

Roma  
17 novembre 2021  
Prot. SSG/002974

On. Prof. Luigi Marattin  
Presidente  
Commissione Finanze  
Camera dei Deputati  
Piazza del Parlamento, 24  
00186 Roma

*Illustrare e Co. Pizzardi*

con riferimento alla cortese richiesta del 9 novembre scorso, mi è gradito trasmetterLe il contributo dell'ABI sul "Disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale" (A.C. 3343).

La saluto con viva cordialità.

*e grazie*

**Antonio Patuelli**

*Alto Alt*

*ALLEGATO*

CAMERA DEI DEPUTATI  
VI COMMISSIONE FINANZE

**A.C. 3343**  
**“Disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale”**

Documento ABI  
18 novembre 2021

L'Associazione Bancaria Italiana, anche a nome del Presidente Antonio Patuelli e del Direttore Generale Giovanni Sabatini, ringrazia la VI Commissione Finanze della Camera dei deputati per l'opportunità di fornire il proprio contributo in merito al disegno di legge di delega sulla riforma fiscale, recentemente presentato alla Camera dei deputati.

Si riporta di seguito l'analisi articolata secondo lo schema richiesto dal Presidente, On. Luigi Marattin.

\*\*\*

## **SEZIONE I**

### Art. 2: Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi

L'IRPEF è stata nel tempo oggetto di svariati interventi, alterando i principi costitutivi della originaria riforma.

Nella proposta di legge delega la principale novità delineata è la progressiva evoluzione del sistema attuale verso un modello di tassazione duale, con la medesima aliquota proporzionale di tassazione sia sui redditi derivanti dall'impiego del capitale (rendimenti finanziari), sia sui redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES).

La finalità di questa razionalizzazione del prelievo trova conforto nella volontà del legislatore di superare potenziali "arbitraggi" fiscali nell'ambito di diversi regimi impositivi, attraverso la previsione – per i soggetti diversi da quelli a cui si applica l'IRES - di una tassazione con aliquota proporzionale per i redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo.

Un ruolo fondamentale per il buon esito di questa revisione avranno le norme attuative che non dovranno prevedere nuovi e complessi oneri di adempimento, oltre che un maggior carico fiscale per i soggetti passivi d'imposta.

Attualmente, il nostro ordinamento già contempla un meccanismo di tipo duale: si tratta dell'Aiuto alla Crescita Economica (cd. "ACE") che rappresenta un incentivo alla patrimonializzazione delle imprese e consente di dedurre dal reddito delle società di capitali, di persone e delle ditte individuali in contabilità ordinaria, un valore corrispondente al rendimento figurativo degli incrementi di capitale proprio, mitigando così il disequilibrio tra le fonti di finanziamento fondate sul debito e quelle basata sul capitale proprio.

Il ricorso ad un meccanismo simile – che però tenga conto del capitale complessivo e non solo della quota incrementale - per l'attuazione del futuro sistema duale di imposizione potrebbe condurre all'effetto voluto dal legislatore preservando la semplicità di applicazione.

Oltre i meccanismi dell'IRPEF, la Riforma dovrà affrontare con attenzione anche le questioni dell'imposizione sui redditi finanziari, relative alla determinazione della base imponibile e al momento del prelievo. Per quanto attiene ai tratti di più stretto interesse per il mondo bancario, chiamato all'applicazione pressoché generalizzata dell'imposta in qualità di sostituto-ausiliario del fisco, a nostro avviso una verifica delle opportunità di riforma dovrebbe partire da un'analisi compiuta dell'attuale sistema, per individuare le principali lacune o complessità. Tra queste, sicuramente, la presenza di due categorie di redditi finanziari, i redditi da capitale e i redditi diversi, che creano delle distonie e, in alcuni casi, anche delle complessità operative sottese alla

corretta qualificazione del reddito, soprattutto se rinvenienti da strumenti finanziari innovativi.

Sotto questo punto di vista, l'unificazione dei redditi finanziari proposta dalla Delega viene vista con favore, ma segnalando alcuni punti di attenzione:

- attualmente la gestione della fiscalità sostitutiva da parte degli intermediari determina significativi costi in termini di amministrazione, conformità, responsabilità, rischi sanzionatori e, più in generale, di rischio fiscale;
- ogni volta che si modificano le regole di tassazione, ciò determina alti costi di aggiornamento e di adeguamento.

