

Commissioni riunite

CAMERA DEI DEPUTATI

V Commissione (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

SENATO DELLA REPUBBLICA

5a Commissione (Programmazione Economica, Bilancio)

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)**

24 ottobre 2012

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

INDICE

1. **Scenario generale**
2. **Le misure in materia di entrate**
 - 2a. **Le modifiche alla normativa vigente**
 - 2.b. **L'introduzione di nuove forme di imposizione: la tassa sulle transazioni finanziarie**
3. **Le misure in materia di occupazione**

Onorevoli Deputati, onorevoli Senatori,

permettetemi innanzitutto di ringraziare i Presidenti delle Commissioni riunite e voi tutti per l'invito a questa audizione, che offre all'Associazione Bancaria Italiana l'occasione di poter ancora una volta rinnovare la tradizionale interlocuzione tra il settore bancario e gli organi parlamentari su tematiche fondamentali per il futuro del Paese.

1. Scenario generale

Il disegno di legge di stabilità per il 2013 è lo specchio della difficile situazione che sta attraversando il Paese e delle contraddizioni che rendono impervia la via della ripresa dell'economia nazionale. Le misure dirette al reperimento di entrate erariali che dovrebbero sostenere il rilancio delle imprese del Paese finiscono per togliere risorse a settori che per loro natura e funzione alimentano la vita stessa delle imprese: le famiglie, da un lato, e le banche, dall'altro.

Le banche sono gravate da nuove forme di aumento della pressione fiscale per oltre 5 mld di euro nel quinquennio 2013-2017 (stime che dalle prime analisi si presentano ben superiori a quanto indicato prudenzialmente nella relazione tecnica di accompagnamento), a detrimento delle risorse disponibili per il finanziamento non solo delle imprese ma anche di quelle stesse famiglie che hanno esaurito le proprie capacità di spesa. La strada per la ripresa si conferma un percorso in salita.

L'emergenza non consente probabilmente un diverso approccio o altre soluzioni in questo momento, e di questo le banche italiane hanno piena consapevolezza.

La pressione fiscale di settore è però oggi ai limiti della sostenibilità: gli spazi per ulteriori interventi diretti al reperimento di risorse fiscali a carico dei bilanci bancari appaiono esauriti e non sarà facile procedere alla loro ricostituzione a fronte delle attuali prospettive di profittabilità.

L'industria bancaria italiana è solida: nondimeno essa esprime una redditività inferiore al suo potenziale. Ogni circostanza che possa condurre ad una sua ulteriore compressione non potrà che accentuare il problema, con effetti tanto più deteriori in un momento in cui le regole di Vigilanza (Basilea 3) impongono ulteriori sforzi sia sul fronte della patrimonializzazione sia sul fronte del rispetto di più stringenti requisiti di liquidità.

La caduta di redditività registrata per il 2011, che si traduce anche in una riduzione del gettito per l'erario, deve esser fonte di riflessione anche per il legislatore fiscale, che ha sinora fatto affidamento sulla capacità delle

banche di assorbire ogni richiesta di maggiore contribuzione ad esigenze di gettito prive ormai dei connotati della straordinarietà.

Non voglio appesantire il mio intervento con dettagli tecnici, ma consentitemi ugualmente una parentesi per illustrare meglio questo concetto, ripercorrendo rapidamente le scelte che sono state compiute in passato dal legislatore. È una digressione necessaria per dare conto delle affermazioni sopra fatte.

Già il solo differenziale tra le aliquote nominali che gravano sulle banche e quelle previste per gli altri settori è di per sé esplicitazione di una penalizzazione intenzionale: le maggiorazioni IRAP fanno sì che sin dal 1998, quando fu istituito il tributo, l'aliquota combinata tra imposta erariale e imposta regionale si collochi ad un livello superiore rispetto alla sommatoria delle aliquote standard (oggi l'aliquota combinata – circa 33% - è per le banche maggiore dell'1,2 punti percentuali in confronto alle altre imprese).

Non meno importanti, ma sicuramente meno trasparenti, sono gli effetti di quella molteplicità di interventi normativi che hanno inciso su specifiche componenti della base imponibile, con un focus su elementi tipici dell'attività bancaria.

