

COMMISSIONI BILANCIO CONGIUNTE
SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI

DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2018

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

6 Novembre 2017

INTRODUZIONE

Illustri Presidenti, Onorevoli senatori e 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 Disegno di legge di bilancio del 2018, che dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017.

Il nostro contributo è strutturato in due parti:

- nella prima presentiamo considerazioni sull'impostazione generale della manovra - anche nel quadro della più complessiva politica economica e di bilancio come definite con la Nota di Aggiornamento del DEF e diamo conto dei più recenti sviluppi dell'attività bancaria in Italia;
- nella seconda ci concentriamo sulle misure più specifiche a cui la legge di bilancio fa riferimento e che potranno avere diretto impatto sullo sviluppo degli investimenti e sull'efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi.

PARTE PRIMA

LEGGE DI BILANCIO, CONTESTO MACROECONOMICO E ATTIVITÀ DELLE BANCHE

La ripresa dell'attività economica internazionale, iniziata nel 2016, si è rinforzata nella prima metà del 2017 grazie alla maggiore vivacità della domanda interna in molte economie avanzate e al miglioramento delle condizioni macroeconomiche in alcune grandi economie emergenti. Gli indicatori mostrano che tali sviluppi positivi stanno proseguendo anche nella seconda metà dell'anno in corso. A agosto la produzione industriale cresceva ad un tasso medio annuo del 3,1%, in netto aumento rispetto all'1,9% registrato nel 2016. Sempre ad agosto, il commercio mondiale aumentava del 3,5% in media d'anno, rispetto all'1,4% del 2016. A fronte di questi sviluppi positivi, l'inflazione mondiale rimane ancora relativamente bassa, in linea con quanto registrato nel 2016 (2,7%). La ripresa congiunturale si sta

manifestando in un contesto di maggiore stabilità finanziaria internazionale, come segnalato da un indice sintetico, calcolato sulla base dei dati pubblicati dal Fondo monetario internazionale¹, che ad ottobre, è sceso a 6 punti, in calo di 1,25 punti rispetto al secondo semestre del 2016 e sempre più lontano dal valore di 9,25 registrato durante la crisi finanziaria globale.

In tale contesto, la ripresa nell'area dell'euro si sta consolidando. Nel secondo trimestre del 2017 il Pil ha registrato un tasso di crescita medio annuo del 2%, confermando la buona intonazione ciclica. Gli investimenti continuano a crescere ad un tasso medio annuo superiore al 4%; mentre i consumi mostrano un lieve rallentamento nella dinamica di espansione. Anche nell'area dell'euro, nonostante la ripresa, la dinamica dei prezzi rimane debole.

Per quanto riguarda l'Italia, si vanno rafforzando i segnali di ripresa. Nel secondo trimestre del 2017 l'economia è cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,2%, in aumento rispetto al 2016 (+0,9%). Gli investimenti crescono su valori prossimi al 3,6%, in accelerazione rispetto alla media del 2016 (+3%). I consumi, in linea con quanto accade nell'area dell'euro, mostrano invece qualche segno di rallentamento. L'inflazione al consumo è ferma all'1,1%.

Gli sviluppi nel complesso positivi appena evidenziati hanno portato il Governo a rivedere, con la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza di settembre, il quadro macroeconomico tendenziale presentato lo scorso aprile e a rivedere al rialzo le ipotesi di crescita. Il nuovo profilo tendenziale prevede una crescita reale pari all'1,5% per l'anno in corso e pari all'1,2% per il biennio 2018-19. La crescita cumulata tendenziale del prodotto interno lordo sull'intero orizzonte previsionale (2017-2020), si stima oggi in 5,2 punti percentuali, in aumento di circa 1 punto percentuale rispetto a quanto atteso la scorsa primavera

Per quanto riguarda le principali grandezze e i principali saldi di finanza pubblica, il quadro programmatico di bilancio definito dal Governo:

¹ Indice calcolato da Abi sulla base dei riportati dall'FMI nel *Global Financial Stability Report*. L'indice, che cattura in modo sintetico il grado di stabilità finanziaria internazionale, è costruito come media semplice di 4 fattori di rischio: rischio dei paesi emergenti; rischio di liquidità e di mercato; rischio di credito e rischio macroeconomico.

- *fissa la crescita reale del PIL a + 1,5% l'anno nel triennio 2017 - 2019, più alta di 6 decimi di punto rispetto al quadro tendenziale, e a circa +1,3% nel 2020, in linea con i valori tendenziali; i driver principali della maggiore crescita sarebbero i consumi delle famiglie (+0,7 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale) e gli investimenti (+1,4 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale);*
- *fissa il rapporto deficit/pil a -2,1% nel 2017 (in calo dal -2,5% nel 2016) e ne programma un rallentamento della riduzione rispetto a quanto accadrebbe in termini tendenziali: dal confronto tra lo scenario tendenziale e quello programmatico emerge infatti che il deficit pubblico sale dal -1 al -1,6% nel 2018 e dal -0,3 al -0,9% nel 2019 (le risorse rese disponibili dal maggior deficit saranno utilizzate per sterilizzare gli aumenti dell'IVA e per misure di sostegno agli investimenti pubblici e privati);*
- *prevede che l'avanzo primario sul Pil tenda a crescere (dall'1,7% di quest'anno fino al 3,3% del 2020), sebbene, in connessione con la rimodulazione del percorso del deficit, nel triennio 2018-2020 esso risulterebbe inferiore di qualche decimo di punto rispetto al quadro tendenziale (rispettivamente per 6, 7 e 2 decimi di punto);*
- *modifica il trend dell'indebitamento netto strutturale, che, in virtù della rimodulazione del percorso del deficit, nello scenario programmatico risulterebbe pari a -0,2% nel 2020 rispetto al pareggio previsto in termini tendenziali; tuttavia, tali risultati sarebbero comunque in linea all'obiettivo di pareggio di bilancio di medio periodo tenuto conto del previsto margine di tolleranza di 0,25 punti;*
- *fissa il rapporto debito/pil al 131,6% quest'anno (dal 132% nel 2016) e ne programma un percorso discendente fino al 123,9% nel 2020 (era il 125,7% nel DEF di aprile e 124,3% a livello tendenziale).*

Il raffronto tra gli ultimi dati effettivi, quelli tendenziali e i valori programmatici, consente di mettere in evidenza le scelte di politica economica e di bilancio compiute dal Governo.