Di conseguenza, un principio guida della Riforma dovrebbe essere quello della proporzionalità, ossia dell'adeguatezza dei mezzi impiegati al fine voluto, da elevare allo stesso rango dei criteri di equità e di efficienza.

Con riguardo alla tassazione dei redditi finanziari, ancorché sia opportuno immaginare un regime fiscale unificato, si evidenzia che le due qualificazioni giuridiche hanno trattamenti fiscali diversificati ai fini della tassazione del reddito di impresa per cui la distinzione dovrebbe poi essere riapplicata per questi fini. Nell'ambito dell'approfondita analisi costi benefici sopra auspicata, si potrebbe considerare la possibilità del mantenimento delle categorie attuali, avendo cura però di prevedere stessi trattamenti fiscali e consentendo la compensazione tra loro. In tal modo si supererebbero le principali criticità dell'attuale tassazione e nello stesso tempo si limiterebbe la portata novativa della riforma che abitualmente, su questi temi, richiede mesi per la stabilizzazione normativa (attuazione, chiarimenti interpretativi) e

ingenti risorse per gli intermediari tenuti all'adeguamento dei sistemi di gestione.

Tema ritenuto di massima rilevanza da parte dell'Associazione è l'utilizzo della leva fiscale come fattore competitivo e come incentivo a favorire la solidità finanziaria delle imprese nazionali.

Sul primo punto si rileva la necessità di analisi comparative delle pressioni fiscali in primis europee per aumentare l'attrattività degli investimenti nazionali. Sotto questo punto di vista vanno guardate insieme la pressione fiscale sul risparmio e quella sulle imprese. Sul secondo punto occorre assicurare che vi siano piani di medio lungo termine che spingano i risparmiatori verso investimenti produttivi. Si auspica che il lavoro in Parlamento per le deliberazioni sulla delega fiscale e sul disegno di legge sul bilancio inducano innovazioni capaci di orientare in tal senso le scelte dei risparmiatori italiani.

Art. 3: Principi e criteri direttivi per la revisione dell'IRES e della tassazione del reddito di impresa

Tra i i principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 3 relativamente alla revisione dell'IRES, il rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali e la revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate al risultato di esercizio risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile (così detto doppio binario civilistico-fiscale) rappresenta un progresso rilevante nell'ottica della riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

Già in occasioni precedenti l'Associazione ha espresso l'auspicio per una integrale applicazione del principio di derivazione del reddito imponibile dalle risultanze del bilancio in modo da evitare, per quanto possibile, rielaborazioni del dato civilistico spesso fonte di elevati oneri di adempimento e di rischio fiscale. Ove necessario solo poche, mirate variazioni di tipo forfetario potrebbero essere contemplate.

Per ciò che concerne il mondo bancario, può essere utile fare presente che la somma in valore assoluto delle variazioni in aumento e in diminuzione (che rappresenta, nella sua semplicità, un indicatore degli oneri di compliance che i contribuenti devono sostenere) ha rappresentato negli ultimi anni un multiplo dell'imponibile IRES.

Progredire, anche per l'IRES, verso la diretta derivazione dal bilancio non risponderebbe solo all'esigenza di realizzare un sistema di tassazione societario efficiente, ma sarebbe, altresì, coerente con le esigenze di attrattività delle imprese nazionali per gli investitori esteri che vedrebbero significativamente ridotto il rischio fiscale.

Più in particolare, importante appare la scelta di rendere esplicito nei criteri di delega che, nel processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, deve prestarsi adeguata attenzione alla disciplina degli ammortamenti.

Attualmente, gli ammortamenti sono riconosciuti ai fini dell'IRES sulla base di un sistema di aliquote (c.d. coefficienti tabellari) ormai obsoleto che raramente rappresenta la vita utile effettiva dei beni ammortizzati (spesso sovrastimandola). Gli effetti che ne conseguono sono rappresentati dalla limitata capacità di incentivare l'innovazione aziendale. In tal ottica si comprende l'esigenza negli anni passati di provvedimenti congiunturali volti a prevedere forme di super o iper-ammortamento in grado di determinare un impulso all'innovazione.

