

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO DI CAMERA E SENATO

Disegno di Legge di Bilancio 2024

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

7 novembre 2023

INTRODUZIONE

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 per il 2024, che dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2023.

L'Associazione rappresenta l'importanza di mantenere l'equilibrio nei saldi di finanza pubblica in un contesto connotato da una politica monetaria restrittiva, da una elevata incertezza e da una forte volatilità dei mercati finanziari. La dinamica del debito pubblico richiede ormai nuovi paradigmi di contenimento. Come rappresentato dal Presidente Antonio Patuelli in più occasioni, occorre porre un tetto al debito pubblico italiano, che non può crescere in cifra assoluta all'infinito e che sottrae risorse alle iniziative sociali pubbliche e penalizza la competitività internazionale delle imprese.

Una valutazione complessiva sulle misure introdotte in materia di investimenti – e sul loro effettivo impulso alla crescita - potrà essere fornito solo dopo il completamento dell'attuazione della Legge Delega per la riforma fiscale. L'auspicio è che gli incentivi che verranno introdotti in attuazione della Delega fiscale siano connotati dalla semplicità di applicazione, coerentemente con i principi di semplificazione e razionalizzazione che hanno ispirato la stessa Legge Delega per la riforma fiscale.

L'abrogazione dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE) che risulta prevista dallo schema di articolato di attuazione in materia di IRPEF e IRES, fa venire meno un incentivo che si è dimostrato assai efficace nel favorire la patrimonializzazione delle imprese. L'incentivo ha prodotto risultati significativi in termini di incremento della patrimonializzazione delle imprese, con effetti positivi sull'economia nel suo complesso, tanto in termini diretti (agevolazione sul proprio reddito imponibile) quanto indiretti (maggior accesso al credito per le imprese). Chiediamo che nella prossima legge di bilancio possa essere reintrodotta tale misura.

Per stimolare la crescita, occorrono misure che incentivino la canalizzazione del risparmio verso investimenti a medio-lungo termine. Occorrono interventi per attrarre strutturalmente nell'economia la liquidità accumulata in questi anni grazie ai risparmi degli italiani e, al contempo, per incentivare l'afflusso di capitali esteri.

La proposta che l'Associazione da tempo avanza è quella di prevedere una tassazione inferiore per il risparmio investito nel medio/lungo periodo rispetto ad operazioni speculative di breve o brevissimo termine. In tale contesto, la "Delega al Governo per la riforma fiscale" (Legge 9 agosto 2023, n. 111) ha l'ambizione di riscrivere l'intera disciplina tributaria in un contesto di ampia stratificazione normativa, non sempre coordinata.

La profondità e l'ampiezza delle modifiche previste comporterà tempi di attuazione che, come indicato dallo stesso Governo in sede di presentazione alle Parti sociali, copriranno la residua durata della legislatura. Proprio questa tempistica, collocata in un complesso scenario economico, consiglia di assegnare delle priorità nei vari ambiti della riforma.

Sarebbe conveniente attivare fin da subito, anche fuori dal processo di attuazione della delega, rispettandone i principi ispiratori, i provvedimenti fiscali e le semplificazioni che più direttamente influenzano l'operato delle imprese e le loro iniziative produttive.

Sotto diverso profilo, nel Disegno di legge non è stata prevista la proroga del credito d'imposta per le spese di quotazione delle PMI, volto a favorire l'accesso delle imprese ai mercati dei capitali. Si propone quindi di rifinanziare per l'anno 2024 questa misura¹. Nel quinquennio di applicazione 2018-2022 l'incentivo, riconosciuto nel limite massimo di 500 mila euro per PMI, ha infatti favorito in maniera significativa le quotazioni in Borsa, con oltre 120 IPO e con un utilizzo complessivo della misura per 50 milioni di euro.

Passando ai contenuti del Disegno di legge all'attenzione, vengono di seguito commentate le disposizioni di maggiore interesse.

Fondo per la prima casa (art. 3)

La proroga di un anno della misura straordinaria in favore dei giovani di età inferiore a 36 anni rappresenta un valido aiuto soprattutto per una fascia di popolazione che, spesso, proprio per la giovane età, non possiede risorse proprie sufficienti per coprire i costi di acquisto dell'abitazione non coperti dal mutuo. Sarebbe opportuno che l'agevolazione anzidetta sia resa strutturale (evitando il succedersi di proroghe, come nel corso del 2023), consentendo a banche e famiglie di avere certezza sulle regole e programmare soluzioni di finanziamento appropriate.

