale e di controllo interno (*tax control framework*) anche ai fini penal-tributari.

Articolo 16 - Procedimenti di riscossione e di rimborso

Importante è la volontà di operare una completa revisione del sistema nazionale della riscossione, prevedendo soluzioni volte a velocizzare l'iter e rendere più efficiente l'azione dell'Amministrazione finanziaria per il recupero dei crediti, delineando più poteri e potenziando l'esecutività degli atti.

In particolare, al comma 1, lett. d), n. 3), si prevede di potenziare l'attività di riscossione coattiva dell'agente della riscossione, anche attraverso la razionalizzazione e l'automazione della procedura di pignoramento dei rapporti finanziari, mediante l'introduzione di meccanismi di cooperazione applicativa sin dalla fase della dichiarazione stragiudiziale del terzo, ai sensi dell'articolo 75-bis, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

Il tema del pignoramento dei rapporti finanziari presso le banche – nel più ampio ambito del pignoramento presso terzi disciplinato dall'articolo 72-bis, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 – è da tempo all'attenzione dell'Associazione, per via delle numerose criticità rilevate dagli operatori sia sotto il profilo prettamente normativo, sia sotto quello più operativo.

Infatti, se da un lato il dettato dell'articolo 72-bis citato risulta lacunoso anche a causa della mancanza di chiarimenti interpretativi dell'Amministrazione finanziaria (il riferimento è non solo ai dubbi circa la tipologia di rapporti finanziari pignorabili, ma anche all'efficacia temporale del pignoramento ivi disciplinato), dall'altro si è assistito negli ultimi anni ad una moltiplicazione incontrollata degli atti notificati, ai sensi dell'articolo 75-bis citato, dall'Agenzia delle entrate riscossione e dai concessionari della riscossione. Peraltro, tali atti contengono richieste riferite ad un grande numero di soggetti che, spesso, non sono neppure clienti della banca a cui l'atto è stato notificato.

E ciò nonostante la normativa vigente consenta, tanto ad Agenzia delle entrate riscossione quanto ai concessionari della riscossione, di utilizzare, nell'ambito di tale attività, i dati contenuti nell'Anagrafe tributaria e, più nello specifico, nell'Archivio dei rapporti finanziari, sezione alimentata anche dalle banche.

Da tali problematiche deriva una crescente difficoltà per le banche (terze pignorate) di gestire i pignoramenti, in tutte le sue fasi, con conseguenze negative anche nei rapporti con la clientela.

L'auspicio, dunque, è che le criticità appena delineate possano trovare soluzione nell'ambito di un processo di revisione della materia, che sia improntato a criteri di chiarezza, semplicità e automazione.

Sotto quest'ultimo profilo, è necessario efficientare il processo, passando per la sua automazione. L'Associazione, in più occasioni, si è espressa e adoperata in tal senso: a mero titolo esemplificativo, assieme ad Agenzia delle entrate Riscossione, è stato avviato

un progetto per predisporre una procedura volta a consentire le notifiche degli atti di pignoramento presso terzi attraverso il canale PEC e file in formato XML.

Tale sistema consentirebbe, da un lato, di rendere molto più rapida e meno onerosa parte dell'attività di riscossione nazionale, dall'altro, di rispondere all'esigenza di semplificare quegli adempimenti che rallentano l'operatività del terzo pignorato (come, appunto, le banche).

Il progetto in parola, pur avendo subito un rallentamento a causa dell'emergenza pandemica e della legislazione d'urgenza, è stato ripreso nello scorso anno e se ne auspica una finalizzazione in tempi rapidi, visto anche il supporto normativo offerto da un chiaro indirizzo del Disegno di legge delega. Peraltro, in ottica futura, simili iniziative potrebbero essere intraprese anche riguardo ad altri atti dell'Agente della riscossione.

Articolo 18- Sanzioni

Il Legislatore intende delegare al governo una sostanziale revisione dell'impianto sanzionatorio, sia amministrativo che penale, in ossequio al principio di proporzionalità, anche per allinearli agli *standards* degli altri Stati Membri.

