

CAMERA DEI DEPUTATI  
VI COMMISSIONE FINANZE

**A.C. 2220**

**Disegno Di Legge "Conversione in legge del decreto-legge 26  
ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale  
e per esigenze indifferibili"**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI  
Dott. Giovanni Sabatini

4 Novembre 2019

## INTRODUZIONE

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 provvedimento alla vostra attenzione, che, assieme alla Legge di bilancio 2020, dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019.

Il contributo è strutturato in due parti idealmente distinte, ma nella sostanza profondamente interconnesse:

- nella prima sono esposte considerazioni più generali, anche in relazione al contesto macroeconomico e ai più recenti sviluppi dell'attività bancaria in Italia;
- nella seconda si esaminano alcune delle misure più specifiche a cui il provvedimento fa riferimento, con uno speciale focus sulle disposizioni finalizzate al contrasto del riciclaggio e dell'evasione fiscale, in particolare quelle volte ad incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici in alternativa al contante. Non si mancherà poi di segnalare interventi a sostegno della crescita e delle semplificazioni.

## **PARTE PRIMA**

### **CONTESTO MACROECONOMICO E ATTIVITÀ BANCARIA IN ITALIA**

Il quadro economico si caratterizza per un marcato indebolimento della crescita a livello internazionale. Le tensioni commerciali stanno frenando il commercio mondiale, che da qualche mese registra tassi annuali di variazione negativi. La crescita sta rallentando in USA e nell'area dell'euro; ristagna in Italia. Nei primi nove mesi del 2019, la crescita congiunturale del PIL italiano è stata di appena lo 0,1% a trimestre. Il lento recupero verso i livelli precrisi si è così interrotto: rispetto al 2008 il PIL è ancora inferiore del 5%, gli investimenti registrano un gap del 18%.

I recenti sviluppi finanziari segnalano, però, una netta riduzione del differenziale di rendimento tra BTP e Bund a scadenza decennale. Lo spread si colloca ora intorno ai 130 punti base, in calo rispetto ai 240 punti base toccati nella prima decade di agosto 2019. La riduzione dello spread ha effetti positivi sulla finanza pubblica poiché crea spazi di manovra fiscale. Questi risparmi possono essere utilizzati per stimolare la crescita economica.

Nonostante l'indebolimento congiunturale, il settore bancario si conferma solido. Ad agosto 2019, le sofferenze nette erano pari a 32,5 miliardi di euro, in calo del 20% rispetto a un anno prima e del 64% rispetto al picco registrato a fine 2015. Il tasso di deterioramento del credito si colloca sui valori minimi storici e si mostra resistente al basso tono congiunturale (1,4% nel secondo trimestre del 2019). Il grado di patrimonializzazione si colloca al 13,5% in termini aggregati, su livelli ampiamente superiori ai minimi regolamentari. Gli impieghi al settore privato continuano a crescere, anche se a tassi contenuti. Questa dinamica continua, però, ad essere caratterizzata da una netta contrapposizione tra l'andamento del credito alle imprese, che registra una contrazione che riflette una domanda ancora modesta e quello alle famiglie, che invece cresce a tassi stabilmente superiori al 2%.

Per ridare slancio alla crescita e stimolare gli investimenti delle imprese è dunque necessario rafforzare il clima di fiducia e di certezza sulle scelte di politica economica.

In tal senso, è auspicabile che nel dibattito parlamentare e nel confronto con le istituzioni europee prevalgano equilibrio e realismo - tenuto conto della necessità di mantenere in ordine i conti pubblici del nostro Paese -, per favorire e sostenere una stabile ripresa economica, incentivando i fattori produttivi e l'occupazione.

## **PARTE SECONDA**

### **LINEE DI INTERVENTO FINALIZZATE AL CONTRASTO DEL RICICLAGGIO E DELL'EVASIONE FISCALE, PER LA CRESCITA E LE SEMPLIFICAZIONI**

Il DDL è caratterizzato da una forte focalizzazione sull'adozione di misure volte a combattere l'evasione fiscale e contributiva nonché il riciclaggio.

Si tratta di fenomeni fra loro interdipendenti, in grado di minare lo sviluppo ordinato ed equilibrato delle dinamiche di mercato e di alterare la concorrenza tra le imprese.

