

COMMISSIONI RIUNITE FINANZE E TESORO E INDUSTRIA
SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE AS 2526
**Misure in materia fiscale per la concorrenza
nell'economia digitale**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

31 maggio 2017

INTRODUZIONE

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

a nome del Presidente Antonio Patuelli e dell'Associazione Bancaria Italiana Vi ringrazio per l'invito che ci avete rivolto, offrendoci modo di esporre la posizione del settore bancario rispetto al delicato tema della distorsione della concorrenza dovuta alle differenze nei livelli di tassazione tra gli Stati.

Le banche italiane da sempre condividono la necessità di fronteggiare, con strumenti adeguati ed efficaci, i fenomeni di arbitraggio fiscale dovuti alla presenza di ordinamenti più attrattivi, tanto più in un contesto di progressiva armonizzazione delle regole comunitarie e dell'Unione bancaria. L'erosione delle basi imponibili nazionali non è un problema solo dei governanti: essa si ripercuote negativamente sull'economia di tutte le imprese, con effetti tanto più avversi per quelle bancarie, la cui sorte è strettamente legata a quella delle imprese che esse finanziano.

Innanzitutto, il nodo cruciale della rilevazione dell'esistenza di una stabile organizzazione, presupposto per poter poi procedere all'applicazione delle previsioni tributarie, in Italia viene affrontato prevedendo l'introduzione della presunzione secondo cui vi sarebbe stabile organizzazione occulta ogni qual volta siano svolte nel territorio dello Stato in via continuativa, attività digitali pienamente dematerializzate, la cui esistenza sarebbe comprovata dalla rilevazione "sul circuito digitale" di oltre 500 transazioni per semestre, con la percezione nel periodo complessivo di un ammontare non inferiore a un milione di euro.

Non entro nei dettagli tecnici e nella illustrazione dei dubbi che rendono di non agevole comprensione come la disposizione possa essere effettivamente messa in pratica (Quali modalità per il conteggio delle transazioni del semestre? A cura di chi? Che cosa si intende per circuito digitale? Che cosa si intende per attività digitali pienamente dematerializzate? Che cosa si intende per "porre in essere transazioni"?) né nella complessità di una analisi di compatibilità di tale previsione rispetto agli accordi internazionali contro le doppie imposizioni e la normativa comunitaria, aspetti che comunque meriterebbero di essere esplorati.

Vorrei invece soffermarmi in maggior dettaglio sui contenuti delle disposizioni di carattere strumentale poste a corredo di tale presunzione circa la sussistenza di una stabile organizzazione occulta con specifico riferimento agli aspetti di maggiore rilievo per le banche e gli intermediari che offrono servizi di pagamento.

In particolare, muovendo dal presupposto, come si legge nella relazione, che si debba “riservare a ciascuno degli operatori il ruolo che è più appropriato”, si affida agli intermediari finanziari “che normalmente eseguono i pagamenti a favore di fornitori di beni e servizi scambiati sul circuito digitale, quello di raccogliere informazioni sul percettore del flusso di denaro da trasferire all’Agenzia delle entrate perché questa le utilizzi con intelligenza e prontezza di riflessi”. In questa logica si vorrebbero quindi introdurre:

- all’art. 1, nuovi obblighi informativi a carico degli intermediari finanziari relativamente ai soggetti destinatari di pagamenti in uscita dall’Italia;
- agli artt. 5 e 6 (sulla base di una loro lettura coordinata) una nuova ritenuta del 26% da applicarsi a cura degli intermediari finanziari sui pagamenti effettuati a soggetti per i quali si configuri l’esistenza di una stabile organizzazione occulta non regolarizzata ai fini fiscali italiani.

Una premessa è doverosa: le banche italiane, probabilmente in misura assai superiore a quanto avvenga per gli intermediari esteri, già oggi sono chiamati a svolgere adempimenti di tipo informativo con riguardo a praticamente ogni aspetto dell’attività dei propri clienti che possa avere interesse per il fisco, come pure già oggi applicano una varietà di ritenute sulle somme a natura reddituale corrisposte. Il rapporto di collaborazione con l’Amministrazione finanziaria nell’attività di accertamento è ormai radicato nel tempo, con ampia profusione di risorse umane e finanziarie. Il tutto, in modo costantemente aderente a quel ruolo che, secondo la relazione, risulta appropriato per gli intermediari finanziari.