Il filo conduttore è sempre lo stesso: il legislatore ha volta per volta individuato voci di bilancio caratteristiche delle banche modificandone il trattamento ai fini fiscali in modo da ottenere un allargamento della base imponibile e produrre così maggiore gettito senza alterare il livello delle aliquote nominali. Il risultato di queste manovre è un innalzamento della pressione fiscale delle banche italiane a livelli lontani dai nostri competitors: nella media degli ultimi 10 anni si è registrata una tassazione superiore di 15 punti percentuali rispetto a quella delle banche europee. Tale onere comporta un effetto negativo sulla capacità di autofinanziamento delle banche italiane che si riflette in una minore capacità di sostenere l'economia e conseguentemente in una riduzione del gettito complessivo.

A ciò si aggiunga che l'allargamento di base imponibile è stato realizzato alterando le regole di partecipazione al reddito di costi ed oneri che rappresentano la materia prima dell'attività di erogazione del credito, quali gli interessi passivi e le rettifiche di valore relative a crediti.

L'introduzione di una parziale indeducibilità degli interessi passivi e di forme di imperfetto riconoscimento delle perdite di valore dei crediti fanno sì che la banca risulti fiscalmente penalizzata per il fatto stesso di "fare banca". Le regole relative a ciò che rappresenta il "costo industriale" del credito non corrispondono ai principi base che dovrebbero presiedere alla determinazione dell'imponibile, secondo cui il reddito di periodo è calcolato al netto dei costi relativi alla sua produzione.

Questo modo di gestire la fiscalità di impresa con continui interventi sulla base imponibile risulta anche poco compatibile con le logiche di

integrazione europea. La proposta della Commissione europea in materia di CCCTB indica la soluzione: la definizione di regole comuni stabili di quantificazione della base imponibile per le imprese che operano nella UE, lasciando agli Stati il potere di ritrovare la necessaria elasticità di gettito attraverso la manovra delle sole aliquote.

Agli oneri fiscali diretti dobbiamo ancora aggiungere gli oneri indiretti, vale a dire quelli di adempimento. Per certi versi si tratta di una peculiarità tutta italiana, dove la collaborazione forzosa con il fisco da parte degli intermediari ha raggiunto livelli non sperimentati altrove, soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo delle informazioni e dei servizi bancari per gli scopi di accertamento e controllo perseguiti dall'amministrazione finanziaria o da altre articolazioni istituzionali.

La logica sulla quale si fonda il sistema dell'Anagrafe dei rapporti e degli accertamenti bancari si è dimostrata particolarmente pervasiva: anche la recente normativa che impone la gratuità dei servizi di pagamento mediante carta di credito effettuati presso esercenti di impianti di distribuzione di carburante discende dalla stessa impostazione secondo cui gli intermediari finanziari devono sostenere in proprio costi altrimenti spettanti all'apparato statale, per il perseguimento dei propri obiettivi di controllo, in particolare quelli della tracciabilità dei mezzi di pagamento come strumento di contrasto all'evasione ed al sommerso.

2. Le misure in materia di entrate

2.a. Le modifiche alla normativa vigente

Entrando nel merito delle altre misure del provvedimento, che si riferiscono direttamente alle banche, preme innanzitutto rilevare che la retroattività di alcune delle nuove norme alimenta la diffidenza che ormai connatura i rapporti tra contribuente e fisco, quando il primo vede sovvertite dal secondo le regole del gioco dopo che le scelte di spesa e di investimento sono già state compiute.

Le banche hanno da tempo sperimentato questa prassi, che il disegno di legge ripropone, in particolare, per quanto ci riguarda più da vicino, con le disposizioni che differiscono di cinque anni gli effetti fiscali positivi connessi al pagamento di una imposta sostitutiva del 16% sui maggiori valori delle partecipazioni di controllo emersi in sede di riallineamento tra valori di bilancio e valori fiscali.

Il maggior carico fiscale che ne deriva è consistente (circa 2,5 miliardi di euro tra il 2013 e il 2017), ma il senso di responsabilità necessario in questo momento storico non consente alle banche di sottrarsi alla richiesta. Si tratta comunque di 2,5 miliardi di liquidità che viene sottratta al circuito del credito e quindi all'economia.

Resta però vero che ancora una volta viene posta in discussione la certezza del quadro legale in cui si opera, che viene modificato quando le imprese hanno già attuato le scelte pianificate.

