

CAMERA DEI DEPUTATI e/o
SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissioni congiunte
(Bilancio, tesoro e programmazione - Bilancio)

Disegno di legge di stabilità 2015

4 novembre 2014

Audizione del Direttore generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

INDICE

- 1. Introduzione**
- 2. Legge di stabilità e contesto macroeconomico**
- 3. Valutazione sui provvedimenti e le principali aree d'intervento del ddl**

1. INTRODUZIONE

Illustri Presidenti, Onorevoli senatori e deputati, vi ringrazio, anche a nome del Presidente Antonio Patuelli, per essere stati chiamati ad esprimere le nostre valutazioni sul disegno di legge di stabilità 2015 e, più in generale, sull'impianto della politica economica di medio termine che con il provvedimento oggetto di questa Audizione si viene a delineare nel quadro del più generale Documento di Economia e finanza presentato agli inizi di ottobre e della successiva annessa Nota di aggiornamento.

L'Associazione Bancaria Italiana ritiene che questo Disegno di legge contenga misure importanti ed innovative e che segni una discontinuità rispetto al passato.

Il Documento che vi presentiamo è sostanzialmente strutturato in due sezioni:

- 1) la prima, in cui si offrono brevi valutazioni sull'impianto generale;
- 2) la seconda, in cui si presentano commenti specifici con riguardo ai provvedimenti di più diretto impatto sull'attività del settore bancario.

Prima di addentrarmi nell'analisi del testo, permettetemi una considerazione di contesto.

Dal 4 novembre, da oggi, diviene pienamente operativo il Sistema di Vigilanza Unico Europeo, uno dei tre pilastri dell'Unione Bancaria. Si tratta di una vera rivoluzione che sta portando e porterà profonde innovazioni, preparate con lungimiranza dalle banche che operano in Italia grazie anche all'azione della Banca d'Italia.

Gli stessi risultati degli esami alle banche di tutta Europa hanno evidenziato complessivamente la solidità delle Banche italiane: questo è un decisivo presupposto (tutto privato) per la ripresa con nuovi prestiti a imprese e famiglie. Da quest'anno in poi gli esami europei sulle Banche, e più complessivamente sull'industria del risparmio, non finiranno mai.

La "rivoluzione" in atto implica il superamento definitivo nell'area europea di privilegi e discriminazioni che sono contraddittorie con un mercato pienamente

unico del risparmio e degli investimenti. Di ciò sono consapevoli le banche che hanno messo al centro la solidità patrimoniale, la trasparenza e la competitività.

La solidità patrimoniale è un presupposto indispensabile per utilizzare a fondo anche la liquidità messa a disposizione dalla BCE per le Imprese.

Questi sforzi straordinari in atto da parte dell'industria del risparmio devono essere accompagnati da una sempre più sensibile attenzione da parte delle Istituzioni per avere uguali condizioni competitive per attrarre stabilmente capitali di risparmiatori e di investitori istituzionali che sono presupposti indispensabili per una ripresa duratura.

La "rivoluzione" in atto nel mondo bancario implica sempre più identiche regole sia di funzionamento, sia di "contesto", sia per i costi produttivi, sia per le norme fiscali che non possono rimanere "variabili indipendenti" nell'Europa bancaria e finanziaria completamente integrata. Peraltro la neonata Unione Bancaria Europea (come, prima di essa, la Politica Agricola Comunitaria e la Moneta Unica) implica sempre più identiche normative nazionali concernenti le banche.

2. LEGGE DI STABILITÀ E CONTESTO MACRO FINANZIARIO

Gli sviluppi degli ultimi mesi hanno portato il Governo a rivedere, con la *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza*, il quadro macroeconomico presentato la scorsa primavera e a ridimensionare le ipotesi di crescita per il 2014 (dallo 0,3% al -0,3%) e per l'intero quadriennio 2015-18. La perdita cumulata di prodotto interno lordo sull'intero orizzonte previsionale, il quinquennio 2014-2018, si stima in oltre 3 punti percentuali a prezzi correnti, corrispondenti a circa 50 miliardi.

Nelle valutazioni dell'ABI il quadro macroeconomico proposto dal DEF si presenta prevalentemente condivisibile. Le informazioni disponibili segnalano infatti che sul finire della prima metà del 2014 lo scenario macroeconomico dell'intera Area dell'euro e, per alcuni aspetti, di molte altre regioni del mondo, ha subito un significativo deterioramento. Hanno contribuito e stanno contribuendo al peggioramento dello stato e delle prospettive delle attività economiche fattori di natura geo-politica (crisi Russia-Ucraina, situazione

Medio-orientale, Ebola,..) i quali producono però effetti macroeconomici e segnano gli andamenti del mercato del lavoro e quindi delle finanze pubbliche.