Potrà quindi considerarsi “appropriato” al ruolo degli intermediari raccogliere informazioni circa la situazione dei propri clienti, che è quanto viene oggi richiesto dalle vigenti disposizioni in materia di archivio dei rapporti finanziari, come pure da numerose altre previsioni, eminentemente quelle finalizzate a consentire lo scambio di informazioni con le Amministrazioni fiscali estere. Agli obblighi fiscali vanno poi ovviamente aggiunti quelli previsti per altre finalità, quali l’antiriciclaggio.

Il tutto, va sottolineato, è fatto con riferimento sempre alla posizione dei propri clienti, in coerenza con l'appropriatezza del ruolo svolto. Non appare invece appropriato, né come meglio dirò di seguito, concretamente fattibile, prevedere indagini circa la posizione di soggetti che **non** siano **clienti** degli "intermediari finanziari" ai quali la norma fa riferimento e che operano nella loro funzione di prestatori di servizi di pagamento (PSP) come invece vorrebbe l'articolo 1 del disegno di legge. Non appare infatti possibile che il PSP, attraverso la disposizione di pagamenti a favore di un fornitore di beni e servizi "scambiati sul circuito digitale", o a latere degli stessi, raccolga informazioni rilevanti per l'Amministrazione finanziaria, sul beneficiario del pagamento, da trasferire poi all'Agenzia.

La disposizione appare infatti condizionata da un equivoco di fondo proprio con riferimento a questo aspetto: dalla lettura della relazione la norma sembra presupporre che nel momento in cui il PSP procede all'effettuazione di un pagamento verso l'estero per conto di un proprio cliente, egli al tempo stesso stia accendendo "anche" un rapporto con il beneficiario non residente. Si legge infatti che gli interventi previsti sono diretti a far sì che gli intermediari finanziari/PSP "raccolgano, in sede di accensione del rapporto con un non residente, l'esistenza del numero di partita IVA se il non residente ne dispone (avendo cura di verificarne la veridicità)". In mancanza di tale numero di partita IVA "il rapporto può comunque essere acceso e operare", ma con successivo obbligo per l'intermediario di conteggiare i pagamenti diretti all'operatore estero in modo da segnalare "senza indugio" all'Agenzia delle entrate il superamento del numero di 200 pagamenti nell'arco di sei mesi. Tale segnalazione dovrebbe poi essere resa nota al beneficiario, con l'invito a quest'ultimo ad acquisire il numero di partita IVA. Infine, l'intermediario dovrebbe sospendere i pagamenti fino a che tale numero non gli sia comunicato.

Anche per questa disposizione vorrei accantonare le criticità di carattere più strettamente tecnico (Come dovrebbe concretamente operare il "contatore" dei pagamenti nel semestre? Quali i pagamenti interessati? Semestre solare o mobile? Che significa "senza indugio"? ecc.), come pure i profili di carattere internazionale (compatibilità o meno di una siffatta richiesta di acquisizione di un numero di partita IVA con la direttiva comunitaria), per andare direttamente al centro della questione, in modo da chiarire la portata dell'equivoco di fondo che inficia la previsione.

Quando un PSP procede ad eseguire un pagamento, per conto di un proprio cliente, verso un qualsiasi altro soggetto, esso in realtà non “accende” alcun rapporto con quest’ultimo soggetto. Ciò a prescindere dal fatto che esso sia estero o no, ed indipendentemente dalla circostanza che il pagamento possa avere carattere transfrontaliero (ben potendosi ipotizzare pagamenti verso soggetti esteri detentori di un conto in Italia). Il rapporto si instaura con il proprio cliente (colui che effettua il pagamento) e ad esso rimane circoscritto. Il beneficiario del pagamento avrà invece rapporto con il proprio PSP e sarà quest’ultimo il solo a (poter) sapere se il beneficiario sia o meno una impresa, se abbia un numero di partita IVA, se sia o no residente in Italia.

