



La compliance fiscale degli intermediari finanziari minori

di L. Fici*, M. Masi**, F. Rossi***, C. Ricci****

1. Evoluzione normativa e best practice

Il 25 dicembre 2019 è entrato in vigore, all'interno del D. Lgs. 231/2001 (o "Decreto 231"), l'art. 25-quinquiesdecies, rubricato "Reati tributari". Tale articolo è stato introdotto nel Decreto 231 dal D. L.

lore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro".

Nella tabella che segue vengono presentati i reati tributari "231" per anno di introduzione¹.

A giugno 2021, Confindustria ha emanato l'aggior-

Reati 231	Anno introduzione nel Decreto 231
DICHIARAZIONI FRAUDOLENTE - Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2 D. Lgs. 74/2000) - Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3 D. Lgs. 74/2000)	2019
EMISSIONE DI FATTURE O ALTRI DOCUMENTI PER OPERAZIONI INESISTENTI (art. 8 D. Lgs. n. 74/2000)	2019
OCCULTAMENTO O DISTRUZIONE DI DOCUMENTI CONTABILI (art. 10 D. Lgs. n. 74/2000)	2019
SOTTRAZIONE FRAUDOLENTA AL PAGAMENTO DI IMPOSTE (art. 11 D. Lgs. n. 74/2000)	2019
DICHIARAZIONE INFEDELE (art. 4 D. Lgs. n. 74/2000)	2020
OMESSA DICHIARAZIONE (art. 5 D. Lgs. n. 74/2000)	2020
INDEBITA COMPENSAZIONE (art. 10-quater D. Lgs. n. 74/2000)	2020

124/2019, che ha recepito ed attuato in Italia la Direttiva 2017/1371/UE (c.d. "Direttiva P.I.F."), sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea. In questo modo, il nostro legislatore ha inserito tra reati "presupposto" per la responsabilità degli enti le fattispecie penal-tributarie "più gravi", disciplinate dal D. Lgs. 74/2000 (c.d. "Legge sui reati tributari"). Successivamente, il D. Lgs. 75/2020 ha arricchito l'elenco dei reati tributari 231 con ulteriori fattispecie, purché commesse "nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul va-

namento (l'ultimo risaliva al 2014) del documento "Linee guida per la costruzione dei Modelli di organizzazione, gestione e controllo, ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (di seguito "linee guida"), che rappresenta un importante punto di riferimento per tutti coloro che operano per le tutele della responsabilità amministrativa delle Società in sede penale.

Tra le maggiori novità inserite nelle nuove linee guida, si evidenzia il paragrafo 3.1, dedicato al "Sistema integrato di gestione dei rischi", in cui si pone enfa-



si sull'utilità di seguire un approccio di **compliance integrata**, finalizzato a ricercare utili sinergie tra i protocolli di controllo preventivo (cioè le attività di controllo interno, adeguatamente formalizzate, richieste dai Modelli 231 per la prevenzione dei reati) con la documentazione organizzativa aziendale (solitamente articolata in politiche, regolamenti, procedure, istruzioni operative e registrazioni, manuali di gestione). In tale ambito le linee guida dedicano un focus alla c.d. "*compliance fiscale*", intesa come processo di mitigazione del rischio fiscale, che trae ispirazione anche dalle logiche del *tax control framework*².

Più semplicemente, la logica della *compliance integrata* per la prevenzione dei reati tributari potrebbe essere perseguita attraverso la diffusione, all'interno della Società, di un chiaro e condiviso processo di analisi dei rischi fiscali (alcuni dei quali, come visto, assumono rilevanza anche ai fini della responsabilità amministrativa in capo alla Società) e la formalizzazione di idonei controlli interni, generali e specifici, utili a prevenire le diverse modalità commissive. Tali controlli oltre a trovare elencazione nelle parti speciali dei modelli devono essere previsti e quindi formalizzati nella documentazione organizzativa aziendale, rappresentata da codici di comportamento, policy, regolamenti, procedure e istruzioni operative. In proposito, si segnala come nell'*Appendice* delle linee guida di Confindustria vengano individuate:

1. le tipiche *aree organizzative aziendali nelle quali potrebbe manifestarsi un rischio* diretto o indiretto di commissione di reati tributari punibili anche dal Decreto 231;
2. i *controlli preventivi* idealmente funzionali a prevenirli.