Lo "scambio" fra maggiore crescita, da una parte, e minore velocità di riduzione del deficit, dall'altra, costituisce, dunque, il fulcro della strategia di politica di bilancio proposta con la legge di bilancio.

La scelta di muovere in direzione di una revisione degli obiettivi di convergenza a favore del consolidamento della ripresa in corso appare utile a favorire il rientro verso i livelli di attività economica pre-crisi. Nel complesso

la manovra è funzionale a stimolare un maggior contributo della domanda interna (consumi e investimenti).

Recenti valutazioni dell'ABI sono in linea con il quadro macroeconomico programmatico proposto con la nota di aggiornamento del DEF. A metà ottobre, nell'elaborare un aggiornamento del quadro di previsione che l'ABI realizza insieme agli Uffici Studi delle principali banche italiane, la crescita per il 2017 è stata, infatti, rivista all'1,5% (dall'1,3% previsto a luglio) e quella per il 2018 all'1,4% (dall'1,2% di luglio). Anche il quadro di finanza pubblica appare coerente con le nostre stime. In particolare, il deficit pubblico dovrebbe attestarsi al 2,1% nel 2017 e all'1,7% del Pil nel 2018. Il debito pubblico dovrebbe toccare quota 131,6% del Pil nel primo anno di previsione, per poi scendere di circa un punto percentuale nell'anno successivo.

L'ATTIVITÀ DELLE BANCHE IN ITALIA

La ripresa della crescita, il dispiegarsi dei primi effetti delle riforme realizzate in questi ultimi anni e la conclusione degli accordi di gestione dei casi di alcune importanti banche in crisi rappresentano fattori di svolta.

Elemento chiave, in positivo, è il forte miglioramento della qualità del credito che segue la ripresa della crescita dell'economia e che si esprime sia in termini di riduzione dello stock di NPL sia di contrazione dei flussi di nuovi crediti deteriorati.

Guardando al futuro prossimo, nostre simulazioni dimostrano che il livello dei crediti deteriorati è atteso tornare velocemente su livelli fisiologici.

In un contesto in cui permangono forti vincoli operativi e gestionali, in parte indotti da livelli di redditività ancora bassi, le prospettive sono in miglioramento.

Per colmare la distanza che ancora ci separa dalle principali economie e contribuire a una crescita permanentemente più robusta nei prossimi anni, occorre, dunque, continuare ad agire sui fattori di fragilità strutturale del sistema produttivo del Paese ed evitare ulteriori provvedimenti regolamentari e della vigilanza bancaria potenzialmente restrittivi dell'offerta di credito. Tanto più oggi che, dopo una lunga fase di recessione, l'economia sta

tornando a crescere e necessità di finanziamenti bancari per nuovi investimenti.

Non va in questa direzione la recente proposta (attualmente in consultazione) della BCE-Autorità di Vigilanza avente ad oggetto un sistema di livelli minimi di accantonamento prudenziale per i crediti deteriorati. La proposta esprime scelte di policy che sollevano perplessità e forti preoccupazioni, dati i potenziali enormi riflessi per le banche e per le imprese e, dunque, in ultima analisi, per il nostro Paese. È auspicabile ed opportuno che ci sia una convergenza delle istituzioni nazionali per adoperarsi nelle sedi preposte affinché la proposta sia riformulata in modo adeguato e non penalizzante per l'Italia.

Più in generale, rispetto al quadro regolamentare ravvisiamo l'esigenza di una pausa, da utilizzare anche per sottoporre a verifica l'attuale assetto della vigilanza e della regolamentazione dei mercati finanziari in Europa, al fine di assicurare che esso garantisca il corretto bilanciamento tra le esigenze di stabilità e crescita, e consenta al settore bancario di sostenere la ripresa e la competitività dell'economia europea ed italiana.

SECONDA PARTE

LINEE DI INTERVENTO CON IMPATTO DIRETTO SULLO SVILUPPO DEGLI INVESTIMENTI E SULL'EFFICIENZA DELL'UTILIZZO DEI FATTORI PRODUTTIVI

Passiamo ora a un esame più puntuale di singoli articoli del DDL oggetto di questa Audizione, che per comodità vengono qui raggruppati in 4 principali filoni:

- A. Misure in materia di lavoro e previdenza**
- B. Misure in materia di giustizia civile**
- C. Misure di alleggerimento fiscale**
- D. Altre misure**

A) MISURE IN MATERIA DI LAVORO E PREVIDENZA

Per quanto riguarda gli interventi su mercato del lavoro e previdenza, si evidenzia, in primo luogo, l'importanza di abbinare misure legislative volte a favorire l'occupazione dei giovani con altre che incentivino un adeguato ricambio delle risorse umane, ciò per tener conto da un lato di un quadro di regole che vede un progressivo e costante innalzamento dei requisiti di accesso alla pensione e dall'altro di un contesto caratterizzato da una forte accelerazione dell'innovazione.

Va in questo senso la previsione (art. 16) che rende strutturali, a partire dal 2018, le **agevolazioni contributive** tese a promuovere l'occupazione stabile dei giovani. Queste per essere realmente efficaci devono realizzare una significativa riduzione degli oneri per le imprese, pur nel rispetto delle compatibilità generali per la finanza pubblica.

L'iniziativa, che si inserisce nel solco di analoghe misure adottate nel corso degli ultimi anni, si fa apprezzare, unitamente alla conferma delle agevolazioni per le assunzioni nel Mezzogiorno (art. 74), in quanto, rendendo strutturali interventi prima solo congiunturali, può contribuire in maniera efficace al rilancio dell'occupazione della fascia della forza-lavoro – i giovani – di maggior importanza strategica per il Paese.

La stabilizzazione degli sgravi contributivi è importante anche perché rende più agevole per le aziende la possibilità di pianificare nel tempo adeguate politiche di ricambio generazionale.