In generale, il PSP italiano “vede” solo che il flusso finanziario è diretto verso un rapporto connotato, ad esempio nel caso di un bonifico, da un IBAN (*International Bank Account Number*) che identifica un rapporto di conto presso un dato istituto nell’Unione Europea. In pratica, così come l’IBAN dei nostri conti iniziano con il prefisso IT, parimenti troveremo FR per i conti presso intermediari insediati in Francia, DE per quelli in Germania e così via. Le altre cifre identificano il PSP di riferimento e il numero del conto, ma nulla dicono circa l’identità del titolare. La presenza di tale numero è l’unico elemento che risulta obbligatorio in base alla vigente regolamentazione dei pagamenti europei secondo la normativa dell’area unica dei pagamenti in euro (*Single Euro Payments Area – SEPA*), che prevede oltretutto modalità stringenti per l’esecuzione degli ordini di pagamento secondo disposizioni uniformi a livello europeo che non appaiono derogabili unilateralmente dal legislatore italiano¹. Nel caso di pagamenti con carta l’elemento dell’IBAN risulta assente ma analogamente la banca del titolare della carta che effettua la transazione online non può direttamente avere elementi conoscitivi rilevanti a fini fiscali riguardo al beneficiario del pagamento. Né sarebbe facilmente riconducibile allo stesso soggetto beneficiario un pagamento effettuato mediante bonifico e uno effettuato mediante carta di pagamento; né il PSP dell’ordinante che ha emesso la carta ha a disposizione un canale di comunicazione con il beneficiario del pagamento attraverso il quale poter far pervenire le richieste e ricevere i dati previsti dalla norma. Senza dimenticare le difficoltà che sorgono

¹ Analogo ragionamento può estendersi a pagamenti effettuati verso Paesi al di fuori dell’Unione europea, con l’unica differenza che i codici che identificano il conto possono essere più di uno e non necessariamente secondo un sistema incardinato sull’IBAN.

laddove, come intuitivamente si può ritenere plausibile, una multinazionale del web sia intestataria di più conti e di più POS "virtuali" (quelli appunto presso i quali si fanno le transazioni online), cosa che rende il conteggio delle transazioni elemento facilmente aggirabile.

Pertanto:

- il PSP non è in grado di riconoscere, all'interno dei milioni di transazioni destinate a conti identificati con IBAN non italiano (o altro sistema di codifica dei conti extra-UE), se il destinatario sia o meno una multinazionale del web e nemmeno se vi sia una vendita di beni o servizi sottostante e di che tipo. Né distingue, sulla base dell'IBAN, i pagamenti a persone fisiche o a imprese. Tanto meno ha elementi che consentano di contattare il beneficiario estero, di cui non conosce indirizzo o altri elementi utili;
- le transazioni effettuate con carte di pagamento presentano le medesime difficoltà in termini di conoscenza del beneficiario e non sarebbero in ogni caso "sommabili" a quelle effettuate a mezzo bonifico per farle rientrare all'interno della quota di 200 transazioni semestrali;
- l'eventuale blocco dei pagamenti in attesa della comunicazione del numero di partita IVA si porrebbe non solo in violazione delle regole fissate dalla Direttiva sui Servizi di Pagamento nel mercato interno (la cosiddetta PSD, Direttiva 64/2007 recepita con D.lgs. che, dal gennaio 2018 sarà sostituita dalla Direttiva 2366/2015, cosiddetta PSD2), in base alla quale la Banca dell'ordinante ha l'obbligo di assicurare che l'importo del bonifico sia accreditato sul conto della Banca del beneficiario entro 1 giorno lavorativo, ma sarebbe un evidente ostacolo all'utilizzo dei pagamenti elettronici da parte dei correntisti italiani e un forte freno all'espansione del commercio online.