Le aree organizzative a rischio diretto individuate dalle linee guida fanno riferimento ai seguenti processi aziendali sensibili: *gestione degli adempimenti fiscali; gestione della finanza e della tesoreria; gestione della contabilità generale, bilancio e altre comunicazioni sociali; gestione dei rapporti infragruppo; gestione del magazzino; gestione dei cespiti; valutazione, approvazione e gestione delle operazioni ordinarie e straordinarie.*

I controlli preventivi consistono invece in una serie di accorgimenti organizzativi e di verifiche, idonei a

presidiare la conformità delle attività operative da cui potrebbero essere generati reati tributari³.

Le descritte novità normative hanno posto in capo alle imprese l'esigenza di aggiornare i propri Modelli 231, per tener conto dell'inserimento nel catalogo dei reati tributari e, di conseguenza, rivedere la mappatura delle aree a rischio reato e i presidi di controlli volti a prevenirne la commissione.

2. Processi sensibili e controlli preventivi sui reati tributari nei modelli 231

Gli intermediari finanziari sono soggetti, diversi dalle banche, ai quali l'ordinamento nazionale consente di erogare credito in via professionale nei confronti del pubblico nel territorio dello Stato italiano. In base alla riforma del Titolo V del Testo unico bancario, entrata in vigore l'11 luglio 2015, gli intermediari finanziari sono autorizzati dalla Banca d'Italia all'esercizio dell'attività di concessione di finanziamento sotto qualsiasi forma, ivi incluso il rilascio di garanzie e iscritti in un apposito albo previsto dall'art. 106 del TUB (come modificato dal D. Lgs. n. 141/2010, nel seguito "nuovo TUB"). Gli intermediari finanziari sono sottoposti a un regime di vigilanza prudenziale equivalente a quello delle banche, finalizzato a perseguire obiettivi di stabilità finanziaria e di salvaguardia della sana e prudente gestione. Tra questi, la Circolare n. 288/2015 della Banca d'Italia individua i cosiddetti "intermediari finanziari minori", ovvero che **non**: i) abbiano un attivo superiore a 250 milioni di euro; ii) siano capogruppo di un gruppo finanziario; iii) abbiano effettuato operazioni di raccolta tramite strumenti finanziari diffusi tra il pubblico; iv) abbiano originato operazioni di cartolarizzazione; v) svolgano l'attività di concessione di finanziamenti, in via prevalente o rilevante, nella forma del rilascio di garanzie; vi) svolgano attività di *servicing*; vii) siano autorizzati anche alla prestazione di servizi di pagamento, all'emissione di moneta elettronica o alla prestazione di servizi di investimento; viii) operino in strumenti finanziari derivati con finalità **speculative**; ix) **eroghino finanziamenti agevolati o gestiscano fondi pubblici.**

Gli intermediari minori, essendo solitamente caratterizzati, (in applicazione del **principio di proporzionalità**), da una struttura dei controlli interni meno



MERCATI E INTERMEDIARI FINANZIARI

articolata, possono essere utilizzati per esemplificare il percorso metodologico da seguire per l'aggiornamento dei Modelli 231, che dovrebbe portare ad individuare le aree a rischio reato e i presidi di controlli volti a prevenire la commissione dei reati tributari sopradescritti.