In coerenza con questa logica il DDL bilancio potrebbe essere implementato con ulteriori disposizioni utili ad agevolare la flessibilità in uscita dei lavoratori prossimi alla pensione e il ricambio generazionale senza oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, si reputa opportuno intervenire sulle norme della legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 237, L. 232/2016), che hanno previsto la possibilità del **riscatto e della ricongiunzione** di periodi contributivi – limitatamente agli anni 2016-2019 – attraverso i Fondi di Solidarietà del credito ordinario e cooperativo, con oneri a carico delle aziende interessate.

L'intervento ipotizzato mira a far sì che tali misure risultino ancor più aderenti ai delicati processi di ristrutturazione e riorganizzazione in atto in ambito bancario.

In tal senso, ABI ritiene anzitutto opportuno assegnare alla previsione carattere strutturale rendendo, di fatto, riscatto e ricongiunzione strumenti ordinariamente utilizzabili per la gestione delle “uscite” mediante i Fondi di solidarietà.

Inoltre, in un’ottica di ottimizzazione degli oneri connessi alle operazioni di riscatto (fra le quali, il riscatto laurea assume rilievo principale), ABI ritiene opportuno che vengano adottate le regole utilizzate per il calcolo della contribuzione figurativa ai sensi dell’art. 40 Legge n. 183/2010 e che i periodi ed i relativi versamenti siano imputati esclusivamente alla quota di pensione calcolata con il sistema contributivo, con applicazione delle rispettive regole, così da determinare una stretta correlazione tra contributi versati e entità della pensione.

Si sottolinea come la soluzione indicata non comporti sostanzialmente oneri per la finanza pubblica (secondo quanto già affermato nella Relazione tecnica alla Legge di bilancio 2017).

ABI, inoltre, in linea di continuità con analoghe, recenti misure (art. 1, comma 284, Legge di stabilità per il 2016), auspica l’implementazione di **strumenti di flessibilità lavorativa per i lavoratori senior**, anche in una prospettiva di ricambio generazionale/invecchiamento attivo e con vantaggi sul fronte della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, senza gravare la finanza pubblica di ulteriori oneri.

In tal senso, i lavoratori con determinati requisiti di prossimità alla pensione di vecchiaia o anticipata (48 mesi) devono poter concordare, con i propri datori di lavoro, una riduzione dell’orario di lavoro in un’ottica di invecchiamento attivo e la misura va sostenuta prevedendo che i datori stessi (o anche gli Enti bilaterali e Fondi di solidarietà) – nei casi in cui tale contribuzione non venga già riconosciuta dall’INPS – possano farsi carico degli oneri contributivo-previdenziali per la quota di retribuzione persa. Nel contempo, va prevista per tali lavoratori, quando siano titolari di posizione individuale presso forme di previdenza integrativa, la possibilità di accedere in via anticipata e in costanza di rapporto di lavoro alle relative risorse, nei limiti del differenziale reddituale conseguente alla trasformazione del rapporto a part-time, con una soluzione del tutto analoga a quella introdotta con la RITA (Rendita Integrativa Temporanea Anticipata), la quale peraltro viene dal DDL Bilancio (art. 23) svincolata dall’APE e resa strutturale, con

l'inserimento nel corpus del D.Lgs. n. 252/2005 (T.U. previdenza complementare).

Da ultimo, ABI esprime apprezzamento per l'attenzione rivolta nel DDL (art. 8) al tema della formazione connessa all'implementazione del Piano Nazionale Impresa 4.0 e, in particolare, per la misura che riconosce alle imprese un credito di imposta in relazione alle attività di formazione svolte per acquisire e/o consolidare le conoscenze del personale nelle tecnologie previste dal Piano (c.d. **credito di imposta per le spese di formazione 4.0**).

In tal senso meritano attenzione le imprese bancarie e finanziarie per l'impegno in significativi investimenti realizzati in formazione del personale (anche in una prospettiva di tutela dell'occupazione) per accompagnare i profondi processi di cambiamento correlati alle c.d. fintech e alla digitalizzazione. Conseguentemente si auspica che anche tali imprese possano effettivamente accedere alla positiva misura in commento, richiamando in questa sede le considerazioni più oltre svolte in tema di incentivi del super ammortamento e dell'iper ammortamento.

ABI ritiene inoltre che, nell'ambito della formazione, un ruolo importante possa essere svolto dalla bilateralità attraverso i Fondi interprofessionali per la formazione continua, la cui attività – si sottolinea anche in questa sede – va preservata per quanto riguarda sia l'autonomia gestionale sia l'entità delle risorse ad essi destinate dalle originarie misure di finanziamento.

B) MISURE IN MATERIA DI GIUSTIZIA CIVILE

Dal 1° luglio 2017 è venuta a cessare l'efficacia della speciale disciplina fiscale per i trasferimenti immobiliari nell'ambito delle vendite giudiziarie introdotta dal decreto legge n. 18 del 2016 e successivamente riveduta – in una logica di ampliamento – dalla legge di bilancio per il 2017. Sono pertanto rimaste solo parzialmente sfruttate le potenzialità di tale normativa, che consentiva per le vendite giudiziarie una netta riduzione degli oneri fiscali connessi alle imposte indirette, sia pur subordinatamente al rispetto di stringenti condizioni, articolate diversamente a seconda che l'acquirente

svolgesse attività di impresa ovvero fosse un cittadino interessato all'acquisto di un'abitazione.

Con il ripristino delle ordinarie regole di tassazione si è pertanto riprodotta la situazione preesistente, caratterizzata, in particolare, dall'applicazione dell'imposta di registro in misura proporzionale al valore dell'immobile oggetto di cessione, penalizzando in tal modo in misura incisiva le operazioni di trasferimento immobiliare poste in essere dal secondo semestre 2017 rispetto a quelle coperte dal decaduto regime speciale. Il D.L. n. 18 del 2016 riduceva infatti l'imposta di registro alla misura fissa di euro 200 (alla quale si aggiungevano l'imposta ipotecaria e quella catastale anch'esse dovute nella stessa misura fissa di euro 200 ciascuna).