Dal nostro punto di osservazione, pur permanendo rilevanti criticità, non mancano, nello scenario economico e produttivo, primi segnali di distensione e di positività. Essi si esprimono oggi sotto diverse forme:

- per quanto riguarda l'attività creditizia verso le imprese, sotto forma di una decelerazione del tasso di caduta dello stock degli impieghi, caduta fondamentalmente ascrivibile alla carenza di buona domanda, di richieste collegate cioè a progetti di investimento dalla buona redditività futura e pertanto meritevoli di essere finanziati;
- per quanto concerne l'attività creditizia nei confronti delle famiglie e considerata nel suo assieme, sotto forma di una sostanziale stabilizzazione della dinamica con tassi di caduta, molto inferiori a quelli del credito verso le società non finanziarie;
- per quanto riguarda la specifica attività di erogazione di prestiti per l'acquisto di abitazioni, sotto forma di una ripresa piuttosto significativa e promettente, con un erogato che nei primi otto/nove mesi dell'anno mostra un incremento nell'ordine del 25-30 per cento, sulla base delle rilevazioni su un campione di 84 banche.
- per quanto concerne infine i sistemi di pagamento, attraverso un incremento delle richieste di carte di credito.

Questi segnali non sono in grado, tuttavia, di accreditare prospettive di ripresa sostanzialmente più significative di quanto viene fatto dalle valutazioni di consenso. L'aggiornamento rapido del nostro Rapporto di previsione, effettuato a metà ottobre di concerto con gli uffici Studi delle principali banche, indica un tasso di variazione del Pil per il 2014 del -0,4% a cui dovrebbe seguire una crescita dello 0,8%, valori dunque in linea con quelli prefigurati nei Documenti ufficiali.

L'intelaiatura generale della manovra segna elementi di discontinuità rispetto al passato. Se già con la manovra dell'autunno 2013 (DDL per il 2014) si era deciso, per ragioni di andamenti ciclici, di correggere in senso espansivo gli andamenti tendenziali del saldo di bilancio (disponendo interventi ad incremento del deficit a legislazione vigente per qualche miliardo), il DDL per il 2015 ha scelto di rispondere al peggioramento del quadro macroeconomico con un allentamento della politica fiscale (dal 2,2 per cento di deficit 2015

tendenziale al 2,6 per cento programmatico secondo la Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento al DEF).

In conclusione:

- Il quadro macroeconomico appare coerente con quanto delineato e previsto dalle banche. L'insieme delle misure determinano una manovra che stimola la domanda complessiva.
- Oggi il punto centrale su cui bisogna riflettere e agire, soprattutto in Italia, è la domanda aggregata, la crescita economica.
- In questo senso vanno anche letti e interpretati i risultati del Comprehensive Assessment della Bce, pubblicati nei giorni scorsi.

3. VALUTAZIONI SUI PROVVEDIMENTI E LE PRINCIPALI AREE DI INTERVENTO DEL DDL

L'industria bancaria nel complesso valuta positivamente le aree di intervento e gli indirizzi di fondo delle misure proposte dal disegno di legge.

Prima di entrare nel merito di alcune delle misure di maggior rilievo, va sottolineata la necessità di portare a compimento il progetto di riforma fiscale delineato dalla Legge delega, che l'Associazione Bancaria, così come altre Associazioni di imprese, sostiene fortemente sin dalle fasi di avvio del progetto legislativo. Cruciale sarà, in modo particolare, sotto questo profilo la realizzazione degli obiettivi sottostanti al cosiddetto pacchetto certezza in materia di abuso del diritto in ambito fiscale, gestione del rischio fiscale e revisione del sistema sanzionatorio penale.

Irap (art. 5)

La deducibilità integrale dall'IRAP, a partire dal 2015, del costo del lavoro per il personale dipendente a tempo indeterminato risponde agli auspici delle imprese sia per i positivi effetti in termini di stabilizzazione dei posti di lavoro in ragione del conseguente "alleggerimento" del costo fiscale del lavoro per le imprese sia in termini più generali di contributo alla ripresa delle attività economiche. E' tuttavia da rilevare che il medesimo provvedimento ha eliminato già a decorrere dall'anno in cui si sarebbe dovuta applicare per la prima volta, la riduzione delle aliquote IRAP, prevista appunto a decorrere del periodo d'imposta 2014, dal D.l. 24 aprile 2014, n. 66 e che per le banche era pari al 10% dell'aliquota nominale (dal 4,65% al 4,20%).