È bene ricordare che la SEPA ricomprende tutti i pagamenti in euro effettuati all'interno degli Stati Membri dell'Unione Europea (UE) con l'aggiunta dell'Islanda, della Norvegia, del Liechtenstein, della Svizzera, del Principato di Monaco, di San Marino e delle Dipendenze della Corona Britannica. La SEPA è come un treno che percorre l'Europa su binari per i quali la distanza tra le traversine è standard per tutti e non è possibile far passare vagoni con uno scartamento diverso da quello degli altri Paesi.

Circostanza poi da non trascurare è quella che i PSP, e in particolare le banche italiane non sono più oggi i soli soggetti per il cui tramite sono

effettuati i pagamenti. Sfuggirebbero alla norma proprio i pagamenti che più si stanno affermando nel settore dell'economia digitale.

Da un lato, proprio il pieno dispiegarsi dei benefici della SEPA fa sì che un potenziale cliente di beni e servizi on line possa facilmente aprire un conto presso un PSP estero, immettendovi disponibilità finanziarie mediante un normale bonifico o mediante addebito di una carta di pagamento, ed effettuare poi pagamenti online dal conto estero. Gli intermediari italiani potranno tutt'al più rilevare l'effettuazione di un trasferimento all'estero che il cliente "Tizio" esegue a proprio favore. L'utilizzo successivo delle disponibilità così allocate presso un istituto estero sfuggirà a qualsivoglia strumento di controllo attivato con la collaborazione degli intermediari finanziari italiani. Solo il PSP estero potrebbe avere indicazioni circa l'utilizzo delle somme ivi trasferite, nei limiti beninteso consentiti dalla regolamentazione di riferimento, locale o europea. Ben possiamo immaginare che anche per il PSP estero non sia scontato avere informazioni puntuali circa il beneficiario ultimo del pagamento.

Dall'altro, sfuggiranno ad un controllo come quello ipotizzato dalla norma anche i pagamenti realizzati con modalità innovative: pensiamo ad esempio al caso delle operazioni regolate mediante utilizzo del credito telefonico. Per "catturare" nel sistema anche tali pagamenti occorrerebbe includere nel novero dei soggetti obbligati dalla norma anche gli operatori di servizi telefonici, la cui attività è stata proprio oggetto di migliore definizione da parte della richiamata Direttiva - la PSD2 - di prossimo recepimento in tutti gli Stati Membri dell'UE.

Le argomentazioni sopra svolte ci possono a questo punto guidare anche ai fini della valutazione delle altre disposizioni che implicano il coinvolgimento degli intermediari finanziari, vale a dire gli articoli 5 e 6 che prevedono l'istituzione della nuova ritenuta del 26% che i PSP residenti dovrebbero applicare su tutte le operazioni di pagamento destinate a soggetti per i quali sia configurabile una stabile organizzazione occulta non regolarizzata agli effetti fiscali. Prescindo, ancora una volta, da aspetti di compatibilità della norma con le regole della tassazione internazionale (in particolare: conflitto con le convenzioni contro le doppie imposizioni internazionali), come pure non mi soffermerei più del necessario sulla previsione secondo cui la notizia circa la potenziale configurabilità dello status di "stabile organizzazione occulta" dovrebbe essere veicolata da "almeno un intermediario finanziario",

il che ripropone criticità già accennate circa la difficoltà di entrare in contatto con un soggetto con quale non risulti instaurato un formale rapporto di clientela.

Mi focalizzo sul tema della ritenuta che dovrebbe essere applicata alle stabili organizzazioni occulte.

Lo scenario delineato dal disegno di legge si presenta, apparentemente, come assai semplice: l'Amministrazione finanziaria provvederà a dare "comunicazione all'intero corpo degli intermediari finanziari italiani della necessità di applicare, sui successivi pagamenti eseguiti a favore dell'operatore in questione, una ritenuta a titolo d'imposta del 26 per cento sull'ammontare di ciascuna transazione" (cfr. relazione). La creazione di una lista nominativa delle stabili organizzazioni occulte i cui incassi dovrebbero essere soggetti al prelievo dovrebbe, nelle intenzioni, rendere agevole l'applicazione del prelievo.