Per continuare il percorso di rilancio del mercato delle cessioni di immobili oggetto di esecuzioni o di procedure concorsuali sarebbe utile ripristinare tale regime senza la reintroduzione di vincoli di carattere temporale, in modo da renderlo permanente.

Tale previsione potrebbe associarsi con ulteriori interventi che potrebbero prevedersi ad integrazione del DDL oggetto della presente audizione in materia di cartolarizzazioni. Ad esempio prevedendo forme di alleggerimento fiscale e chiarimenti in materia di cartolarizzazioni di crediti. Modifiche alla legge n. 130 del 1999 potrebbero essere indirizzate eminentemente ad ammodernare la disciplina di tali operazioni, provvedendo, da un lato, alla eliminazione di possibili dubbi interpretativi che richiedono di essere superati, e dall'altro a consentire che lo smobilizzo del credito possa essere funzionalmente accompagnato, senza aggravii di natura fiscale, anche dal parallelo smobilizzo degli immobili posti a garanzia dei finanziamenti.

Tornando alla norma sui trasferimenti immobiliari, la stabilizzazione della norma dovrebbe essere accompagnata anche da modifiche dirette ad allargarne la portata, rimuovendo le condizioni oggi previste, in modo da rendere il relativo regime applicabile a tutti i soggetti compratori da aste immobiliari, indipendentemente dalla finalità dell'acquisto dell'immobile.

Ciò al fine di potenziare gli effetti positivi che tale normativa può produrre in termini di più agevole collocamento degli immobili in sede di vendita giudiziaria, con benefici anche sui meccanismi di determinazione dei relativi prezzi di aggiudicazione. Analogo beneficio potrebbe essere esteso ad altre fattispecie per le quali il trasferimento dell'immobile si pone in stretto

collegamento con la conclusione di una procedura per lo smaltimento di sofferenze (es. accordi transattivi).

Tali interventi potrebbero essere accompagnati poi dalla previsione di forme di alleggerimento dei maggiori oneri fiscali che il soggetto acquirente si troverà a sostenere per il fatto stesso di esser divenuto possessore di un immobile oggetto di vendita giudiziaria o comunque trasferito in esito ad un processo di ripianamento di debiti. Tali interventi potrebbero essere diversamente calibrati, vuoi attraverso forme di attenuazione delle imposte personali, vuoi mediante riduzione delle imposte indirette locali (IMU, Tasi).

È evidente la crescente attenzione che viene riservata al tema della giustizia civile e in particolare, alla necessità di assicurare un più veloce ed efficace processo esecutivo. Come più volte affermato, i ritardi nel recupero dei crediti incidono sulla competitività del sistema economico e scoraggiano investimenti nel nostro Paese. Una maggiore efficacia del processo esecutivo può incidere positivamente anche sul costo e sull'erogazione del credito, nonché sulla riduzione delle sofferenze bancarie.

La natura strategica del processo esecutivo, per i molteplici interessi coinvolti, è stata riaffermata recentemente anche dal Consiglio Superiore della Magistratura che, all'esito di un complesso lavoro nel corso del quale è stata audita anche l'ABI, ha pubblicato le "Linee guida sulle buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari".

Pur riconoscendo gli importanti e ripetuti interventi effettuati in materia a partire dal 2015 e culminati con l'approvazione della legge delega per la riforma della disciplina delle crisi di impresa, si segnala la necessità della rapida adozione delle ulteriori misure previste nella versione del DDL trasmesso dal Governo in Parlamento e ora stralciate.

Sarebbe opportuno comunque un pronto recepimento delle misure contenute nel Capo IV, ex art. 15, del DDL oggetto della presente audizione, dedicato proprio alla velocizzazione delle procedure esecutive ed alla limitazione dei motivi di opposizione al decreto ingiuntivo. Sarebbe pertanto importante prevederne l'inserimento nella conversione in legge del Decreto fiscale attualmente in esame al Parlamento. In un momento di irrobustimento della ripresa al cui sostegno le banche che operano in Italia sono fortissimamente impegnate, l'adozione di tali misure da parte del Governo e del Parlamento rappresenterebbero anche un ulteriore segnale positivo di

attenzione per gli investitori esteri che ricominciano a guardare al nostro Paese con attenzione e fiducia.

C) MISURE DI ALLEGGERIMENTO FISCALE

In tema di fiscalità, la manovra di bilancio si caratterizza in primo luogo per il mantenimento degli impegni di riduzione della pressione fiscale assunti con il Documento di economia e finanza e recentemente confermati dal Documento programmatico di bilancio per il 2018. In questo senso opera la sterilizzazione delle **clausole di salvaguardia**, evitando così gli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto che avrebbero altrimenti trovato ingresso il prossimo anno, con potenziali ripercussioni sul processo di ripresa dell'economia. Nello stesso senso si muovono le misure di blocco delle addizionali locali.

La logica del sostegno alla ripresa emerge poi con evidenza quando si passa ad esaminare le disposizioni a favore dello sviluppo e degli investimenti, che, in continuità con la legge di bilancio per il 2017, ripropongono, sia pur con talune rimodulazioni, gli **incentivi del super ammortamento e dell'iper ammortamento** già sperimentati nel quadro del Piano Industria 4.0. Le imprese potranno pertanto fare ricorso anche per gli acquisti di beni strumentali nuovi effettuati nel 2018 alla deducibilità di maggiori quote di ammortamento (seppur con riduzione dal 40 al 30% della percentuale di maggiorazione). Del pari, le imprese potranno avvalersi dell'iper ammortamento al 250% per l'acquisto di determinati beni strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale delle imprese secondo il modello "Industria 4.0", nonché – una volta acquistato il bene "principale" – del correlato riconoscimento ai fini fiscali di una maggiorazione del 40% del costo di acquisizione relativo agli investimenti in beni immateriali, sempreché anch'essi compresi nell'abito di quelli riconosciuti come funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave "Industria 4.0".

