

COMMISSIONI BILANCIO CONGIUNTE CAMERA DEI  
DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA

**DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2020**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI  
Dott. Giovanni Sabatini

11 Novembre 2019

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

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 2020, che dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019.

Il quadro economico si caratterizza per un marcato indebolimento della crescita a livello internazionale. Le tensioni commerciali stanno frenando il commercio mondiale, che da qualche mese registra tassi annuali di variazione negativi. La crescita sta rallentando in USA e nell'area dell'euro; ristagna in Italia. Nei primi nove mesi del 2019, la crescita congiunturale del PIL italiano è stata di appena lo 0,1% a trimestre. Il lento recupero verso i livelli precrisi si è così interrotto: rispetto al 2008 il PIL è ancora inferiore del 5%, gli investimenti registrano un gap del 18%.

I recenti sviluppi finanziari segnalano, però, una netta riduzione del differenziale di rendimento tra BTP e Bund a scadenza decennale. Lo spread si colloca ora intorno ai 150 punti base, in calo rispetto ai 240 punti base toccati nella prima decade di agosto 2019. La riduzione dello spread ha effetti positivi sulla finanza pubblica poiché crea spazi di manovra fiscale. Questi risparmi possono essere utilizzati per stimolare la crescita economica.

Nonostante l'indebolimento congiunturale, il settore bancario si conferma solido. Ad agosto 2019, le sofferenze nette erano pari a 32,5 miliardi di euro, in calo del 20% rispetto a un anno prima e del 64% rispetto al picco registrato a fine 2015. Il tasso di deterioramento del credito si colloca sui valori minimi storici e si mostra resistente al basso tono congiunturale (1,4% nel secondo trimestre del 2019). Il grado di patrimonializzazione si colloca al 13,5% in termini aggregati, su livelli ampiamente superiori ai minimi regolamentari. Gli impieghi al settore privato continuano a crescere, anche se a tassi contenuti. Questa dinamica continua, però, ad essere caratterizzata da una netta divaricazione tra l'andamento del credito alle imprese, che registra una contrazione che riflette una domanda ancora modesta e quello alle famiglie, che invece cresce a tassi stabilmente superiori al 2%.

Per ridare slancio alla crescita e stimolare gli investimenti delle imprese è

dunque necessario rafforzare il clima di fiducia e di certezza sulle scelte di politica economica.

In tal senso, è auspicabile che nel dibattito parlamentare e nel confronto con le istituzioni europee prevalgano equilibrio e realismo – tenuto conto della necessità di mantenere in ordine i conti pubblici del nostro Paese -per favorire e sostenere una stabile ripresa economica, incentivando i fattori produttivi e l'occupazione.

\*\*\*

Il mondo bancario risulta ancora una volta uno dei settori maggiormente chiamati alla contribuzione alla manovra di fine anno, attraverso disposizioni che, come avvenuto già in occasione della manovra di bilancio 2019, drenano liquidità in maniera consistente e rappresentano un ulteriore sacrificio per le banche, con impatti sul loro ruolo di sostegno all'economia, a famiglie e imprese. Ciò, nonostante le banche abbiano profuso, anche nel 2019, ingenti sforzi, attraverso il Fondo interbancario di tutela dei depositi, per il salvataggio di Carige. L'intervento, che ha consentito di gestire senza ricorso alle risorse pubbliche stanziare dal DL 8 gennaio 2019 convertito nella legge 8 marzo 2019 e senza le tensioni sempre associate a questi eventi, ha comportato costi significativi per le banche. In Italia in questi anni il costo diretto della gestione delle banche in crisi sostenuto dal settore bancario è stato pari a 12,5 miliardi di euro.

Guardando, più in generale, al mondo delle imprese, anche se non oggetto di specifico intervento nell'ambito del provvedimento all'attenzione, si auspica una riflessione sulle modifiche alla disciplina dei Piani Individuali di Risparmio (PIR) apportate con la precedente legge di bilancio -che ne hanno fortemente frenato la diffusione- al fine di restituire allo strumento quel ruolo fondamentale per l'incentivazione del finanziamento privato all'economia reale che ne aveva caratterizzato l'introduzione.

Scendendo più nel dettaglio dei contenuti del Disegno di legge all'attenzione, verranno ora illustrate e commentate le singole disposizioni di interesse, in materia di fiscalità e crescita, lavoro, Regioni ed Enti Locali.

\*\*\*

## **A) FISCALITÀ E CRESCITA**

Assumono una connotazione settoriale le previsioni di cui all'**articolo 90**, aventi ad oggetto il differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti (**comma 1**), la deducibilità delle perdite su crediti in sede di prima applicazione dell'IFRS 9 (**comma 2**) e la deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali (**comma 3**).

