

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE

**Indagine conoscitiva  
sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale**

Audizione dell'Associazione Bancaria Italiana

4 luglio 2017

## INTRODUZIONE

L'Associazione Bancaria Italiana, anche a nome del Presidente Antonio Patuelli, e del Direttore Generale Giovanni Sabatini, ringrazia la Commissione Parlamentare per la Semplificazione dell'invito a partecipare all'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale, il cui obiettivo finale è quello di individuare le possibili linee di azione per rendere più semplici i rapporti tra il fisco, da un lato, e cittadini e imprese, dall'altro.

**Semplificare non è semplice** - Il tema della semplificazione fiscale in Italia soffre di un evidente paradosso: sebbene la volontà del legislatore e delle Amministrazioni interessate di procedere in un percorso virtuoso per il superamento dei maggiori inconvenienti incontrati da cittadini ed imprese nel rapporto con il fisco abbia già dato risultati per molti aspetti, l'incessante produzione normativa determina il continuo riproporsi di nuovi fenomeni di complicazione.

Un esempio che merita di essere citato proprio per la sua stringente attualità è rappresentato dalle nuove regole di versamento dell'imposta sul valore aggiunto operative dallo scorso 1° luglio (cosiddetto meccanismo della scissione dei pagamenti, ovvero "split payment"). È noto che l'intervento si giustifica nella logica della eliminazione di possibili fenomeni di frode da parte degli operatori inadempienti.

In questa logica, quindi, la normativa "semplifica" il processo di accertamento da parte del fisco. Detto meccanismo, infatti, è essenzialmente mirato a garantire l'erario dal rischio di non percepire – in ragione del mancato rispetto dell'obbligo di versamento da parte dei fornitori che ne addebitano in fattura il relativo importo – quell'IVA che dal canto suo il committente provvederà a recuperare secondo gli ordinari meccanismi di detrazione. Lo strumento è efficiente nel raggiungimento del proprio scopo, in quanto "distoglie" il versamento dell'IVA dalla sfera operativa del fornitore e lo affida al committente, quando quest'ultimo appartenga a determinate categorie considerate "affidabili" dal fisco.

Il capovolgimento della responsabilità nel versamento dell'IVA, che non compete più al fornitore del bene o del servizio ma si trasferisce in capo al cliente quando quest'ultimo appartenga al mondo della pubblica amministrazione ovvero sia elencato tra le società quotate FTSE MIB, è sicuramente di immediata comprensione sul piano concettuale. Nondimeno, sul piano operativo ciò ha comportato un vero e

proprio stravolgimento per tutte le imprese interessate, con pesanti ricadute in termini di maggiori oneri di *compliance*.

Si tratta solo di un esempio, ma può essere indicativo rappresentare in questa sede come una novità normativa sicuramente diretta a finalità apprezzabili e di per sé riassumibile in poche righe – determinati soggetti che acquistano un bene o servizio dal costo di 100 non pagano più al fornitore una somma pari a 122 comprensiva dell'IVA ma pagano al fornitore solo 100 e versano 22 direttamente all'erario – vada ad incidere su tutta una serie di processi aziendali, a partire dagli aspetti meramente contabili fino alla revisione gestionale dei rapporti con i fornitori, con connesso riassetto del ciclo degli acquisti, interventi nei processi autorizzativi interni, emersione di nuovi rischi di inadempimento fiscale da monitorare, definizione dei profili di responsabilità. Gli interventi di adeguamento da parte delle imprese interessate, nell'ambito delle quali ricadono ora non solo le quaranta maggiori società italiane, tra cui le principali banche, ma anche numerose altre imprese di ogni genere che sono state inserite negli elenchi pubblicati solo alcuni giorni fa, sono tuttora in corso e impegneranno per i prossimi mesi ingenti risorse sia finanziarie che umane.

**Il programma dell'indagine** – Questo esempio a carattere contingente è solo una dimostrazione di come il tema delle semplificazioni fiscali si presti a ricomprendere praticamente qualunque criticità posta dalla normativa tributaria, con riferimento a tutti i tributi, sia diretti che indiretti, e tutti gli aspetti della vita delle imprese, stante la pervasività degli adempimenti necessari per il corretto rispetto degli obblighi tributari.

A fronte di un tema potenzialmente sconfinato, diventa necessario operare delle scelte ed a tal fine lo stesso programma dell'indagine offre un'utile guida, richiamando esso all'attenzione i principi posti dallo Statuto del contribuente, e l'opportunità di procedere ad una verifica di come abbiano funzionato sinora le "autolimitazioni" che lo stesso legislatore si è posto con tale normativa, tra le quali spiccano quelle relative alla (i) necessità di chiarezza e trasparenza delle disposizioni, (ii) rispetto dei criteri di efficacia temporale dei provvedimenti, (iii) adeguata informazione del contribuente.