La riapertura per il 2018 di tali agevolazioni, che hanno riscosso considerevole successo, potrà essere positivamente sfruttata da quelle imprese che non ne hanno potuto beneficiare, anche in considerazione delle tempistiche necessarie per la programmazione di investimenti a forte impatto

quali quelli richiesti nell'ambito dei processi di trasformazione tecnologica che rappresentano il fulcro della rivoluzione 4.0. La previsione, a corredo di tali misure, anche del nuovo credito di imposta sulla formazione che già si è avuto modo di richiamare sopra si pone come un complemento necessario per il superamento del divario che per molti aspetti separa il nostro Paese da quelli concorrenti sul fronte delle competenze necessarie all'utilizzo delle tecnologie di ultima generazione. Ma, proprio in considerazione degli ampi orizzonti temporali che caratterizzano la messa in opera dei piani industriali, gli interventi Governativi dovrebbero auspicabilmente prevedere forme di utilizzo prolungate nel tempo delle agevolazioni, in modo da consentire alle imprese di pianificare oggi gli investimenti da effettuare domani, senza il timore di dover rinunciare agli incentivi fiscali per il solo fatto di aver sviluppato un piano di rinnovo industriale articolato su più esercizi e non concentrato sul solo 2018. Una impostazione più flessibile potrebbe favorire migliori e più razionali decisioni di investimento.

Resta poi aperto il tema del limite della settorialità che di fatto, sebbene non di diritto, caratterizza talune di tali agevolazioni specie quelle concernenti l'iper ammortamento e la correlata maggiorazione per i beni immateriali. Proprio in quanto dirette essenzialmente ad incentivare specifiche forme di innovazione tecnologica esse, infatti, finiscono per favorire solo determinati settori economici, escludendone altri. Per le banche, invero, non è facilmente praticabile l'accesso all'iper ammortamento, in quanto la tabella dei beni eleggibili non comprende strumentazioni o impianti tipicamente inerenti l'attività bancaria.

È innegabile come il settore bancario rappresenti uno dei comparti economici che maggiormente "vive" di innovazione nell'ambito dei processi interni (es. iniziative di dematerializzazione e digitalizzazione), della sicurezza (es. potenziamento della sicurezza dei canali remoti), dei canali a disposizione dei clienti (es. potenziamento dei servizi di Internet Banking) e, più in generale, delle infrastrutture tecnologiche e delle telecomunicazioni.

In molti degli ambiti funzionali connessi ai beni immateriali strumentali cui è riconosciuta la maggiorazione del 40% le banche hanno già investito e continuano ad investire. Meno facile è che le banche procedano ad investimenti "anche" nei beni materiali suscettibili di iper ammortamento, che presentano caratteristiche specifiche che poco si prestano ad un utilizzo

nell'attività bancaria. Il che, in definitiva, fa venire meno il presupposto per l'attivazione di entrambi i meccanismi agevolativi.

È pertanto auspicabile un adeguato ampliamento del perimetro oggettivo dei beni agevolabili, ad esempio attraverso l'inclusione degli investimenti propedeutici alla dematerializzazione e alla digitalizzazione dei processi interni delle banche e delle imprese in generale. Lo stesso auspicio vale con riferimento alla nuova detrazione per spese di formazione, che dovrebbe poter essere usufruita positivamente anche per l'aggiornamento del personale deputato alla gestione dei processi informatici e di sicurezza che si rendono indispensabili alla moderna attività bancaria e che sono in continua evoluzione.

Ulteriori misure di alleggerimento fiscale che si pongono nell'ottica di favorire lo sviluppo economico sono quelle dirette a confermare, con taluni ampliamenti, **le agevolazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di efficienza energetica degli edifici**. Ad esse si aggiungono ora, oltre alla riproposizione del c.d. bonus mobili, nuove fattispecie, quali quella della detrazione per la sistemazione a verde di aree private e condominiali. Si tratta di meccanismi ampiamente sperimentati, di provata efficacia, il cui funzionamento è ormai sostanzialmente noto, e non è pertanto necessario addentrarsi nei dettagli. Possiamo tuttavia interrogarci su come aumentare il grado di efficienza di queste agevolazioni, la cui appetibilità per il contribuente interessato risulta indubbiamente attutita dalla necessità di ripartire in più anni (di norma dieci) il beneficio fiscale corrispondente alla detrazione spettante. La dilazione temporale – necessaria per esigenze di gettito – si traduce comprensibilmente in una minore efficacia dell'incentivo.

Si tratta di inconvenienti che già hanno trovato una soluzione – limitatamente peraltro ad ipotesi molto circoscritte² – prevedendo la cedibilità

² Sono oggi assai limitate le ipotesi per le quali è ammessa la cessione a terzi del "credito" corrispondente al diritto alla detrazione. Ancor più circoscritta poi è la possibilità che tale cessione sia ammessa nei confronti di banche o altri intermediari finanziari. La situazione può essere schematizzata come segue:

- **"ecobonus"** (detrazione degli oneri sostenuti per interventi di riqualificazione energetica): solo nel caso di interventi riferiti a parti comuni condominiali, e al ricorrere di determinate condizioni, il "credito" può essere ceduto ai fornitori che hanno effettuato gli interventi, nonché ad altri soggetti. Ai fini della cedibilità a soggetti terzi opera una ulteriore distinzione, posto che essa viene ammessa a favore "anche" di banche e altri intermediari solo quando il cedente appartiene alla categoria dei soggetti fiscalmente incapienti (contribuente che si colloca al di sotto di determinate fasce di reddito);
- **"sismabonus"** (detrazione per lavori di adeguamento alle misure antisismiche in zone ad alta pericolosità): solo nel caso di interventi riferiti a parti comuni condominiali il "credito" può essere

a terzi, banche ed altri intermediari finanziari compresi, del credito corrispondente alla detrazione spettante, in modo da poterlo monetizzare anticipatamente secondo i meccanismi tipici dello sconto. Questo approccio dovrebbe essere generalizzato, per un maggior potenziamento dell'efficacia delle detrazioni, a vantaggio non solo dei contribuenti ma dell'economia reale nel suo complesso, e senza significativi impatti sul gettito, posto che in ogni caso il cessionario potrebbe recuperare il credito acquistato solo nel rispetto della medesima cadenza temporale prevista ai fini della spettanza della detrazione originaria. Molteplici potrebbero infatti essere le ricadute positive dell'ampliamento a tutte le detrazioni per interventi edilizi (e assimilati) della cedibilità alle banche.