Ma proprio sulla base della ricostruzione appena compiuta circa il funzionamento del sistema dei pagamenti dovrebbe essere ora più facile desumere come una tale lista, che non sia integrata da tutti i codici IBAN di riferimento nonché dalle informazioni relative ai titolari di POS "virtuali" e del collegamento tra i due insiemi di dati al fine dell'identificazione univoca del beneficiario, non possa da sola essere di ausilio per gli intermediari ai fini dell'applicazione del prelievo. Ed è altrettanto evidente come il conto identificato con un certo IBAN ad una certa data assai facilmente possa essere sostituito da un conto diverso, con differente numero identificativo.

Conseguentemente, a meno di non volere applicare indiscriminatamente un prelievo del 26% su qualunque pagamento indirizzato all'estero – scenario evidentemente non realistico – gli intermediari incontrerebbero difficoltà insormontabili sul piano pratico nell'applicazione del prelievo. Né appare concretamente realizzabile un sistema basato su interviste preventive ai singoli ordinanti in modo che attestino che il pagamento non è indirizzato ad una stabile organizzazione occulta censita dall'Agenzia delle entrate. Un tale approccio avrebbe potuto funzionare quando i clienti ancora si presentavano allo sportello bancario per qualunque operazione compilando un apposito modulo, ed ovviamente avrebbe potuto funzionare solo nei limiti in cui il cliente della banca effettivamente fosse stato in grado di dare informazioni circa la propria controparte estera. Il contesto è cambiato, e sarebbe del tutto anacronistico ipotizzare che si possano fronteggiare fenomeni

attraverso soluzioni che richiedano interventi di tipo manuale, quale sarebbe una "intervista" volta per volta al cliente diretta ad acquisire informazioni sul destinatario del trasferimento di fondi.

Gli inconvenienti connessi all'applicazione di una ritenuta quale quella ipotizzata non sarebbero però solo di tipo operativo. La ritenuta sarebbe comunque uno strumento non efficace per i fini che il provvedimento vuole raggiungere per quegli stessi motivi che abbiamo visto in precedenza accennando della diffusione di conti di pagamento esteri e di modalità di pagamento che avvengono utilizzando canali estranei a quelli degli intermediari finanziari. Nei confronti dei soggetti esteri la ritenuta rappresenta un deterrente troppo facilmente aggirabile e che finisce solo per danneggiare l'economia del nostro Paese, contribuendo a definire quell'immagine di mercato *non-business friendly* che invece si vorrebbe evitare.

Per i nuovi fenomeni dell'economia digitale occorrono dunque strumenti nuovi ed adeguati, che coinvolgano la generalità dei Paesi in una rete di intese e di accordi basati su criteri di trasparenza e sullo scambio di informazioni.

La soluzione di un problema avvertito a livello mondiale presuppone un coordinamento internazionale ed i primi passi in questa direzione sono stati compiuti anche grazie al nostro Governo che si è reso parte attiva in tal senso in occasione del G7 di Bari. Il comunicato finale del 13 maggio dà mandato all'OCSE per l'elaborazione un modello univoco di tassazione da applicare alle multinazionali che operano sulla rete, atteso entro la primavera 2018.

Nel frattempo, la strada intrapresa dall'Amministrazione finanziaria per l'instaurazione con le multinazionali del web di un dialogo improntato ai principi della collaborazione rafforzata merita di essere valorizzata, anche attraverso una apposita formula normativa, quale quella che, come noto, ha già incontrato il parere favorevole da parte della Commissione Bilancio della Camera. Stiamo seguendo con attenzione le evoluzioni dell'emendamento approvato dalla Commissione Bilancio della Camera nel corso dei lavori per la conversione del decreto di correzione dei conti pubblici, in base al quale le grandi multinazionali estere che commercializzano beni e servizi in Italia nel contesto dell'economia digitale potranno attivare dei meccanismi di

accordo con l'Amministrazione fiscale diretti al riconoscimento di una stabile organizzazione in Italia, al fine di evitare future contestazioni.