Nel approfondire impegno in questa lotta per l'etica e la legalità, occorre adottare un approccio deciso, pragmatico e rispettoso delle libertà individuali, come ad esempio la scelta delle forme di pagamento, un diritto costituzionalmente garantito. L'uso del contante è, nei limiti definiti dalla legge, un diritto civile, ma il suo abuso evidenzia il più delle volte operazioni illecite di evasione fiscale e di riciclaggio. Opportuno è, quindi, il dibattito attualmente in corso sulla possibilità di incoraggiare e stimolare pagamenti elettronici tracciabili. Non ci esprimiamo sui tetti per i pagamenti in contanti

e non partecipiamo al dibattito politico; un tetto al contante fissato a livello europeo sembrerebbe però molto più importante ed efficace, visto che in Europa è prevista la libera circolazione di persone, merci servizi e denari.

Le banche sono in prima fila nella lotta al riciclaggio, che è l'anello di connessione di tutti i reati finanziari, compresa l'evasione fiscale. Qualsiasi iniziativa volta a ridurre l'evasione è quindi apprezzata, soprattutto se assume la forma di incentivi a comportamenti eticamente e socialmente corretti da parte di tutti gli operatori economici (art. 19). Il tutto, ovviamente, tenendo sempre presente l'attuale operatività dell'insieme dei soggetti coinvolti nei vari sistemi di pagamento.

Anche in Italia le carte di credito e di debito si sono diffuse in quantità elevata in proporzione agli abitanti, ma il loro uso, pur cospicuamente crescente negli ultimi anni, appare ancora limitato se confrontato con la media europea. E' da segnalare comunque che in tutte le svariate forme di pagamento diverse dal contante l'Italia presenta significativi disallineamenti rispetto agli Paesi europei, indicatore da cogliere per individuare gli incentivi volti ad accompagnare cambiamenti nelle scelte d'uso degli strumenti di pagamento elettronici. E' bene ricordare che i prodotti e servizi di pagamento sono diversi e in concorrenza fra loro e prevalentemente soggetti a normative europee.

La lotta all'evasione è doverosa in termini etici e per i bilanci delle Istituzioni. Vediamo con favore l'idea, mutuata dall'esperienza positiva nel settore dei carburanti, di prevedere anche negli altri settori merceologici un credito d'imposta per le transazioni effettuate mediante carte di credito, di debito o prepagate (art. 22).

Nell'attuazione delle norme è importante che l'ottemperanza agli obblighi imposti in capo agli intermediari risponda a criteri di efficienza e coerenza con la realtà operativa. Ci si riferisce sia alle comunicazioni degli intermediari volte alla verifica dell'entità della spettanza agli esercenti del credito di imposta prima richiamato (art. 22) sia alle norme volte a rendere maggiormente tracciabili i flussi di pagamento, a contrastare l'evasione

fiscale e le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore del gioco online (art. 28).

\*\*\*

Nell'ottica del potenziamento della lotta all'evasione si collocano ulteriori misure, quali:

- la revisione dell'apparato sanzionatorio penale per i reati tributari, con la contestuale introduzione della cd. "confisca allargata" in caso di condanna per reati che presentino specifiche caratteristiche di offensività e la modifica della disciplina della responsabilità amministrativa degli enti (art. 39);
- la modifica della disciplina in materia di ritenute e compensazioni in appalti e subappalti (art. 4).

Quanto alla prima misura, assume particolare rilevanza l'abrogazione della disposizione contenuta nell'art. 4, comma 1-ter, del d. lgs. n. 74 del 2000, in base alla quale le valutazioni di bilancio, che singolarmente considerate differivano in misura inferiore al 10 per cento da quelle corrette, oltre a non assumere rilevanza penale, non concorrevano nemmeno alla verifica del superamento delle soglie di punibilità per la configurazione del reato di infedele dichiarazione.

L'intervenuta abrogazione determina profili di incertezza per le imprese e in particolare per quelle caratterizzate da bilanci nei quali la componente valutativa assume rilievo e in alcuni casi preminenza. Il legislatore si era preoccupato del tema in commento nel 2015, allorquando decise di riformulare alcuni aspetti del diritto penale tributario, confermando la rilevanza delle difformità valutative ai fini della sanzionabilità amministrativa, ma escludendola, seppure entro le citate soglie, ai fini penali.

Come chiaramente rappresentato nella relazione illustrativa al d. lgs. n. 158 del 2015, la disposizione ora abrogata era stata introdotta nell'ordinamento per ragioni di competitività del nostro quadro regolamentare. In particolare, sul piano della "competizione tra ordinamenti",

la rilevanza penale di uno scostamento poco significativo tra valutazioni effettuate dai redattori del bilancio rispetto a quelle ritenute corrette dall'amministrazione finanziaria rischia di tradursi in un disincentivo all'insediamento delle imprese sul territorio italiano, stante il fatto che semplici divergenze valutative determinino, con inesorabile automatismo, l'avvio di procedimenti penali.