In tal senso, è di interesse:

- la revisione del doppio binario, al fine di coordinare le sanzioni di carattere amministrativo tributario con quelle penal-tributarie;
- il riconoscimento, quanto al dolo o alla colpa, della oggettiva impossibilità di adempiere al pagamento del tributo, per fatti non imputabili al contribuente;
- la valorizzazione dell'implementazione, da parte del contribuente, di adeguati presidi di gestione del rischio fiscale, anche fuori dall'ambito dell'adempimento collaborativo.

Sotto altro profilo, si auspica che nell'ambito di tale revisione possa trovare spazio una razionalizzazione delle sanzioni connesse alle violazioni relative agli obblighi imposti a banche e intermediari finanziari in qualità di "ausiliari del Fisco".

Sul punto, occorre infatti tenere presente che le declinazioni che può assumere il ruolo degli intermediari finanziari sono molteplici. Talora, esso viene fatto coincidere con quello del sostituto d'imposta ma, in realtà, oggi gli intermediari finanziari svolgono una attività assai più complessa ed evoluta, di cui quella di sostituto di imposta in senso classico è ormai solo una delle tante componenti.

Ogni aspetto della relazione con il cliente viene rielaborata dalla banca (e dagli altri intermediari) in una logica fiscale. L'apertura di un conto corrente, l'erogazione di un finanziamento o la nascita di un qualsiasi altro rapporto sono oggetto di un processo di identificazione e segnalazione fiscale. Per i finanziamenti soggetti ad imposta sostitutiva la banca si occupa del versamento dell'imposta, con attenzione alla corretta applicazione dell'aliquota in funzione delle finalità per le quali il cliente si indebita. Ogni movimentazione è intercettata e rielaborata ai fini dell'Archivio dei rapporti finanziari. Gli investimenti finanziari sono oggetto di specifiche discipline, da cui si generano l'applicazione di imposte e/o apposite segnalazioni.

Le vicende del cliente assumono rilevanza per gli adempimenti della banca, destinataria di molteplici obblighi di segnalazione all'Anagrafe tributaria, in ottica di supporto all'attività erariale. Solo a titolo esemplificativo: essa dovrà far scattare, a seconda dei casi, apposite comunicazioni al fisco (esempio: interessi passivi per i mutui per acquisto di abitazione principale, commissioni addebitate al cliente/imprenditore o lavoratore autonomo per le transazioni effettuate con privati consumatori mediante strumenti di pagamento tracciabili) o apposite forme di prelievo (bonifici per ristrutturazioni edilizie). I rapporti con l'estero sono monitorati e segnalati per finalità di contrasto all'evasione fiscale internazionale. In presenza di clienti non residenti, scattano obblighi informativi di carattere internazionale. In caso di decesso del cliente, l'accesso ai conti viene inibito agli eredi fino a prova della presentazione della denuncia di successione.

Ogni errore compiuto nell'assolvimento degli obblighi posti a carico delle banche comporta un duplice ordine di rischi: nel rapporto con l'Amministrazione finanziaria, con possibile applicazione di sanzioni in occasione di controlli, e nel rapporto con il cliente. Ed è proprio per tale ragione che la banca non ha alcun interesse a svolgere in modo inesatto o inadeguato le funzioni di intermediario nei rapporti tra fisco e contribuente che la legge fiscale gli impone.

Pertanto, nel nuovo sistema, occorrerebbe operare una differenziazione delle sanzioni a seconda che siano volte a colpire violazioni messe in atto da un contribuente (tra cui, anche le banche quali autonomi soggetti di imposta) o da un "intermediario del Fisco".

Peraltro, in termini più generali, le sanzioni così definite potrebbero trovare collocazione in una sorta di "Statuto dell'intermediario del Fisco", ossia un apposito corpus normativo che disciplini obblighi, responsabilità, tutele e profili sanzionatori di tale figura che, ad oggi, riveste un ruolo fondamentale di ausilio all'attività dell'Amministrazione finanziaria.