2.b. L'introduzione di nuove forme di imposizione: la tassa sulle transazioni finanziarie

L'introduzione in Italia di una imposta di bollo sulle transazioni finanziarie con aliquota dello 0,05% sul valore dell'operazione è certamente ulteriore elemento qualificante del provvedimento che colpisce il mondo delle banche e degli intermediari finanziari in senso ampio. Come più volte affermato, non siamo contrari in linea di principio a una tassa sulle transazioni finanziarie ancorché sottoposta ad alcune condizioni, per esempio l'armonizzazione a livello globale o quanto meno a livello europeo, anche al fine di evitare pericolosi arbitraggi che determinerebbero una fuga delle transazioni con un doppio impatto negativo dovuto alla perdita di reddito e di gettito e a una perdita di gettito specifico.

Per le considerazioni di carattere generale sopra svolte credo di non dover ulteriormente sottolineare i motivi che possono giustificare le resistenze del mondo bancario rispetto a tale intervento, che precorre i tempi rispetto alle decisioni che potranno essere assunte in materia dalle Autorità comunitarie da tempo impegnate nel tentativo di affrontare la questione in modo armonizzato e condiviso. Un approccio di tipo globale o quanto meno a livello comunitario sarebbe stato certamente preferibile.

D'altronde, occorre prendere atto della situazione in cui ci troviamo, e di come esigenze di gettito, in combinazione con istanze di tipo politico – non prive di connotazioni mediatiche – possano rendere inevitabile l'adozione di un tale strumento impositivo. Del resto, oltrefrontiera la Francia ha già fatto da apripista imponendo ai mercati la propria versione della tassazione degli scambi azionari.

Le osservazioni che farò di seguito saranno pertanto di tipo strettamente tecnico, nell'ottica di una fattiva collaborazione con il legislatore chiamato al compito di approvare una normativa per sua natura complessa. La crisi ci ha fatto toccare con mano quanto i mercati finanziari siano meccanismi delicati e per certi versi imprevedibili, la cui reattività può essere massima tanto per cause oggettive quanto per motivi di ordine "psicologico". Ogni intervento ad essi indirizzato va ragionato con cura.

Innanzitutto: l'ambito oggettivo di applicazione.

La scelta di assoggettare al prelievo le operazioni aventi ad oggetto titoli partecipativi corrisponde al modello affermato anche in Francia e si pone sulla scia della stamp duty che da tempi remoti caratterizza il mercato inglese. Tale impostazione appare pertanto condivisibile.

Il disegno di legge espande però l'area dell'imposta in modo da ricomprendere i contratti di tipo derivato, eccetto solo quando il sottostante sia rappresentato da titoli di Stato. L'impressione è che sia necessario

prevedere ulteriori casi di esclusione, sulla falsariga peraltro di quanto previsto, ad esempio, dal legislatore francese.

Tale scelta, ancorché comprensibile nel condiviso intento di porre un freno all'utilizzo di tali strumenti a fini di mera speculazione finanziaria, desta però forte preoccupazione per le conseguenze estremamente penalizzanti che ne potrebbero derivare a coloro che utilizzano lo strumento derivato in maniera "virtuosa" allo scopo di coprirsi dai rischi cui si espongono nello svolgimento della propria attività non solo finanziaria ma anche economica.

Il riferimento è a tutti quei casi in cui a fronte di un'operazione che presenti un rischio in termini di valuta, di tasso d'interesse, di prezzo di materie prime e merci ecc., il derivato è uno strumento essenziale per evitare che il suddetto rischio si ripercuota negativamente sull'attività economica dell'impresa. La tassazione indifferenziata dei derivati potrebbe avere l'indesiderato effetto di provocare un'eccessiva contrazione del mercato dei derivati, con un aumento del costo per la copertura di tali rischi, e di colpire conseguentemente la sostanza economica dell'attività di impresa. Ciò in quanto un incremento del costo delle operazioni non potrebbe che tradursi in un aumento dei costi delle risorse primarie (quali le merci, l'energia, denaro, ecc).

Per questo aspetto ci sono elementi di forte preoccupazione derivanti dalla prevista applicazione dell'aliquota dello 0,05% al valore nozionale del derivato, che non rappresenta l'effettivo valore della transazione ma solo un riferimento per il calcolo dei flussi effettivi oggetto di scambio tra le parti. L'applicazione dell'aliquota al valore nominale determina di fatto una effettiva incidenza dell'imposta sulla transazione ben più elevata di quella prevista. L'onere complessivo potrebbe compromettere l'attività in derivati sul mercato italiano.