Se da un lato il mantenimento dell'aliquota base IRAP nella misura previgente il predetto abbattimento può risultare coerente con le introdotte misure in materia di deduzione dalla base imponibile del costo complessivo del personale dipendente, dall'altro, la retroattività della disposizione di ripristino dell'aliquota IRAP desta qualche perplessità in quanto lesiva del tanto auspicato principio di certezza e stabilità del quadro normativo.

T.f.r. in busta paga (art. 6)

Si conferma la disponibilità del mondo bancario italiano a supportare la realizzazione di tale iniziativa e si conferma la disponibilità ad avviare da subito riunioni tecniche volte a permettere una piena e tempestiva efficacia del provvedimento

Credito d'imposta per le spese sostenute per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo e c.d. regime "patent box" (art. 7)

Altro elemento di impulso allo sviluppo potrà poi essere svolto dalle previste misure di sostegno alla ricerca e all'innovazione. La previsione recante un apposito credito d'imposta per le spese sostenute per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo rappresenta, pertanto, un segnale più che positivo. In tale ambito l'auspicio è quello che in un prossimo futuro la misura possa essere stabilizzata e anche oggetto di interventi volti a migliorarne gli aspetti sia quantitativi che qualitativi così da rispondere pienamente agli obiettivi che si prefigge di forte impulso e sostegno allo sviluppo di nuove attività economiche. Anche l'introduzione in Italia del regime già previsto da alcuni anni nei principali Paesi europei del c.d. "patent box" (regime di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzazione dei beni immateriali come i marchi e i brevetti) è sicuramente da valutarsi positivamente: peraltro, anche in questo caso sono auspicabili interventi di miglioramento soprattutto in termini di semplificazione del meccanismo di applicazione.

Proroga "bonus" fiscali per lavori di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico (art. 8)

Ugualmente positiva è la conferma degli incentivi fiscali in materia di efficientamento energetico e di valorizzazione del patrimonio edilizio previsti nel DDL, pur nella consapevolezza che vi sono anche in questo ambito, margini di miglioramento come, ad esempio, la messa a regime del sistema nonché l'allargamento della platea dei soggetti che ne possono usufruire (es. gli incapienti).

In tale ambito pur rappresentando un onere aggiuntivo per le imprese che eseguono i lavori, si comprende la previsione “compensativa” e collaterale avente ad oggetto l’incremento dal 4 all’8 per cento del prelievo alla fonte a titolo di acconto, operato dalle banche, in sede di effettuazione del bonifico per il pagamento dei lavori.

Disposizioni in materia di ammortizzatori sociali per il lavoro e le politiche attive (art. 11)

Per far fronte agli oneri derivanti dall’attuazione del DDL “Jobs act”, viene istituito presso il Ministero del Lavoro un Fondo la cui dotazione sarà pari a 2 mld di euro dal 2015.

Sgravio contributivo per l’assunzione a tempo indeterminato (art. 12)

La norma di maggior rilievo fra quelle richiamate è l’art. 12 che introduce un incentivo triennale in favore dei datori di lavoro privati che assumono con contratti a tempo indeterminato tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2015, prevedendo l’esonero dal versamento della contribuzione previdenziale a loro carico nel limite di 8.060 euro annui. Tale esonero, con esclusione di quanto dovuto all’Inail per premi e contributi, spetterà per le nuove assunzioni (escluso l’apprendistato) ad eccezione di talune specifiche situazioni (es.: lavoratore che nei 6 mesi precedenti era occupato con rapporto a tempo indeterminato). L’esonero non è cumulabile con altre riduzioni contributive previste dalla normativa vigente.

Si tratta di una misura legislativa che, in maniera decisa, va nella direzione di incentivare la formula contrattuale – il contratto a tempo indeterminato appunto – che sulla carta il legislatore definisce la tipologia “normale” di rapporto di lavoro, ma che in pratica, soprattutto negli ultimi anni, ha visto una costante contrazione nel suo utilizzo, a vantaggio di forme contrattuali flessibili e temporanee.

A fronte di passati interventi di riduzione degli oneri sociali per assunzione a tempo indeterminato, che si connotavano per essere affatto parziali (la riduzione non era completa), per essere soggettivamente limitati (es. applicabili solo giovani), per essere complessi sul versante dei presupposti giustificativi (es. prova dell’incremento occupazionale), nonché degli adempimenti amministrativi, la soluzione adottata nella presente occasione ha il pregio di una tendenziale e complessiva linearità enunciativa e agevolezza attuativa, il che è

senz'altro un aspetto positivo rappresentando il *modus operandi* appropriato per interventi pubblici nell'economia.