I processi sensibili alla commissione diretta dei reati tributari possono essere certamente identificati dalle

linee guida sopracitate (esclusa la rilevanza del magazzino). Su tali processi il Modello 231 dovrebbe richiedere la formalizzazione, in idonee procedure o istruzioni aziendali, di **controlli specifici**, oggetto poi di idonea supervisione attuativa. Nella tabella che segue si riportano alcuni esempi di controlli specifici. Tali controlli devono essere inseriti all'interno delle procedure adottate dall'area amministrativa della

1	Definizione delle modalità di corretta gestione del piano dei conti e delle registrazioni di contabilità generale
2	.
3	
4	Definizione delle modalità di verifica circa la completa e accurata registrazione e contabilizzazione delle fatture o degli altri documenti/fatti rilevanti ai fini fiscali.
5	Definizione delle modalità di gestione delle registrazioni correttive (in caso di squadrature o saldi anomali).
6	Archiviazione della documentazione, ivi incluse le scritture contabili, al fine di impedirne l'occultamento o la distruzione ovvero di garantire la tracciabilità del processo.
7	Definizione delle modalità di monitoraggio periodico delle esposizioni dei clienti verso la Società e dell'anzianità dei crediti.
8	Verifica della registrazione del relativo accantonamento al fondo rischi sulla base della nota di riepilogo dei conteziosi segnalati.
9	Definizione delle modalità di creazione e gestione delle anagrafiche clienti e fornitori.
10	Verifica della avvenuta prestazione e dell'eventuale autorizzazione all'emissione dei documenti contabili.
11	Verifica della correttezza delle indicazioni in fattura di tutti gli elementi richiesti dal Codice civile e dalle leggi tributarie.
12	Definizione delle modalità di autorizzazione dei pagamenti e identificazione dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni.
13	Definizione delle modalità di verifica circa le (i) partite sospese a chiusura dei conti transitori(ii) anomalie nei pagamenti (come, ad esempio, nel caso di coordinate bancarie riconducibili a più fornitori, o di disallineamento tra la sede legale della controparte e la sede della banca di appoggio).
14	Verifica della coerenza del destinatario del pagamento con quanto riportato in fattura.
15	Definizione delle modalità di verifica e monitoraggio degli incassi, nonché delle modalità di riconciliazione degli stessi alle partite aperte (verifica della coerenza tra le fatture attive emesse e gli incassi pervenuti).
16	Definizione della procedura di verifica delle modalità di incasso dei clienti
17	Definizione delle modalità di utilizzo della piccola cassa.
18	Definizione delle modalità di verifica circa la tempestiva e corretta liquidazione delle imposte rispetto alle scadenze di legge e a quanto riportato nelle dichiarazioni presentate, tenendo conto sia dei versamenti in acconto già effettuati che degli acconti dovuti per l'esercizio in corso.
19	Verifica che la contabilizzazione dell'IVA (a credito/a debito) avvenga a seguito dello svolgimento delle opportune verifiche.
20	Verifica dell'IVA acquisti e dell'IVA vendite emergente dalle registrazioni contabili con la documentazione cartacea.
21	Predisposizione modello F24 per il versamento dell'imposta a debito.
22	Procedura di compensazione verticale del debito IVA emergente.
23	Contabilizzazione debito/credito IVA mensile o trimestrale.
24	Verifica della corretta contabilizzazione delle imposte (es. controlli svolti dalla Società di Revisione, consulenti esterni).
25	Compilazione delle dichiarazioni fiscali annuali - tracciamento e conservazione di tutta la documentazione contabile che supporta la compilazione.
26	Adozione di modalità operative per verificare, anche con il supporto di soggetti autonomi e indipendenti, la corretta predisposizione delle Dichiarazioni Fiscali (es. invio alla Società di Revisione dei modelli dichiarativi definitivi, unitamente alla documentazione di supporto).
27	Adozione di modalità operative per assicurare che le Dichiarazioni Fiscali siano sottoscritte, a seguito delle verifiche eseguite, da parte del Rappresentante legale della Società o da parte di un soggetto munito di apposita procura.
28	Definizione delle modalità di esecuzione di controlli manuali e/o automatici, per tutte le tipologie di registrazioni contabili, da parte delle competenti funzioni amministrative aziendali, volti ad assicurare la completezza e correttezza delle registrazioni contabili rispetto al flusso dei dati recepiti in contabilità e/o comunicati dalle competenti funzioni aziendali che ne garantiscono completezza ed accuratezza.
30	Previsione di meccanismi di attestazione circa la veridicità, completezza e coerenza dei dati e delle informazioni trasmesse da parte dei responsabili delle funzioni aziendali competenti della Società.