La maggiore liquidità messa a disposizione delle famiglie agevolerebbe il ricorso stesso a tale tipo di incentivo, mettendo nuove risorse a disposizione per il finanziamento dell'economia reale, tanto maggiori quanto più sia possibile estendere il meccanismo della cessione anche allo stock delle detrazioni generate da interventi edilizi e di efficientamento energetico già realizzati ed in attesa di essere utilizzate nell'arco del decennio successivo.

In quest'ottica, la previsione di una più ampia gamma di ipotesi di cedibilità del diritto alla detrazione si aggiungerebbe, integrandone ed espandendone gli effetti, alla prevista istituzione, nell'ambito del costituendo Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica, di una sezione specificatamente dedicata al rilascio di garanzie su finanziamenti concessi da istituti di credito a cittadini per la riqualificazione energetica degli immobili e degli edifici, diretta a consentire un più facile accesso ai finanziamenti bancari anche alle famiglie a basso reddito che normalmente abitano in alloggi dove è maggiore il potenziale di risparmio energetico.

Inoltre, la pronta trasformazione in maggiori disponibilità liquide dei diritti alle detrazioni determinerebbe un significativo aumento del reddito

ceduto ai fornitori che hanno effettuato gli interventi, nonché ad altri soggetti, ma con espressa esclusione in ogni caso alle banche e agli altri intermediari finanziari.

- **"altre forme di bonus edilizi"**: non è mai prevista la cedibilità.

Secondo il disegno di legge di bilancio 2018 le ipotesi di cedibilità previste dalla normativa sull'ecobonus sono estese alla generalità degli oneri rientranti in tale normativa, eliminando la limitazione oggi prevista ai soli oneri per interventi condominiali. In questo modo, le ipotesi di cedibilità a banche da parte dei soggetti "incapienti" appaiono destinate a estendersi anche alle detrazioni spettanti per interventi realizzati da tali soggetti per la propria porzione immobiliare, e non più solo per le parti comuni condominiali.

disponibile con ricadute immediate sul settore edile e più in generale sull'intera economia.

Né vanno sottovalutati gli effetti positivi della tracciabilità delle operazioni di pagamento, condizione necessaria per il riconoscimento dei benefici fiscali, quale elemento di contrasto all'evasione fiscale.

Il tema del contrasto all'evasione ci riporta ad uno degli interventi centrali della manovra di bilancio, che imprime una forte accelerazione agli obblighi di **fatturazione elettronica**, prevedendo l'allargamento di tale adempimento a tutti i soggetti passivi IVA a partire dal 2019, in modo da superare i confini oggi previsti dalla normativa, secondo cui l'obbligo esiste solo nei rapporti con la Pubblica Amministrazione.

Rilevanti e condivisi sono gli obiettivi perseguiti da tale intervento, che unifica le finalità anti evasive con quelle dell'ammodernamento e della semplificazione del sistema fiscale. La prevista veicolazione delle fatture prodotte elettronicamente attraverso il Sistema di Interscambio già in uso nei rapporti con la Pubblica Amministrazione consentirà all'Amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute dagli operatori economici, il che a sua volta potrà condurre alla eliminazione/semplificazione di altri adempimenti formali cui sono oggi soggette le imprese e che ne appesantiscono l'operatività.

Anche le banche saranno protagoniste in tale evoluzione, che richiederà i necessari adattamenti. Nelle fasi dell'attuazione sarà pertanto importante realizzare un opportuno coordinamento tra le nuove norme e le regole speciali che governano gli adempimenti contabili IVA delle banche in ragione della peculiarità della loro attività, caratterizzata dall'assoluta prevalenza di operazioni esenti rispetto a quelle imponibili, con conseguente forte ridimensionamento, allo stato attuale, dell'entità delle fatture da esse prodotte (vige infatti il criterio dell'emissione solo su richiesta).

I profili IVA assumono tuttavia un peso di assoluto rilievo per il settore bancario non soltanto con riferimento alle ricadute sul piano degli adempimenti, ma soprattutto per il fatto che per le imprese finanziarie l'imposta sul valore aggiunto ha perso la caratteristica di neutralità che invece ne caratterizza il funzionamento per le imprese industriali e commerciali. Essa si trasforma in un vero e proprio costo in misura corrispondente all'imposta pagata sui beni e servizi immessi nel ciclo produttivo e che non può essere detratta dall'imposta relativa a quanto dalle banche "prodotto", posto che

l'attività delle banche si sostanzia, come noto, nella fornitura di servizi per lo più esenti da tale tributo.

Le ricadute negative di tale meccanismo si evidenziano in modo particolare in occasione di operazioni di riorganizzazione aziendale, specie quando dirette alla esternalizzazione di servizi. In tali occasioni attività prima realizzate internamente possono rivelarsi maggiormente onerose quando affidate ad un soggetto esterno per il solo motivo di assumere rilevanza agli effetti IVA, divenendo in tal modo tassate. Con la legge di bilancio per l'anno 2017 il legislatore italiano ha colmato un divario che penalizzava in modo incisivo il nostro Paese rispetto alla maggior parte dei concorrenti europei, prevedendo – dopo anni di attesa – l'introduzione **dell'istituto dell'IVA di gruppo**, che consentirà, anche se solo dal 2019, di sanare questo inconveniente, nei limiti ed alle condizioni fissate dalla nuova normativa, ora in attesa dei necessari provvedimenti attuativi.

Questo capitolo non compare oggi nel disegno di legge di bilancio 2018, ma non per questo esso ha perso di attualità né può dirsi completamente risolto con la disciplina del Gruppo IVA.

Anzi, si è di recente inserito un nuovo elemento di criticità, che compromette quell'equilibrio normativo che – seppure non ancora reso perfetto – ci si attendeva grazie alla contemporanea presenza dei nuovi Gruppi IVA e dei "vecchi" **ConSORZI IVA** costituiti ed operativi da tempo sulla base delle previsioni recate dalla legge finanziaria per il 2008. I due istituti avrebbero infatti svolto funzioni complementari, fornendo ampio riparo rispetto alle disfunzioni generate dal regime di esenzione IVA dei servizi finanziari.