Le banche attribuiscono al rispetto di tali principi valenza di priorità assoluta, quando non rispettati esse ne soffrono prima di tutto come contribuenti in proprio, ma con sensibilità particolarmente acuita quando entra in gioco il loro ruolo di intermediari/ausiliari del fisco.

Per questi due distinti profili si possono svolgere alcune considerazioni.

**Le banche come contribuenti** – Il processo contabile di determinazione dell'utile di impresa risponde oggi per gli appartenenti al settore bancario ad un complesso set regolamentare che non trova confronti per le altre categorie di imprese, e che si caratterizza, in Italia, per l'adozione dei principi contabili internazionali. È noto quanto sia stato contrastato e non facile il percorso che ha condotto all'affermazione del principio di derivazione rafforzata dell'imponibile fiscale dall'utile di bilancio, con abbandono dell'impostazione in passato prevalente, quando vigevano criteri di rideterminazione dell'imponibile in base a regole fiscali autonome rispetto a quelle civilistiche.

Ne sono parimenti noti i vantaggi, sia per le imprese in termine di riduzione dei costi di *compliance* sia per il fisco, per il quale l'utilizzo di uno stesso linguaggio contabile e fiscale è di ausilio nella comprensione del modello di business dell'impresa, anche al fine di aumentare l'efficacia dei controlli fiscali.

Nondimeno, il legislatore fiscale ha solo in parte "autolimitato" la propria autonomia nel momento in cui, nella riformulazione dell'art. 83 del Testo Unico delle imposte dirette, è stato sancito il riconoscimento ai fini fiscali, anche in deroga alle disposizioni del TUIR, dei criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione in bilancio previsti dai principi contabili internazionali.

Il superamento delle difficoltà legate alla gestione del doppio binario fra valori civili e fiscali non è infatti stato spinto fino alla completa eliminazione delle ipotesi per le quali il legislatore ritiene che le esigenze bilancistiche e quelle tributarie mantengano comunque differenze ineludibili per cui i risultati di bilancio devono essere comunque "rettificati" ai fini tributari.

Il banco di prova sul quale si misurano tali divergenze rimane tuttora la dichiarazione dei redditi, dove l'utile lordo preso come riferimento iniziale nel principio della derivazione rafforzata viene sottoposto ad una moltitudine di variazioni di segno opposto prima di poter quantificare il reddito imponibile. Le rilevazioni quantitative effettuate sulla base dei dati forniti dalle banche associate dimostrano come l'entità complessiva delle variazioni in aumento e in diminuzione sono pari ad un multiplo dell'utile lordo iniziale, dando così origine a un "moltiplicatore della *compliance*".

Il che impone l'interrogativo circa l'efficienza di un sistema fiscale che, pur in presenza del principio della derivazione rafforzata, costringe tuttora non solo le imprese – in sede di dichiarazione – ma anche lo stesso fisco – in sede di controlli - ad un complesso processo di composizione/scomposizione dell'utile con una perdita "reale" per tutti in termini di maggiori oneri (umani e finanziari), la cui incidenza ultima ricade anche sull'erario. La complessità amministrativa sottostante questo

processo è uno degli elementi che fa collocare l'Italia tra i paesi meno competitivi a livello internazionale non solo per pressione fiscale ma anche nelle modalità di determinazione dell'onere tributario; l'Italia si colloca al 126° posto su 190 paesi osservati a causa della complessità e onerosità della *compliance* associata al pagamento dei tributi (Fonte: Banca Mondiale – *Doing Business*).

In un'ottica pragmatica, la semplificazione più ambiziosa di tutte sarebbe quella della presa diretta dell'utile imponibile dall'utile di bilancio, senza alcuna variazione.

Non va peraltro sottaciuto una tale ambizione è difficilmente perseguibile quando ci si collochi in un contesto internazionale. Anzi, il timore è quello che le evoluzioni della normativa fiscale comunitaria possano comportare un passo indietro per l'ordinamento domestico, per ritornare ad una situazione in cui il divario tra valori civilistici e fiscali diventi ancora maggiore, in cui non vi sia neanche più il riconoscimento dei criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione in bilancio previsti dai principi contabili internazionali. Il riferimento è alla proposta di direttiva per la creazione di una base imponibile comune per le imprese che operano nell'unione europea, che la Commissione europea sta promuovendo in assenza di una previa armonizzazione dei principi contabili per le società europee. Il rischio potrebbe essere quello di perdere, in prospettiva, anche i benefici in termini di semplificazione che oggi determina per le imprese IAS l'adozione del principio di derivazione rafforzata, per ricadere in modo completo in un contesto di doppio binario, con massima amplificazione dei costi di adempimento e delle connesse responsabilità/rischi.