Gli aspetti di incertezza e di disallineamento rispetto al contesto internazionale risultano anche guardando all'art. 39, comma 2 del DDL, che contiene la previsione, finora assente nel panorama giuridico nazionale, della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per la commissione di reati di natura tributaria. Attualmente, infatti, i reati in materia tributaria rientrano nel perimetro della responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. 231/2001 solo se costituiscono il "reato base" dei reati di riciclaggio e autoriciclaggio annoverati tra i "reati presupposto 231".

Come risulta nella Relazione illustrativa, si tratta della risposta normativa del nostro ordinamento alle previsioni dettate dal legislatore eurocomunitario in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (direttiva UE 2017/1371). In realtà, la direttiva in questione, in fase di recepimento in Italia, ha un ambito di applicazione più circoscritto, riguardando i soli reati IVA transnazionali e connotati da particolare gravità (danno complessivo pari ad almeno 10 mln di euro). Anche in questo caso, un approccio uniforme a livello europeo sembra essere condizione necessaria per evitare minore attrattività del nostro sistema economico.

Con riferimento, invece, alla modifica della disciplina in materia di ritenute e compensazioni in appalti e subappalti, l'art. 4 introduce nuovi oneri di compliance per i sostituti d'imposta che affidano il compimento di un'opera o di un servizio ad un'impresa. La novità in questione è stata accolta con preoccupazione dal mondo imprenditoriale in quanto rappresenta un passo indietro rispetto all'abrogazione della disciplina della responsabilità solidale negli appalti, avvenuta ad opera dell'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175.

In tale occasione, come puntualmente riportato nel dossier del 28 ottobre 2019, redatto dagli uffici del Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, *"si rilevava che tale disciplina (ossia la responsabilità solidale negli appalti ndr), pur perseguendo l'obiettivo di contrastare l'evasione fiscale, ha previsto **oneri amministrativi** sulle imprese che si sono rivelati **non proporzionati** rispetto all'esigenza di contrastare i fenomeni di frode e di evasione fiscale riscontrati nell'esperienza operativa da parte di coloro che utilizzano lavoratori in nero"*.

L'obiettivo di contrastare l'evasione fiscale, che ha ispirato l'introduzione della misura in commento è senz'altro condivisibile. Tuttavia, considerato che i nuovi adempimenti introdotti con la misura in questione potrebbero risultare ancora più gravosi rispetto alla previgente disciplina, si auspica che nell'ambito del dibattito parlamentare per la conversione in legge del decreto vengano introdotti opportuni correttivi per eliminare o quanto meno mitigare i nuovi oneri di compliance a carico dei committenti.

Le suddette preoccupazioni, condivise da vari settori dell'economia, sono state recentemente portate all'attenzione del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

\*\*\*

Si segnala l'importante decisione del legislatore di utilizzare il decreto fiscale collegato alla legge di Bilancio per prevedere il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI per complessivi 670 milioni di euro per il 2019 (art. 41, comma 1); fondo di garanzia che negli ultimi anni ha dimostrato di essere un traino importante per le piccole e medie imprese e che recentemente ha esteso il suo raggio d'azione anche alle imprese industriali maggiormente strutturate - le small mid-cap (imprese con un numero di dipendenti compreso tra 250 e 499) - il cui ruolo è essenziale per favorire il decollo della ripresa, trainando anche lo sviluppo delle imprese minori.



\*\*\*

Da ultimo, si guarda con favore al percorso graduale e sperimentale di semplificazione degli adempimenti fiscali, già avviato in passato con la dichiarazione 730 precompilata.

Con il provvedimento all'attenzione, viene oggi previsto che anche la dichiarazione annuale IVA e le liquidazioni periodiche IVA verranno precompilate dall'Amministrazione finanziaria (art. 16).

L'auspicio è di proseguire nella direzione della semplificazione degli adempimenti fiscali, tenendo in adeguato conto il necessario bilanciamento tra le esigenze di semplificazione per i contribuenti e gli oneri di *compliance* in capo agli intermediari del fisco.

\*\*\*

Come sempre l'Associazione Bancaria Italiana si rende pienamente disponibile per un confronto ulteriormente approfondito sui provvedimenti attuativi delle norme in commento.