Le tre disposizioni sono accomunate dalla previsione di un ulteriore rinvio, rispetto a quanto già disposto con la legge di bilancio per il 2019, della possibilità di attribuire rilevanza fiscale a poste negative che hanno già maturato i requisiti per le deducibilità fiscali secondo criteri di competenza. In pratica, si impone alle banche di finanziare, attraverso la fiscalità, le esigenze erariali, sostenendo un onere di natura finanziaria.

Passando alle misure prive di connotazioni settoriali specifiche, riteniamo che avrà un impatto positivo l'introduzione dell'"Incentivo generale per la patrimonializzazione delle imprese" (**articolo 30**), una misura che, nella sostanza, ricalca l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), abrogata con la Legge di bilancio dello scorso anno.

Come già rappresentato in occasione dei commenti al DDL Bilancio 2019, l'ACE si è dimostrata efficace nel favorire la capitalizzazione delle imprese (in particolare le PMI), la loro resilienza e l'innalzamento del loro merito di credito. L'incentivo, infatti, consente, con riferimento alle scelte di finanziamento del singolo imprenditore, di mitigare l'impatto penalizzante dell'asimmetrico trattamento fiscale del finanziamento dell'impresa tramite capitale proprio vs capitale di terzi e, in termini più generali e in un'ottica di medio-lungo periodo, può favorire il rafforzamento patrimoniale del tessuto industriale italiano, grazie alla sua natura di agevolazione che opera su base incrementale.

Ciò posto, la discontinuità nell'applicazione del beneficio conseguente all'abrogazione dell'ACE e alla sua possibile reintroduzione con il presente provvedimento, pur con diversa denominazione, può produrre degli effetti distorsivi sui bilanci delle imprese, rispetto ai quali si auspicano appositi interventi correttivi.

Per ciò che concerne, invece, l'imposta sui servizi digitali (**articolo 84**), si coglie la novità, rispetto alla versione contenuta nella Legge di bilancio 2019, dell'introduzione di esplicite esclusioni da imposizione per i servizi di pagamento e

per taluni servizi di intermediazione finanziaria.

Tuttavia, riteniamo utile svolgere alcune riflessioni, con riguardo sia al contesto internazionale, sia alla normativa interna.

L'istituzione di una forma di prelievo sui servizi digitali si incardina nella strategia dettata dall'OCSE per fronteggiare le complessità dei fenomeni fiscali connessi allo sviluppo dell'economia digitale, contro l'erosione delle basi imponibili e il trasferimento degli utili in giurisdizioni a bassa fiscalità.

Sul tema, in particolare, sono oggetto di discussione i criteri utili alla determinazione della "presenza significativa" di un'impresa in uno specifico ambito territoriale: invece di residenza, dipendenti, sedi, si punta all'utilizzo di indicatori di matrice economica che tengano conto della presenza di utenti/clienti e che, quindi, consentano di stabilire il radicamento di un'impresa in territori diversi da quello dove si trovano la sede legale o gli uffici.

In tale ambito, si discute, tra l'altro, se introdurre esimenti (c.d. "carve out") soggettivi per taluni operatori, in modo da sottrarli *ab origine* dall'applicazione delle nuove regole.

La discussione è tuttora in corso, ma vi è ampio consenso sul fatto che, tra i soggetti esclusi debbano esserci quei soggetti che svolgono attività altamente regolamentate e vigilate, come ad esempio le banche, soggette ad autorizzazione oltre che a stringenti requisiti di patrimonializzazione e perciò poco idonee a prestarsi alla costruzione di schemi elusivi o di concentrazione del gettito fiscale in paesi dove l'imposizione è più conveniente.

In ambito europeo, i lavori sono al momento sospesi, in attesa di conoscere gli sviluppi del progetto OCSE, con l'auspicio di giungere ad una soluzione comune.

In ambito nazionale è consigliabile procedere con attenzione, considerato il rischio di distorsione della competitività che potrebbe conseguire alla scelta di ogni singolo Stato membro di introdurre una propria regolamentazione interna sull'imposizione dei servizi digitali, non armonizzata con quella degli altri ordinamenti.

Peraltro, pur rilevando la scelta del legislatore di escludere da tassazione i servizi di pagamento e alcuni servizi di intermediazione finanziaria – tendenzialmente in linea con l'approccio OCSE - non si arriva a prevedere una esimente di natura

soggettiva (settoriale). Da tale mancanza conseguono ingenti oneri di conformità (compliance) che, tra l'altro, prevedono tanto una contabilità per le attività imponibili (testo della proposta normativa) quanto per quelle escluse (previsto irrualmente nella relazione illustrativa).