Per quanto sopra, si ritiene necessario che la misura contenuta nell'art. 12, avente al momento i caratteri della temporaneità, sia resa strutturale, in modo da assistere il processo che, nell'auspicio comune, deve condurre alla ripresa e al superamento della grave crisi che affligge, da ormai più di sette anni, il nostro sistema economico.

Oltre il versante della riduzione degli oneri sociali, chiaro è poi che occorre muoversi in parallelo sull'altro fronte - appannaggio del DDL Jobs Act - di intervento sulla disciplina sostanziale dei rapporti di lavoro. Ecco quindi che gli sgravi contributivi, se rappresentano un passaggio importante, devono trovare un degno completamento nei decreti delegati attuativi del DDL Jobs Act.

Bonus 80 euro e bonus "bebe' (artt. 4 e 13)

Apprezzamento va anche espresso per le misure a favore delle famiglie (bonus "80 euro" e bonus "bebè") che vanno nella giusta direzione, soprattutto per il valore sociale che esse esprimono.

Riduzione del fondo per il finanziamento di sgravi contributivi sulla contrattazione di secondo livello (art. 26, comma 11)

La norma prevede che la dotazione del Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi di incentivo alla contrattazione di secondo livello (di cui all'art. 1, comma 68, della legge n. 247 del 2007) sia ridotta di 200 milioni di euro a decorrere dal 2015. Tale Fondo, reso strutturale dalla legge Fornero, aveva una dotazione annuale di 650 milioni, già ridimensionata, però, (per cifre crescenti fino al 2022) dall'art. 1, comma 249, della legge n. 228 del 2012.

La disposizione, con ogni evidenza, depotenzia le opportunità di utilizzo delle quote di salario legate alla produttività aziendale. Si tratta di una scelta che contraddice l'esigenza di considerare con favore - sul versante degli oneri sociali - le imprese e i lavoratori il cui operato si contraddistingue per capacità di generare un differenziale, un valore aggiunto il quale, in ultima istanza, va a vantaggio del complessivo sistema economico.

Deve infatti restare un punto fermo del nostro ordinamento quello di garantire oneri contributivi (nonché fiscali) ridotti sulla quota di salario corrisposta ai lavoratori per l'apporto dato ad attività che creano innovazione, che permettono

di aprire nuovi mercati, di generare nuove soluzioni, in una parola, appunto, capaci di incrementare la produttività. Ragione per cui si ritiene opportuno riconsiderare la scelta di ridurre le dotazioni del Fondo in parola.

Assoggettamento delle camere di commercio alla tesoreria unica e proroga termine finale per la sospensione della tesoreria unica cd. mista (art. 34)

La norma dell'art. 34 prevede la sottoposizione a Tesoreria unica delle Camere di commercio (enti completamente fuori dalla tesoreria unica in quanto non riceventi alcuna risorsa dallo Stato) e la proroga di ulteriori tre anni (31 dicembre 2017) del regime di sospensione della tesoreria unica mista per gli enti locali, introdotto in via straordinaria e temporanea nel gennaio 2012 (Art. 35, comma 8 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27). Si segnala che tale norma (la quale reitera nel tempo ed estende un regime di totale accentramento di somme presso la tesoreria statale) aggrava in modo significativo la crisi del settore delle tesorerie togliendo ogni spiraglio di ripresa.

Fiscalità finanziaria (art. 44)

In materia di fiscalità finanziaria, le correzioni apportate alla tassazione di talune specifiche forme di investimento si presentano come tecnicamente coerenti rispetto alle modifiche che già hanno portato all'aumento dal 20% al 26% della tassazione per i principali prodotti. In particolare, il riferimento è all'innalzamento delle aliquote agevolate riservate a talune specifiche forme di investimento finanziario. In particolare per:

- i fondi pensione l'aliquota, originariamente dell'11%, ma già aumentata all'11,5% nel 2014, passa al 20% dal 2015;
- i redditi derivanti dalle rivalutazioni dei fondi per il TFR l'aliquota dell'11% passa al 17% per le rivalutazioni maturate dal 1° gennaio 2015.

Non di meno, però si tratta di misure che destano riserve in ragione degli effetti che potranno avere sulla previdenza. Sono infatti noti i delicati equilibri su cui si basa la struttura finanziaria della previdenza complementare e, più in generale, del risparmio destinato a fronteggiare esigenze future.