Senza voler negare le connotazioni di rischiosità insite nella diffusione degli strumenti derivati – che possono indurre all'adozione di misure restrittive – resta fermo che tali contratti rispondono in molti casi a funzioni meritevoli di tutela, ad esempio ogniqualvolta siano utilizzati con funzioni di copertura. Ne potrebbe risultare compromessa la possibilità per banche e imprese di provvedere ad una prudente gestione dei rischi. Peraltro va considerato che il mercato dei derivati sta subendo un processo importante di trasformazione volto a renderlo più trasparente e meno soggetto ai rischi sistemici, grazie alla nuova normativa europea in corso di approvazione (European Market Infrastructure Regulation - EMIR e MIFID2). L'invito è pertanto a rivedere la norma, per individuare soluzioni che consentono al legislatore di perseguire i propri intenti senza ricadute negative indesiderate, che potrebbero riflettersi anche sul piano occupazionale.

Altro punto di attenzione è quello dell'area degli investitori interessati dal prelievo.

Sul piano soggettivo la norma prevede alcune esclusioni esplicite, quali quelle riservate all'Unione europea, alla Banca centrale europea, alle banche centrali degli Stati membri dell'Unione europea, ecc.

Se da un lato tali esclusioni sono condivisibili, dall'altro si ritiene che il legislatore debba considerare, ai fini di una possibile esclusione, ulteriori soggetti o comunque particolari tipologie di attività svolte sui mercati.

L'imposta si traduce anche in una ingiustificata penalizzazione per i gruppi bancari che hanno adottato modelli organizzativi sulla base dei quali l'attività di negoziazione è svolta da soggetti specializzati del gruppo. Questi ultimi si pongono generalmente come controparte delle banche del gruppo, operando successivamente sul mercato. Essi pertanto sarebbero assoggettati all'imposta in maniera duplice.

Inoltre, ad essere esclusa dalla tassazione, potrebbe essere anche l'attività svolta da alcuni operatori, in accordo con le società che gestiscono i mercati regolamentati, per mantenere un adeguato livello di liquidità nei mercati stessi (i c.d. market maker). Per tali soggetti l'imposta rappresenterebbe un potenziale freno a svolgere tale funzione di cui beneficia il mercato nel suo complesso.

Faccio riferimento ai fondi pensione, la cui attività di investimento non dovrebbe risentire negativamente dell'imposta in ragione delle funzioni sociali ad essi affidate e dell'evidente mancanza di ogni intento speculativo alla base degli investimenti da essi compiuti.

Sempre sul piano soggettivo, appare poi indispensabile chiarire in modo inequivocabile quale sia il trattamento applicabile nel caso di transazioni con investitori esteri, soprattutto istituzionali.

Il testo si presta a diverse interpretazioni, che possono generare sin d'ora incertezze sui mercati e porre le condizioni per una delocalizzazione all'estero degli scambi su azioni italiane. Da un punto di vista più generale, tutta la materia attinente ai profili di territorialità dell'imposta dovrebbe essere oggetto di particolare attenzione tenendo presente quanto già previsto in altri Paesi esteri dove sono state previste ovvero sono in corso di definizione analoghe forme di tassazione.

Infine, ma non meno importante, il punto cruciale della tempistica di attuazione.

Le scadenze previste dal disegno di legge appaiono obiettivamente irrealistiche, non essendoci materialmente i tempi per l'allestimento delle procedure indispensabili per l'applicazione dell'imposta da parte del sistema bancario e degli altri intermediari coinvolti.

Per quanto rapido potrà essere l'iter di approvazione del provvedimento, la concreta messa in opera delle procedure non sarà attivabile se non dopo la definitività del testo e, soprattutto, una volta resi noti i contenuti del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dovrà essere emanato – nell'arco dei due mesi successivi all'entrata in vigore della legge – per la definizione degli aspetti di dettaglio, vale a dire proprio di quel complesso di indicazioni sulla base delle quali l'imposta potrà essere concretamente calcolata ed applicata. L'auspicio è pertanto quello che la previsione

definitiva preveda un'entrata in vigore compatibile con le esigenze sopra richiamate.

3. Le misure in materia di occupazione

Il comma 7 dell'art. 3 dispone che la dotazione del Fondo sociale per la formazione e l'occupazione di cui alla legge n. 2/2009 sia ridotta di 30 mln per il 2013 e di poco più di 11 mln a decorrere dal 2015.