Ad un decennio di distanza, l'esistenza stessa dei Consorzi che oggi forniscono prestazioni di servizi esenti ai consorziati, sulla base di accordi di condivisione dei costi, è stata ora posta in discussione da recenti sentenze della Corte di giustizia UE che hanno dichiarato non applicabile tale regime di esenzione al comparto bancario e assicurativo. La posizione della Corte Europea travolge – in modo trasversale – gli ordinamenti di molti Stati dell'Unione, che hanno adottato disposizioni interne analoghe a quelle italiane.

In assenza di un intervento comunitario che possa operare a salvaguardia delle scelte effettuate dagli ordinamenti nazionali oggi censurate dalla giurisprudenza UE, la caduta del regime di esenzione –una volta

confermata dal legislatore nazionale – potrà imporre alle imprese finanziarie interessate un'opera di riconsiderazione generale delle scelte organizzative.

Il legislatore italiano non potrà pertanto prescindere dall'affrontare la materia, in modo da raccordare l'ordinamento nazionale con gli orientamenti assunti in sede europea, tenendo conto anche del dibattito che si andrà ivi sviluppando nei prossimi mesi. L'anno 2018 finisce in questo modo in una sorta di limbo fiscale: i Gruppi IVA non potranno essere ancora operativi e comunque le decisioni in tal senso potranno essere assunte solo una volta compiutamente definito lo scenario normativo di riferimento, mediante approvazione delle disposizioni di attuazione; sul fronte dei Consorzi avremo invece una situazione di massima incertezza, in attesa di comprendere se gli stessi siano destinati a perdere le caratteristiche di esenzione che li contraddistinguono con conseguente necessità di valutare un loro smantellamento. Analisi aziendali che potevano condurre alla costituzione di nuovi consorzi necessiteranno di un ripensamento.

A fronte di un orizzonte temporale prevedibilmente non breve, già ora si potrebbe tuttavia considerare l'opportunità di prevedere interventi normativi che, senza incidere sui principi fondanti dell'imposta sul valore aggiunto come definiti dalla direttiva comunitaria, operino come una sorta di mitigatore delle disuguaglianze fiscali che gravano sulle scelte organizzative delle sole imprese che operano in esenzione da IVA.

Il **rimedio proposto** per mitigare le ricadute in termini di maggiore IVA indetraibile a seguito di processi di esternalizzazione prevede che, senza incidere sul regime IVA dei servizi affidati ad un soggetto terzo, il maggior costo fiscale che ne consegue possa essere calmierato dal riconoscimento di un fattore di correzione fiscale valido ai fini delle imposte dirette, da parametrare alla maggiore IVA divenuta indetraibile a seguito della detta esternalizzazione.

Un meccanismo siffatto si muoverebbe all'interno di binari già sperimentati dall'ordinamento italiano: un esempio può essere proprio quello dei super/iper ammortamenti confermati dalla presente legge di bilancio (che avvantaggiano fiscalmente l'impresa attraverso una maggiorazione virtuale del costo sul quale commisurare gli ammortamenti deducibili); altrimenti, potrebbe essere utilizzato lo stesso schema adottato per favorire gli acquisti di abitazioni ad alta prestazione energetica, in base al quale è stata

riconosciuta all'acquirente una detrazione d'imposta pari al 50% dell'IVA pagata al costruttore.

In questo modo, attraverso un sostanziale ridimensionamento del disallineamento tra imprese che prestano servizi esenti e quelle che forniscono prodotti tassati, l'introduzione di un correttivo nei termini sopra descritti agirebbe a supporto delle politiche aziendali per la razionalizzazione e l'efficientamento della filiera produttiva e dell'organizzazione, per un percorso di crescita in linea con gli obiettivi enunciati e perseguiti dallo stesso Governo.

Le stesse finalità sono alla base di una ulteriore proposta alla quale il sistema bancario attribuisce particolare significato.

Rimanendo nell'alveo dell'efficacia e della capacità di razionalizzazione del consolidato fiscale sarebbe molto importante prevedere l'utilizzabilità nel gruppo fiscale delle perdite pregresse dei nuovi soggetti inclusi, tanto più in un contesto settoriale di forte dinamismo delle operazioni societarie straordinarie come è quello attuale.

Le disposizioni di carattere fiscale contenute nel disegno di legge di bilancio presentano poi numerosi altri punti di attenzione che meritano di essere commentati ed è pertanto necessario operare una selezione per isolare quelle che più direttamente impattano sull'operatività bancaria.

Un primo comparto di interesse è rappresentato dagli interventi attuati in materia di **fiscaltà finanziaria**. In questo ambito sono da registrare due modifiche che impattano strutturalmente sui meccanismi di tassazione dei rendimenti degli investimenti dei risparmiatori.

La prima variazione attiene il regime degli speciali piani individuali di risparmio a lungo termine – **PIR** – introdotti dalla legge di bilancio 2017. È noto come a tali forme di investimento, completamente detassate nel rispetto delle previste condizioni e limiti, sia stato affidato dallo stesso Governo un ruolo fondamentale per l'incentivazione del finanziamento privato all'economia reale. Ora, con la rimozione del vincolo secondo cui i titoli delle società immobiliari non potevano entrare nella composizione degli investimenti immessi nel piano la funzione di tali strumenti come elemento di propulsione dell'economia appare destinata ad ampliarsi ad un settore fondamentale per la crescita del Paese. Parallelamente, l'arricchimento nella composizione del potenziale paniere di cui si compone il PIR potrà andare a

vantaggio degli investitori interessati ed in grado di apprezzare correttamente le opportunità offerte da tale complesso e nuovo strumento.

Un secondo elemento di novità per gli investitori è rappresentato dalla rimozione della differenziazione di trattamento fiscale tra i rendimenti delle partecipazioni societarie (dividendi e capital gains) e i rendimenti delle **partecipazioni qualificate**. Sin dall'impianto della riforma della tassazione delle attività finanziarie attuata del 1997, per queste ultime, che sottintendono un ruolo imprenditoriale da parte del detentore, ha trovato applicazione un trattamento fiscale tendenzialmente più oneroso rispetto al caso delle partecipazioni non qualificate, per le quali l'investitore non ha poteri di interazione con le decisioni aziendali.