Il pieno riconoscimento fiscale degli ammortamenti contabili (che, meglio esprimono la vita utile effettiva del bene) rappresenterebbe quindi un rilevante contributo del sistema fiscale all'efficiamento del sistema produttivo.

Art. 4: Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette

Tra i criteri direttivi, oltre alla semplificazione, la Legge delega dovrebbe tenere 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").

In particolare, con riferimento all'IVA, l'imposta 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 IVA che caratterizza i servizi finanziari, in applicazione del principio secondo cui l'imposta pagata sugli acquisti è recuperabile in funzione della cessione, da parte dell'impresa, di beni e servizi imponibili. La banca fornisce generalmente servizi esenti e quindi tendenzialmente non recupera l'IVA pagata, 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.

Tuttavia, quest'ultimo regime è stato compromesso dalle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2017, con le quali è stato stabilito che i "consorzi esenti" non possono operare per i settori finanziario e assicurativo.

A questo si aggiungono altre criticità 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 e l'imposizione delle somme rinvenienti da accordi transattivi.

Dalle tematiche appena accennate appare evidente come l'attuale quadro normativo nazionale debba essere rivisto per sgombrare il campo da criticità (anche derivanti dal recepimento dei principi affermati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea) e dubbi di carattere interpretativo.

#### Art. 5: Graduale superamento dell'IRAP

L'Associazione considera importante il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Il tributo regionale è stato interessato nel tempo da interventi, quali il riconoscimento della deducibilità del costo del lavoro, che ne hanno

avvicinato la struttura a quella dell'imposta sui redditi societari, senza tuttavia far venir meno né la duplicazione degli oneri gestionali ed operativi connessi alla sua determinazione, né la rilevante anomalia che caratterizza l'imposta regionale, che, come noto, può comportare un prelievo anche in assenza di utili.

Il superamento dell'IRAP, oltre ad essere coerente con le esigenze di semplificazione del sistema fiscale da sempre manifestate dal mondo delle imprese, va valutato positivamente anche alla luce dell'accordo raggiunto in occasione del G20 sulla "tassa minima globale per le imprese multinazionali", perché faciliterebbe la verifica del rispetto del livello minimo di tassazione incentrato sulla imposta applicata sulle società.

La formulazione attuale appare idonea a consentire al Legislatore delegato di agire sia sull'aliquota che sulla base imponibile del tributo regionale ma dal Disegno di legge di Bilancio la scelta parrebbe ricadere solo sulla prima modalità (riduzione aliquota IRAP).

Per quanto detto, i criteri di delega previsti dall'articolo 5, in particolare il comma 1, che parlano di graduale superamento dell'IRAP dovrebbero opportunamente esplicitare il richiamo alle due possibili modalità: i) riduzione dell'aliquota e ii) rimodulazione della base imponibile richiedendo al legislatore di prevedere un adeguato periodo transitorio.

*Art. 7: Principi e criteri direttivi per la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF e del riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati ad uso produttivo*

Le addizionali regionali e comunali, avendo basi imponibili non perfettamente allineate al tributo principale, determinano una gestione fiscale complessa. Con le sovraimposte verrebbe attribuita allo Stato

l'esclusività della determinazione della base imponibile IRPEF, superando la criticità derivante dal fatto che il moltiplicarsi di disposizioni normative, statali e locali, in materia di agevolazioni, rende difficoltoso conoscere l'effettivo livello di imposizione di ciascun contribuente. Pertanto, la proposta contenuta nella Delega è vista con favore in termini di semplificazione.

Art. 8: Modifiche del sistema nazionale della riscossione

Importante è la volontà di operare una completa revisione del modello organizzativo e procedimentale del sistema nazionale della riscossione, per potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e semplificare l'apparato nel suo complesso.

Semplificare vuol dire anche ricorrere quanto più possibile alla digitalizzazione e a nuove soluzioni tecnologiche in grado di efficientare i processi esistenti.

Tale esigenza viene ampiamente riconosciuta nel primo criterio direttivo dettato dal Disegno di legge delega, confermando così l'importanza di un impulso verso l'innovazione tecnologica anche nell'ambito dell'attività di riscossione.