Si rammenta anzitutto che tale Fondo, fra le altre cose, è tuttora chiamato a finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga, e i contratti di solidarietà difensivi c.d. di tipo B.

Pertanto, Abi auspica che tali riduzioni di gettito non inficino, in particolare, la possibilità di attivare i contratti di solidarietà difensivi in parola, utilizzabili anche dalle banche

Il comma 11 dell'art. 8 autorizza – con riguardo al 2013 – la spesa di 100 milioni per finanziare interventi di sostegno del reddito nei confronti dei c.d. "salvaguardati/salvaguardandi" di cui al noto art. 24 legge n. 214/2001 (Riforma pensionistica Monti-Fornero); le modalità di utilizzo di tali risorse saranno stabilite con decreto non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri del lavoro e dell'economia e finanze.

La misura si fa apprezzare perché, con riguardo al 2013, amplia di 100 milioni la dotazione delle risorse economiche già destinate alla considerata finalità (245 mln, già stanziati per il prossimo anno dalla riforma Monti).

In altre parole, l'art. 8, comma 11 in esame, appare misura che, con riguardo al 2013, intende "assestare" ovvero "correggere il tiro" degli interventi di cui ai precedenti stanziamenti finanziari, al fine di onorare l'impegno governativo di assicurare, il più possibile, la salvaguardia delle posizioni giuridiche individuate dall'art. 24, comma 14, legge n. 214 citata (fra le quali, quelle dei titolari di assegno straordinario di Fondo di solidarietà del credito).

In tal senso, è doveroso rammentare che il Ministro Fornero, in più di una occasione, ha rassicurato Abi sul fatto che riceveranno piena considerazione e tutela - anche sul fronte della copertura finanziaria – le posizioni dei lavoratori del credito che accedano al Fondo di solidarietà di settore secondo le modalità appena richiamate.

Il comma 3 dell'art. 12 dispone la proroga per tutto il 2013 di misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, attraverso speciali agevolazioni per un onere massimo di 1.200 mln nel 2013 e 400 mln nell'anno 2014.

L'intervento normativo si pone nell'ottica di favorire la correlazione tra quote di retribuzione e i risultati conseguiti in azienda.

ABI, così come più volte ribadito anche congiuntamente con le Organizzazioni sindacali del settore, conferma la necessità che il Governo incrementi e renda strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure fiscali e contributive volte ad incentivare la contrattazione di secondo livello che collega parte della retribuzione al raggiungimento di obiettivi di produttività, di qualità, di redditività, di efficacia, di innovazione, di valorizzazione del lavoro, di efficienza organizzativa e altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività del sistema produttivo.

Per tali ragioni è comunque auspicabile che detti interventi, anche in sede di adozione del previsto decreto ministeriale di attuazione, siano estesi a tutti i lavoratori e non, invece, come avviene attualmente, circoscritti sulla base di individuati livelli di retribuzione.

Infine, il comma 11 dell'art. 12 dispone, fra l'altro, l'abrogazione dell'art. 1, comma 9, della legge n. 296/1996 (Finanziaria per il 2007), norma che sottraeva il TFR all'aggravio di tassazione Irpef disposto nella stessa legge (al riguardo, recita infatti l'art. 1, comma 9: *"Ai fini della determinazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta sui Trattamenti di fine rapporto ... si applicano, se più favorevoli, le aliquote e gli scaglioni di reddito vigenti al 31 dicembre 2006 ..."*).

E' evidente che l'aggravio "fiscale" sul TFR disposto attraverso la menzionata abrogazione, determina effetti negativi anche sul fronte del costo degli assegni straordinari a carico dei Fondi di solidarietà (e delle aziende interessate), atteso che tali assegni, ai fini della tassazione, seguono le stesse regole applicabili al Trattamento di fine rapporto.

In tal senso, considerata l'importanza che – nella gestione delle procedure in atto nel settore bancario, nell'attuale fase di crisi – riveste la possibilità di utilizzare, senza ulteriori aggravii di oneri, le misure di intervento previste dal Fondo di solidarietà del credito, Abi chiede che vengano sottratte all'inasprimento fiscale di cui all'art. 12, comma 11 in esame, le prestazioni straordinarie corrisposte dai Fondi di solidarietà di cui all'art. 2, comma 28, legge n. 662/1996.