Anche a voler prescindere dalle possibili evoluzioni (o involuzioni) di carattere internazionale, da parte del settore bancario resta fermo l'auspicio che il legislatore domestico valorizzi l'importanza di un processo semplificativo nelle regole di determinazione della base imponibile, evitando, ogni qual volta sia possibile, misure che conducano ad una divaricazione tra risultati contabili e risultati fiscali.

**Le banche come intermediari** – Un secondo profilo che preme evidenziare in questa sede è quello del rilievo fondamentale che assume il tema della semplificazione quando si passa ad esaminare il ruolo delle banche come intermediario, dove il rapporto non è di tipo bilaterale fisco/contribuente, ma assume una valenza trilaterale, dovendosi tenere conto anche del rapporto con il cliente.

Le declinazioni che può assumere il ruolo degli intermediari finanziari sono molteplici. Talora, esso viene fatto coincidere con quello del sostituto d'imposta come a suo tempo delineato dalla riforma tributaria di inizio anni Settanta, e cioè quello di

un soggetto tenuto per legge al pagamento di imposte in luogo di altri, nei cui confronti esso è obbligato ad esercitare la rivalsa. Nella 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.

Poco senso avrebbe in questa sede procedere ad una elencazione didascalica di tutte le funzioni svolte nell'interesse principale del fisco, ma talora anche del contribuente, con un focus particolare per le persone fisiche, ma non solo. 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 – ordinaria o maggiorata – in funzione delle finalità per le quali il cliente si indebita. Ogni movimentazione è intercettata e rielaborata ai fini dell'archivio dei rapporti. Gli investimenti sono oggetto di specifiche discipline, da cui si generano l'applicazione di imposte e/o apposite segnalazioni. Gli acquisti di azioni emesse da società italiane sono assoggettate all'imposta sulle transazioni finanziarie che il legislatore italiano ha ritenuto di voler anticipare rispetto ai tempi del dibattito europeo. Le vicende del cliente assumono rilevanza per gli adempimenti della banca, che dovrà far scattare, a seconda dei casi, apposite comunicazioni al fisco (esempio: interessi passivi per i mutui per acquisto di abitazione principale) anziché apposite forme di prelievo (bonifici per ristrutturazioni edilizie). Le consistenze finanziarie possedute sono assoggettate ad imposta di bollo. I rapporti con l'estero sono monitorati e segnalati. 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.

In Italia, può apparire scontato che le banche provvedano a tutto questo nel quadro della loro ordinaria attività. Ma se si rivolge lo sguardo oltre i confini nazionali, seppure sia possibile verificare che in alcuni Paesi sono presenti taluni di tali adempimenti, difficilmente si riscontrerà lo stesso grado di coinvolgimento delle banche come ausiliarie del fisco. Quello che per gli intermediari finanziari italiani è ordinario, per altri è eccezionale.

Non si deve poi confondere, nel trattare di queste funzioni, la posizione delle banche rispetto a quella degli altri soggetti che intermediano in modo professionale il rapporto tra il cittadino e il fisco. Il commercialista o il centro di assistenza fiscale

si interpongono nella relazione tra fisco e contribuente per attivazione di quest'ultimo, che intenzionalmente si rivolge ad un "intermediario" per ricevere un servizio necessario per l'adempimento dei propri obblighi fiscali. Il cliente della banca che apre un rapporto di conto corrente, investe titoli o chiede un finanziamento, potrà certamente apprezzare il fatto che la banca provvede in modo efficiente al pagamento di imposte a lui riferibili, ma non è certo questo il motivo che lo ha spinto ad avvalersi dei servizi bancari e finanziari. In molti casi, egli è del tutto inconsapevole delle possibili ricadute fiscali, che possono risultare talora indesiderate, talora sgradite, non di rado causa di contestazione, anche in sede giudiziaria.

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, che risulterà danneggiato in primo luogo in termini di immagine e di perdita di fiducia. La lesione che ne deriva compromette il nucleo essenziale del rapporto banca-cliente.

La banca non ha quindi 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, in modo, va detto per inciso, del tutto non remunerato.

L'interesse è invece quello di poter operare nel modo più efficiente, in una logica di massimo contenimento di costi. Perché ciò possa avvenire, l'ordinamento dovrebbe attrezzarsi in modo da garantire agli intermediari finanziari come ausiliari del fisco il migliore ambiente operativo possibile.

In un mondo che punti realmente alla semplificazione e all'efficienza, lo Statuto del contribuente potrebbe essere affiancato da uno Statuto degli intermediari, a tutela e garanzia del migliore svolgimento delle funzioni ad essi affidate, nell'interesse di tutti, a cominciare da quello dei clienti, anche quando si trovino ad essere "contribuenti inconsapevoli".