L'Associazione, in più occasioni, si è espressa e adoperata in tal senso: a mero titolo esemplificativo, di recente, 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 (tra i quali figurano anche le banche) 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 ha subito un rallentamento a causa dell'emergenza pandemica e della legislazione d'urgenza, ma se ne auspica la ripresa in tempi rapidi, anche tramite il supporto normativo offerto da un chiaro indirizzo nella legge delega. Peraltro, in ottica futura, simili iniziative potrebbero essere intraprese anche riguardo ad altri atti dell'Agente della riscossione.

Pertanto, i criteri direttivi dettati per la modifica del sistema nazionale della riscossione sono condivisi e si auspica, in sede di attuazione, una prosecuzione sulla strada già tracciata.

*Art. 9: Delega al Governo per la codificazione in materia Tributaria*

Semplificare e razionalizzare il quadro normativo, per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, è fondamentale. Tale attività non pregiudicherebbe la sostenibilità dei conti pubblici e avrebbe il vantaggio di assicurare una percezione del sistema tributario maggiormente equo, affidabile e trasparente, sia in Italia sia all'estero.

Nel più generale progetto di codificazione in materia tributaria, l'Associazione richiama una speciale attenzione sulla produzione di un *corpus* di leggi che definisca, evidenzi, tuteli la funzione dell'intermediario finanziario quale ausiliario del fisco.

Occorre, infatti, considerare che il ruolo del sostituto d'imposta si è notevolmente sviluppato rispetto all'epoca della riforma tributaria di inizi anni Settanta.

Attualmente, gli intermediari finanziari svolgono un'attività assai più complessa ed evoluta, dove quella di sostituto di imposta in senso classico è ormai solo una delle tante componenti. Nel contesto internazionale difficilmente si può riscontrare lo stesso grado di coinvolgimento delle banche come ausiliarie del fisco rispetto a quanto avviene in Italia. La complessità degli adempimenti da porre in essere, oltre a comportare rischi di conformità, può addirittura compromettere lo stesso rapporto banca-cliente qualora, ad esempio, gli effetti di una verifica fiscale si ripercuotano anche su quest'ultimo.

Un *corpus* normativo al passo con i tempi dovrebbe, pertanto, contemplare i principi cardine per la buona operatività degli intermediari-ausiliari del fisco in termini di decorrenza dei nuovi obblighi, istruzioni tempestive, contenimento dei costi e compatibilità degli adempimenti rispetto al contesto operativo aspetti sanzionatori. Su quest'ultimo punto del regime sanzionatorio opportuno sarebbe prevedere nella Delega:

- meccanismi strutturali di premialità per i contribuenti che si distinguono nella cooperazione con l'Amministrazione Finanziaria (es. contribuenti che accedono al regime di adempimento collaborativo);
- una contemperazione dei diversi ruoli tra contribuenti e ausiliari/intermediari del fisco; solo i primi si potrebbero avvantaggiare di eventuali errori e/o omissioni nel rapporto col fisco.

## SEZIONE II

Nel corso dell'esame del Disegno di legge, si auspica la previsione di un criterio di portata generale che rafforzi il principio di affidamento del contribuente – già contemplato dallo Statuto dei diritti del Contribuente ma spesso rimasto inapplicato – e lo tuteli da interventi del Legislatore

(o dell'Amministrazione finanziaria in caso di normativa secondaria) che possano in qualsiasi modo limitare la portata del principio in parola, provocando così incertezza nell'applicazione normativa e disorientamento. Da tempo studiosi della materia fiscale e operatori economici ritengono che elevare il rango giuridico dello Statuto del Contribuente ne limiterebbe le deroghe.

### SEZIONE III

Il sistema tributario italiano necessita di una riforma ampia e organica, volta ad una forte semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione del quadro normativo.

Gli obiettivi della Delega ossia i) la crescita dell'economia, attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione; ii) la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario; iii) la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale vanno sicuramente nella giusta direzione.

L'Associazione auspica che con il disegno di legge delega - e per i criteri in esso contenuti - volto a conferire maggiore trasparenza, semplicità e certezza al sistema fiscale nazionale, lo si renda effettivamente più stabile e certo e, quindi, più prevedibile e semplice per il contribuente.

Un impianto siffatto contribuirebbe di certo ad accrescere la competitività del sistema Italia nel suo complesso.