In particolare, in un momento così delicato dell'economia del Paese, interventi come quello in oggetto con evidenti effetti negativi su quella che può essere considerata la forma di risparmio più "nobile", è da valutare se sia possibile un

ripensamento complessivo degli interventi anche in termini, eventualmente di "sola" decorrenza. Inoltre, l'aumento della imposizione ha l'effetto di ridurre drasticamente il beneficio fiscale di cui attualmente godono le forme pensionistiche quale forma di incentivo per la loro diffusione, e pertanto potrebbe avere l'effetto di ridurre il loro appeal. Ciò anche alla luce del ruolo che tali soggetti, in qualità di investitori istituzionali, possono avere nel mercato dei capitali quali investitori e sottoscrittori di strumenti finanziari emessi dalle imprese (equity/bond).

Anche la previsione avente per oggetto l'inasprimento nei confronti degli enti non commerciali (ivi comprese le fondazioni bancarie) in termini di riduzione della percentuale di esclusione da tassazione dei dividendi che dall'attuale 95 per cento sarà ridotta al 22,26 per cento suscita rilevanti riserve. In primo luogo, per l'effetto di riduzione di risorse che potranno affluire a sostegno di tutte quelle attività in cui le Fondazioni, ed in particolare quelle bancarie, operano, come la ricerca, la cultura, l'ambiente e più in generale il Terzo settore. Ciò tra l'altro, in controtendenza con quanto avviene in Europa, dove analoghi soggetti non profit godono, per la loro funzione, di una fiscalità di vantaggio. Inoltre la prospettata decorrenza retroattiva dal 1° gennaio 2014 rischia di impattare sul sostegno ad attività già programmate. Così, oltre a un rafforzamento della "scarsa" "razionalità della norma, paiono profilarsi anche elementi di incostituzionalità.

Con riguardo al tema della fiscalità finanziaria si ritiene, infine, di non poter sottacere come il ricorso, ancora una volta, a interventi di tipo frammentato non possa che sottolineare ulteriormente la necessità di una revisione organica della materia che da tempo ha perso coerenza.

Rapporto contribuente fisco: adempimento volontario e nuova disciplina del ravvedimento operoso (art. 44)

In termini generali, va valutato positivamente l'intero pacchetto c.d. antievasione previsto nel DDL attraverso le norme volte a ridefinire il sistema dei controlli fondati sull'adempimento volontario del contribuente. Si tratta infatti di disposizioni volte a migliorare il rapporto tra l'Erario e i contribuenti dando rilevanza ad un rapporto basato sulla trasparenza e collaborazione che stante la delicata fase che il Paese sta attraversando non potrà che contribuire a dare segnali di fiducia e di sostegno alla ripresa.

Disposizioni di contrasto alle attività di gioco illegale (art. 44)

In tale contesto anche le previsioni volte a colpire le attività di gioco illegale sono da valutare positivamente con l'auspicio che si possa anche in tempi ristretti giungere ad un vero e proprio "riordino" della tassazione dei giochi pubblici così come peraltro previsto dalla legge delega dello scorso marzo 2014 n. 23.

IVA (art. 45)

I previsti aumenti dell'imposta sul valore aggiunto che per il settore bancario assume, come noto, la natura di un costo in quanto consumatore finale, rendono ancor più urgente l'attuazione nel nostro ordinamento del sistema dell'IVA di gruppo prevista dalla direttiva comunitaria e già ampiamente diffuso nei principali Stati concorrenti. La Legge di delega fiscale pone le basi perché ciò possa avvenire. L'auspicio è che le aspettative in questo senso non siano disattese.

Versamento all'entrata del bilancio dello Stato di quota parte dello 0,30% destinato ai fondi interprofessionali per la formazione continua: 20.000.000 euro per il 2015 e 120.000.000 dal 2016 (art. 45, comma 7)

La norma in oggetto riduce ulteriormente le disponibilità dei Fondi interprofessionali costituiti, ai sensi di legge (art. 118 l. 388/2000), al fine di perseguire l'obiettivo di primario interesse, di un costante aggiornamento professionale della forza lavoro.

Si tratta di un obiettivo fondamentale in uno scenario economico e produttivo in costante evoluzione e che rappresenta una salvaguardia, anche per i lavoratori, in termini di adeguatezza rispetto ai compiti e alle mansioni cui sono tempo per tempo chiamati. L'adeguamento professionale rappresenta quindi la prima misura di "politica attiva" del lavoro, con rilevanza anticipatoria rispetto a possibili conseguenze negative che la non adeguatezza può comportare anche sulla solidità del vincolo contrattuale.

In relazione, a ciò ABI chiede di riconsiderare la misura che, per come congegnata, sembra altresì assumere carattere strutturale e definitivo (" 120 milioni all'anno a partire dal 2016 ...").