L'ipotizzato Statuto degli intermediari potrebbe declinare i principi cardine per la buona operatività di tali soggetti:

- **Decorrenza** – Le nuove disposizioni dovrebbero sempre prevedere un tempo adeguato per l'allestimento dei processi amministrativi ed informatici necessari. Si sono registrati casi di entrata in vigore immediata, in coincidenza con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, di modifiche destinate ad impattare sul trattamento fiscale di determinati clienti. È evidente che in tali casi l'inadempimento diventa forzatamente inevitabile. In nessun caso poi dovrebbe

essere prevista una decorrenza retroattiva. I clienti di oggi non sono quelli di ieri, la riapertura di operazioni ormai chiuse entra in serio conflitto con l'operatività concreta;

- **Istruzioni tempestive** - Le norme troppo spesso necessitano di una interpretazione ufficiale. La persistenza di condizioni di incertezza impedisce la messa a punto delle procedure interne ed espone ad errori, con potenziali danni per la clientela. Le disposizioni di diritto transitorio dovrebbero prevedere che le norme entrano in vigore solo decorso un termine adeguato dal completamento del quadro normativo di riferimento, comprensivo sia dei provvedimenti di tipo secondario eventualmente previsti sia dei chiarimenti forniti dall'Agenzia delle entrate con apposita circolare;
- **Aspetti sanzionatori** – Gli intermediari, come detto, non hanno un interesse in proprio al non corretto adempimento. Mancati o tardivi versamenti non dovrebbero essere colpiti dalle stesse sanzioni previste per il mancato o tardivo versamento da parte dei contribuenti, dove possono entrare in gioco elementi di tipo intenzionale. Occorre un ripensamento degli aspetti sanzionatori per questo comparto, a completamento dei positivi passi avanti già compiuti con l'opera di revisione attuata con i decreti legislativi del 2015, emanati in attuazione della legge delega per la revisione del sistema fiscale;
- **Contenimento dei costi** – Ogni qualvolta possibile, l'amministrazione dovrebbe mettere a disposizione degli intermediari procedure informatiche gratuite;
- **Compatibilità degli adempimenti rispetto al contesto operativo** – Non di rado il legislatore "pecca" per eccesso di affidamento circa il grado di conoscenza di fatti personali riferibili al proprio cliente da parte delle banche e degli intermediari finanziari. È ben vero che ci sono precise procedure di identificazione della clientela (esempio: norme antiriciclaggio) e che la banca instaura un rapporto del tutto privilegiato con il proprio cliente. Ma questo non significa che alla banca possano essere riconosciuti poteri investigativi tali da dare per scontata la conoscenza di elementi estranei ai contenuti della relazione intrattenuta o non direttamente desumibili dalla documentazione contrattuale a propria disposizione. Previsioni normative che presuppongano una tale conoscenza estesa rischiano di risultare inapplicabili o inefficaci, se non addirittura dannose in termini di disintermediazione degli intermediari finanziari rispetto a quelli esteri. Il riferimento è, tra l'altro, alle varie ipotesi di nuove forme di prelievo (ritenute) che in più occasioni sono state riproposte come misura di contrasto a forme di evasione internazionale. Il fatto che si tratti di motivazioni nobili e condivise non impedisce di rilevare come di fatto tali proposte siano inattuabili, presupponendo



esse la possibilità di creare delle distinzioni all'interno del complesso dei flussi di pagamento veicolati dalle banche che non risultano compatibili con le regole di funzionamento degli stessi. I sistemi di pagamento europei oggi si basano essenzialmente sull'acquisizione del codice IBAN del destinatario, ed in molti casi questo è l'unico elemento a disposizione della banca, che non può ovviamente bloccare il pagamento (la regolamentazione europea lo vieta) in attesa di intervistare il cliente per acquisire informazioni circa il destinatario o le motivazioni sottostanti al pagamento. Più in generale, il legislatore fiscale dovrebbe prendere atto dell'anacronismo di norme che presuppongano interlocuzioni "dirette" con clienti oggi sempre meno contattabili di persona, stante il crescente sviluppo delle tecnologie informatiche che consentono una operatività a distanza.

\* \* \*

Per concludere, un cenno va fatto alla necessità di sviluppare maggiormente il contraddittorio tra l'Amministrazione finanziaria e gli intermediari finanziari che operano come ausiliari del fisco.

In via pragmatica, il dialogo con l'Agenzia delle entrate è attivo da tempo, improntato alla più ampia collaborazione e sta dando innegabilmente ottimi frutti.

Troppo spesso, tuttavia, si tratta di interlocuzioni che intervengono ex post, quando la normativa primaria è già stata approvata. Dovrebbe essere previsto tra i principi normativi generali quello della attivazione di processi di consultazione pubblici, anche mediante tavoli di lavoro, nella fase di formazione delle nuove norme destinate ad imporre incombenze agli intermediari/ausiliari. Ne trarrebbero vantaggio tutti: fisco, contribuenti e banche.