Sul piano concreto la variazione ha un impatto limitato posto che gli effetti combinati delle modifiche apportate nell'arco di venti anni all'aliquota di tassazione societaria, da un lato, ed alla misura del prelievo applicabile per dividendi e capital gains delle partecipazioni non qualificate, dall'altro, ha finito per condurre ad un sostanziale allineamento nella tassazione delle due fattispecie, sicché l'effetto quantitativo della novità potrà risultare relativamente contenuto, a vantaggio di una complessiva semplificazione del sistema.

Grazie ad essa, infatti, i contribuenti non saranno più tenuti a dover seguire due distinti regimi fiscali a seconda della natura qualificata o meno delle partecipazioni, e non saranno più tenuti ad indicare nella dichiarazione dei redditi i proventi derivanti da partecipazioni qualificate, posto che essi non parteciperanno più alla formazione del reddito complessivo IRPEF soggetto a tassazione progressiva. Per i dividendi, se percepiti dal 2018, sarà infatti applicabile la stessa ritenuta a titolo definitivo prevista per i dividendi "ordinari" (aliquota 26%), mentre per le plusvalenze (capital gains), se realizzate dal 2019, il contribuente potrà optare per l'applicazione del regime del risparmio amministrato o del risparmio gestito, con conseguente applicazione di una imposta, anch'essa a carattere definitivo (aliquota 26%), a cura dell'intermediario.

Sarà tuttavia una semplificazione che nelle fasi di passaggio dal vecchio al nuovo sistema potrà comportare la necessità per gli intermediari di rivedere le procedure applicative come pure una serie di adattamenti da parte dei risparmiatori interessati: in questa, come in altre occasioni, sarà determinante l'ausilio che i competenti uffici dell'Amministrazione finanziaria

sapranno fornire per la soluzione di problematiche operative e la rimozione di dubbi ai fini della corretta applicazione delle novità.

Sempre nell'ottica della semplificazione, e con nell'intento di favorire i clienti delle banche, si pone poi la disposizione diretta ad esonerare **dall'imposta di bollo le copie degli assegni** sottoposti al processo di dematerializzazione e di trattamento elettronico degli assegni nonché la documentazione attestante il mancato pagamento dei medesimi. Tale disposizione appare coerente con gli intenti stessi che presiedono al processo di digitalizzazione degli assegni avviato con il D.L. n. 70 del 2011, in quanto, in linea con gli obiettivi di semplificazione e di contenimento dei costi, evita che da tale processo si inneschi il pagamento di un onere fiscale (16 euro per copia) che in assenza della digitalizzazione non sarebbe dovuto.

D) Altre misure

D1) La seconda direttiva europea in tema di risoluzione e lo strumento finanziario "Senior non preferred"

In sede di prima applicazione della direttiva europea in tema di risoluzioni bancarie (BRRD), i paesi UE hanno adottato a livello nazionale approcci differenti nella classificazione delle obbligazioni bancarie non garantite nella gerarchia dei creditori.

Al fine di pervenire ad una maggiore armonizzazione a livello UE della gerarchia dei creditori bancari ed assicurare la presenza di adeguati fondi propri e passività in grado di assorbire eventuali perdite, è stata presentata una proposta di direttiva che tra l'altro introduce una nuova classe di strumenti di debito (*senior unsecured non preferred*) nella gerarchia dei creditori bancari.

Si tratta, in sostanza, di uno strumento finanziario, in linea con i requisiti in tema di requisito minimo di fondi propri e passività computabili (MREL) e di capacità complessiva di assorbimento delle perdite (TLAC) vigenti, che può essere utilizzato dalle banche emittenti per creare un "plafond" aggiuntivo di passività idonee ai fini della BRRD volto a diversificare e rafforzare la struttura del passivo ed, allo stesso tempo, ridurre i rischi di ricorso alla riduzione/annullamento del nominale delle obbligazioni senior, detenute anche dalla clientela individuale, nel caso di risoluzione e/o liquidazione coatta amministrativa dell'emittente.

Nei mesi scorsi, diverse banche europee, in considerazione degli imminenti impegni legati al rispetto dei requisiti prudenziali fissati dalle autorità (TLAC/MREL) - ed in presenza di un quadro normativo che nei loro paesi già consente di emettere tali strumenti - hanno già raccolto sul mercato finanziario internazionale, tramite tali passività, risorse finanziarie per circa 20 miliardi di Euro e 8 miliardi dollari, anticipando così i tempi rispetto ad altre banche che dovranno ricorrere al mercato.

In Italia, in assenza di una previsione normativa che ad oggi disciplini espressamente la classificazione dei nuovi strumenti di debito nella gerarchia dei creditori bancari, sono sorti profili di incertezza giuridica per le banche italiane che decidano di emettere sul mercato tali nuovi titoli prima del recepimento della BRRD2.

Queste incertezze potrebbero essere superate con la previsione contenuta all'art. 100 del disegno di legge riguardante lo strumento di debito chirografario di secondo livello, che si auspica possa essere recepito nel nostro ordinamento anche prima dell'approvazione della Direttiva BRRD2.

D2) Servizio di tesoreria a favore degli enti locali

Nell'ambito del Titolo VII ("Regioni ed Enti locali") è di diretto interesse per le banche tesoriere di enti pubblici il comma 3 dell'art. 72 che sancisce la proroga del termine di sospensione della tesoreria unica mista per ulteriori 4 anni (fino al 31 dicembre 2021). L'accentramento automatico delle risorse incide direttamente sulla disponibilità delle risorse gestite dal tesoriere, con riflessi negativi sulla economicità del servizio.

In questo ambito, potrebbero essere previste apposite normative per il trattamento dell'anticipazione di tesoreria in caso di dissesto degli enti e la semplificazione della gestione di tesoreria con l'abolizione del controllo della capienza di bilancio, da tempo elaborate da ABI e dall'ANCI per contribuire al superamento delle problematiche connesse alle "gare deserte".