Si segnala la misura contenuta nell'**articolo 31**, che introduce un meccanismo premiale – sotto forma di rimborso in denaro – per i consumatori che utilizzano abitualmente gli strumenti di pagamento elettronici per l'acquisto di beni e servizi.

La misura in commento si inserisce nel più ampio quadro della politica di incentivazione all'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, già avviata con il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (decreto fiscale collegato alla Legge di bilancio 2020) e apprezzata come alternativa a forme di penalizzazione all'utilizzo del contante.

Gli **articoli 19, 23 e 24** confermano, in linea con il percorso avviato dalle precedenti leggi di Bilancio, la grande attenzione riservata all'ammodernamento ed efficientamento del parco immobiliare, alla valorizzazione di nuove competenze professionali in chiave 4.0, oltre al sostegno delle popolazioni colpite dagli eventi sismici.

Tuttavia, l'efficacia di tali incentivi resta condizionata da previsioni "a termine" che ne depotenziano la finalità di impulso agli investimenti. Come si è avuto modo di rappresentare in altre occasioni, l'auspicio è che tali agevolazioni vengano rese strutturali: la certezza delle misure agevolative aumenta la propensione all'investimento rendendone, al contempo, più efficiente la pianificazione.

Inoltre, con particolare riferimento agli incentivi spettanti a fronte di interventi di riqualificazione edilizia, l'efficacia di tali misure potrebbe essere ulteriormente potenziata attraverso l'ampliamento delle categorie di detrazioni cedibili sotto forma di credito d'imposta e la rimozione delle preclusioni ancora presenti alla loro cedibilità a tutti i soggetti potenzialmente interessati, comprese le banche e gli intermediari finanziari.

Infatti, la cedibilità del credito, con conseguente immediata monetizzazione del vantaggio fiscale, può: i) ridurre le inefficienze implicite nel meccanismo della detrazione "spalmata" su orizzonti temporali medio-lunghi (fino a dieci anni); ii)

finanziare, sia pur indirettamente, il costo sopportato dai cittadini per gli interventi di che trattasi; iii) conferire maggior spessore agli effetti benefici per l'economia reale, in primis in termini di ripresa dell'edilizia.

A ciò si aggiungono le conseguenze positive in termini di contrasto all'evasione fiscale (trattandosi di operazioni "tracciabili") e di riqualificazione urbana.

In generale poi, si auspica l'introduzione di ulteriori meccanismi, alternativi a quello appena descritto, che comunque favoriscano l'immediata monetizzazione del vantaggio fiscale insito nelle detrazioni d'imposta.

**L'articolo 22**, in una logica di continuità con le precedenti leggi di bilancio, proroga per il 2020 le agevolazioni del super-ammortamento e dell'iper-ammortamento (con relativa maggiorazione) per gli investimenti in nuovi beni materiali e immateriali strumentali all'attività d'impresa, che siano funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale in chiave Industria 4.0.

La normativa ha dimostrato elevate potenzialità, già sfruttate positivamente da molte imprese, ma potrebbe registrare ulteriori adesioni soprattutto se stabilizzata (temporalmente, ma anche nelle sue caratteristiche), favorendo in questo modo anche programmazioni di lungo periodo, che proprio per la complessità dei processi industriali coinvolti possono implicare piani di investimento che si articolano su più di un periodo di imposta.

Resta però irrisolto il tema, già rilevato in precedenti occasioni, della settorialità che di fatto caratterizza l'agevolazione dell'iper-ammortamento e della relativa maggiorazione, la cui spettanza è condizionata alla individuazione di beni ad alto contenuto tecnologico come elencati in una apposita tabella.

Si ripropone, pertanto, l'opportunità di rivedere la rigidità della tabella degli investimenti eleggibili, in modo da poter ampliare il perimetro oggettivo dei beni agevolabili per poter includere anche quegli investimenti strettamente connessi con gli inarrestabili processi di innovazione tecnologica (esempio: inclusione degli investimenti propedeutici alla dematerializzazione e alla digitalizzazione dei processi interni delle banche e delle imprese in generale).

## **B) ALTRE MISURE**

## **I. Regioni ed Enti Locali**

L'articolo 68 dispone, nuovamente, l'incremento da 3/12 a 5/12 dell'anticipazione di tesoreria. In virtù di tale disciplina è fatto obbligo ai tesoriери di concedere anticipazioni agli Enti locali nel limite dei 5/12 delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, in luogo degli ordinari 3/12 previsti dall'art.222 del Testo unico degli enti locali, al fine di garantire una maggiore liquidità e consentire di far fronte a momentanee necessità di cassa, in un contesto di ampie esposizioni delle banche nelle gestioni dei numerosi enti deficitari ed in dissesto. L'intervento, rispetto a quelli analoghi degli anni precedenti, presenta come elemento di novità la valenza triennale (fino a tutto il 2022) facendo perdere alla previsione la caratteristica dell'eccezionalità e temporaneità. Detta circostanza si ritiene incida negativamente sia sulle banche sia nei confronti della gestione economica degli enti, che risulteranno poco motivati a limitare il proprio fabbisogno ai 3/12, considerata l'ampia portata temporale della misura.