Società. Nel caso di un intermediario minore, per garantire l'effettiva attuazione della compliance fiscale del Modello 231, si potrebbe ipotizzare la formalizzazione delle seguenti procedure aziendali, nelle quali inserire i presidi di controllo interno sopra descritti:

Prendendo a riferimento *la procedura che disciplina gli adempimenti fiscali*, potremmo ipotizzare i seguenti contenuti per dar conto del recepimento dei controlli preventivi prima descritti:

✎ predisposizione annuale dello scadenziario adempimenti fiscali;	ratori autonomi)
✎ determinazione delle imposte indirette	✎ provvigioni e redditi diversi
✎ acconto IVA annuale	✎ imposta sugli immobili
✎ dichiarazione IVA annuale	✎ tari taxa rifiuti
✎ adempimenti revisore legale dei conti	✎ imposta di bollo e di registro contratti di locazione
✎ determinazione e liquidazione imposte dirette	✎ imposte ipotecarie e catastali
✎ adempimenti dichiarativi periodici	✎ altre imposte, tasse, tributi e diritti
✎ IRES	✎ tasse sulle concessioni governative (tassa società 16 marzo di ogni anno)
✎ IRAP	✎ imposta di bollo e di registro su altri atti
✎ determinazione e liquidazione IRPEF e addizionali (lavoratori dipendenti)	✎ imposta di bollo fatture elettroniche
✎ determinazione e liquidazione IRPEF (lavo-	✎ archiviazione, conservazione e accesso alla documentazione

- Tenuta della contabilità generale;
- Redazione del bilancio;
- Gestione degli adempimenti fiscali.

Tali procedure, necessariamente inserite in un idoneo sistema di gestione della documentazione aziendale, solitamente curato dalla *funzione di compliance*, devono assicurare il rispetto di **standard di controllo interno di carattere generale**, quali ad esempio quelli che richiedono:

- una chiara descrizione delle fasi operative del processo e delle relative responsabilità di gestione (cosiddetta *segregazione dei compiti e delle responsabilità*), avendo cura di affidare le stesse a soggetti dotati di idonei profili professionali e idonei percorsi formativi (cosiddetta *accountability*);
- un'efficace tracciabilità delle operazioni anche attraverso idonei applicativi informatici;
- un'adeguata archiviazione della documentazione probante le operazioni effettuate e contabilizzate.

3. L'attuazione della compliance fiscale in ambito 231

Gli intermediari minori che hanno già adottato un Modello 231, oltre a curare l'aggiornamento dello stesso e delle procedure ad esso collegate, dovranno poi definire con chiarezza il ruolo dei diversi attori della governance dei controlli interni nell'ambito della *compliance fiscale*.

In particolare, potremmo ipotizzare una struttura organizzativa dei controlli interni dell'intermediario minore così articolata:

- Referenti dei controlli di linea (o di I livello, in carico alle funzioni operative e svolti, per quanto possibile, attraverso idonee procedure informatiche);
- Funzione unica dei controlli di II livello (compliance, risk management, antiriciclaggio);
- Funzione di internal auditing esternalizzata (III livello);
- Collegio Sindacale incaricato anche della funzio-



MERCATI E INTERMEDIARI FINANZIARI

ne di Organismo di Vigilanza;

E. Società di revisione incaricata della revisione legale dei conti.

Potremmo sintetizzare la seguente ripartizione di

competenze in merito all'attuazione della compliance fiscale 231, relativamente al processo sensibile di *gestione degli adempimenti fiscali* ed alla relativa procedura formalizzata:

ATTORE	COMPETENZE
A	Assicurano il rispetto delle procedure nello svolgimento delle operazioni. Suggeriscono eventuali miglioramenti della procedura in caso di cambiamenti normativi, organizzativi, operativi o tecnologici.
B	Come funzione di compliance, assicura il presidio sul rispetto e l'aggiornamento della procedura, anche a seguito delle osservazioni e suggerimenti formulate dagli altri attori di controlli interni (A, C, D, E); ed è coinvolta nell'attività di formazione del personale. Come funzione di <i>risk management</i> , collabora alla identificazione e valutazione dei rischi fiscali e dei relativi presidi di controllo, verificando l'adeguatezza degli stessi nel continuo di concerto con D.
C	Nello svolgimento delle sue verifiche programmate, può rilevare criticità o aspetti di miglioramento procedurale rilevanti anche ai fini della <i>compliance fiscale</i> .
D	In qualità di <i>Organismo di Vigilanza</i> ex Decreto 231 vigila sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231, per prevenire i reati rilevanti ai fini del medesimo Decreto Legislativo (inclusi i reati tributari). In particolare, può: effettuare tutte le verifiche e le ispezioni ritenute opportune, avvalendosi anche dell'ausilio di A, B, C ovvero di consulenti esterni aventi professionalità specialistiche. In qualità di <i>organo con funzione di controllo</i> , mantiene inoltre il coordinamento con le funzioni di controllo e con il soggetto incaricato della revisione legale dei conti, avvalendosi anche delle risultanze degli accertamenti effettuati da tali funzioni e soggetti.
E	Verifica la regolare tenuta della contabilità sociale e il rispetto delle disposizioni normative in materia civilistica e fiscale, con riferimento a modalità e tempi di rilevazione delle scritture contabili, di redazione, vidimazione e conservazione dei libri contabili e dei libri sociali obbligatori, nonché di rilevazione dell'esecuzione degli adempimenti fiscali e previdenziali. Il revisore deve verificare: - o le procedure adottate dall'impresa per la gestione dei libri obbligatori richiesti dalla normativa civilistica, fiscale, previdenziale; nonché la loro regolare tenuta ed il tempestivo aggiornamento; - o l'esecuzione degli adempimenti fiscali e previdenziali richiesti dalla normativa di riferimento, attraverso l'esame della documentazione pertinente e delle relative registrazioni.

La *compliance fiscale* in ambito 231 rappresenta un'importante sfida di miglioramento del sistema dei controlli interni e anch'essa necessita di un chiaro disegno del sistema di controllo interno, dove ogni attore contribuisce alla tutela della responsabilità e, quindi, al valore della Società.

NOTE

1. Per la lettura delle modalità commissive si rinvia al catalogo dei reati 231 diffuso dall'Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza ex D. Lgs. 231/2001. Consultabile su www.aodv231.it
2. Il tax control framework è uno dei requisiti fondamentali per aderire al regime di adempimento collaborativo italiano. La platea dei soggetti che possono accedervi è stata ampliata dal D.M. 30 marzo 2020 ai contribuenti con almeno cinque miliardi di euro di fatturato, con una evoluzione attesa fino ai contribuenti con cento milioni di fatturato (fonte: Agenzia delle Entrate). Il Tax control framework richiede l'identificazione e il monitoraggio continuo dei rischi fiscali relativi a processi amministrativi e di business della Società.
3. Per la qualificazione dei processi sensibili e dei controlli preventivi, si veda anche "L'introduzione dei reati tributari nel D. Lgs. 231 e la gestione del rischio fiscale anche alla luce del recepimento della c.d. Direttiva PIF", emanato a marzo 2021 dall'Associazione Italiana Internal Auditors. Consultabile su www.aiiaweb.it

* Professore Ordinario presso l'Università degli Studi della Tuscia - Dipartimento di Economia e Impresa.

** Professore associato DEIM Università degli Studi della Tuscia.

*** Docente di Internal Auditing presso l'Università degli Studi della Tuscia.

**** Praticante avvocato e tirocinante revisore legale