Si coglie, inoltre, l'occasione per portare all'attenzione la necessità di un intervento normativo finalizzato ad assicurare un'effettiva parità concorrenziale tra i vari operatori presenti nel mercato (banche e Poste) per l'offerta del servizio di tesoreria. In particolare, Poste Italiane può, a differenza delle Banche, ricevere l'affidamento del servizio di tesoreria, nei Piccoli Comuni (fino a 5.000 abitanti) e nelle amministrazioni pubbliche dei piccoli Comuni, mediante procedura diretta, cioè senza il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Su tema, nel corso dell'ultimo anno, si sono espressi sia l'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) che l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione Vigilanza Contratti Pubblici) evidenziando che l'affidamento diretto può essere ammesso solamente in ipotesi eccezionali e giustificate dalla presenza di particolari esigenze oggettive.

## **II. Lavoro**

Tra le misure che riguardano la materia del lavoro, denotano rilievo, anzitutto, quelle che intervengono sul costo del lavoro.

Tra queste, assume evidenza l'istituzione di un "Fondo per la riduzione del carico



fiscale sui lavoratori dipendenti” (**articolo 5**), la cui concreta attuazione è demandata a successivi provvedimenti, nel limite delle risorse stanziare.

Si tratta di un intervento da tempo auspicato sia dalle imprese che dalle Organizzazioni sindacali in quanto finalizzato ad aumentare il potere di acquisto dei salari, con un effetto positivo sui consumi e quindi sull’economia nazionale. Un primo passo positivo che potrà essere ulteriormente sviluppato attraverso misure volte ad incidere anche sul versante contributivo del costo del lavoro.

Sempre nella prospettiva di una riduzione del costo del lavoro, si segnalano gli interventi relativi alla riduzione delle tariffe Inail e all’esonero contributivo per le assunzioni dei giovani under 35 (**articolo 6**).

Sul primo versante, viene in particolare colmato un vuoto normativo riferito all’anno 2022, dopo che il c.d. “decreto crescita” aveva reso strutturali, a decorrere dal 2023, le nuove tariffe. Per quanto concerne gli incentivi occupazionali, l’intervento è volto a rendere operative le misure incentivanti introdotte dal c.d. “decreto dignità”.

Sotto altro profilo, si coglie l’attenzione rivolta alle politiche della famiglia (**articolo 41**) e, segnatamente, l’obiettivo di dare attuazione, riordinare e sistematizzare le diverse misure di sostegno alle famiglie con figli attraverso l’istituzione di un fondo denominato “Fondo assegno universale e servizi alla famiglia”.

L’intervento di razionalizzazione della materia si inserisce nell’attuale contesto di parcellizzazione delle misure di sostegno alla famiglia e potrà produrre positivi effetti in termini di maggiore efficacia delle singole azioni per gli interessati e, quindi, di maggiore efficienza nell’impiego delle risorse pubbliche stanziare.

Si auspica che nell’ambito di tale intervento, e quindi anche nei provvedimenti normativi che verranno emanati a valere sulle risorse del citato Fondo, venga adeguatamente considerata la connessione tra le politiche della famiglia e le politiche di conciliazione vita e lavoro e di welfare aziendale realizzate dalla contrattazione collettiva, individuando quindi modalità e strumenti che incentivino l’introduzione e lo sviluppo di iniziative aziendali, parimenti orientate al sostegno della famiglia, della genitorialità e della natalità.

Il provvedimento in commento, nell’ottica di promuovere una cultura della genitorialità condivisa e in coerenza con quanto previsto dalla recente Direttiva

comunitaria 2019/1158 (relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza), prevede la proroga per il 2020 e il rafforzamento delle disposizioni in materia di congedo di paternità.

Rispetto ai nuovi limiti di esenzione dei ticket pasto (**articolo 83**), se per un verso si condivide l'innalzamento del limite del ticket elettronico volto a incentivare la "digitalizzazione" e i conseguenti benefici in termini di affidabilità e tracciabilità, si ritiene che l'abbassamento della soglia di esenzione dei ticket cartacei dagli attuali 5,29 euro a 4 – in quanto misura che incide sugli equilibri definiti in contratti collettivi già stipulati – potrebbe auspicabilmente entrare in vigore dopo un termine congruo per consentire gli opportuni adeguamenti alla contrattazione collettiva.