¹ Misura introdotta dall'art. 1, commi da 89 a 92, della legge n. 205/2017 (Legge di Bilancio 2018) e dal Decreto interministeriale MISE-MEF del 23 aprile 2018.

Riduzione della pressione fiscale (artt. 5, 6, 7)

L'estensione, al 2024, del parziale esonero dei contributi a carico dei lavoratori con retribuzioni basse (già previsto, per il secondo semestre del 2023, dal c.d. Decreto Lavoro n. 48/2023) rappresenta la conferma di una misura volta a ridurre il cuneo fiscale-contributivo (art. 5), che penalizza particolarmente le retribuzioni nette in Italia.

Occorre trasformare queste misure in interventi strutturali in grado di aumentare stabilmente il salario netto – e, quindi, il potere d'acquisto dei lavoratori – e ridurre gli oneri sociali a carico dei datori di lavoro, così da rendere più competitive le imprese. L'attenzione successiva dovrebbe essere rivolta anche alle fasce di media remunerazione.

Con riferimento al *welfare* aziendale (art. 6), si evidenzia l'opportunità di una riflessione in ordine ad una modifica strutturale della normativa di riferimento dei *fringe benefit*, sia per quanto riguarda i limiti di esenzione sia per quanto attiene al suo ambito di applicazione, nella auspicata prospettiva di riduzione del cuneo fiscale-contributivo.

Relativamente alla disciplina dei *fringe benefit*, si ritiene necessario sottolineare anche in questa sede quanto evidenziato da ABI e dai Sindacati di settore nelle lettere congiunte inviate al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il 27 aprile 2023 e il 12 ottobre scorso, in ordine alla gravosa situazione che sta gravando, in particolare nel corso del 2023, in capo alle lavoratrici/lavoratori per i peculiari effetti determinati dal meccanismo di tassazione dei prestiti erogati ai dipendenti.

In particolare, l'attuale formulazione dell'art. 51, comma 4, lett. b) del Tuir, relativo alla tassazione dei *fringe benefit* nel caso di finanziamenti erogati ai lavoratori, determina il reddito di lavoro dipendente

imponibile in misura pari al 50% della differenza tra l'importo degli interessi calcolato al tasso ufficiale di sconto (oggi TUR, tasso ufficiale di riferimento), deciso dalla BCE, vigente al termine di ciascun anno e l'importo degli interessi calcolato al tasso contrattuale.

Il riferimento al TUR vigente al termine di ciascun anno sta producendo, soprattutto sui mutui a tasso fisso, effetti del tutto impropri e distorsivi, determinando una tassazione di valori calcolati sulla base di fattori totalmente esogeni rispetto alla valorizzazione dell'effettivo vantaggio per il dipendente sottostante alla stipula del contratto di mutuo e, quindi, del tutto estranei alla sua capacità contributiva.

A tal riguardo, si è apprezzato l'impegno, assunto lo scorso 6 ottobre dal Sottosegretario del Ministero dell'Economia e delle Finanze in risposta ad una interpellanza presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati, a risolvere questa iniqua situazione in sede di attuazione della legge delega per la riforma fiscale. Nella medesima direzione va anche l'ordine del giorno approvato dal Senato in sede di conversione del Decreto Legge n. 48 del 4 maggio 2023 (c.d. Decreto Lavoro) per impegnare il Governo *"ad adottare ogni iniziativa necessaria ad intervenire sull'articolo 51, comma 4, lettera b), del TUIR stabilendo che in caso di concessione di mutui a tasso variabile il criterio di valorizzazione del fringe benefit in capo ai dipendenti si assume pari al 50 per cento della differenza tra l'importo degli interessi calcolato al tasso ufficiale di riferimento vigente alla data di scadenza di ciascuna rata o, per i prestiti a tasso fisso, alla data di concessione del prestito e l'importo degli interessi calcolato al tasso applicato sugli stessi"*.

Considerato che l'irragionevole trattamento fiscale si sta manifestando nel corso del 2023, con conseguente significativa riduzione delle

remunerazioni nette per le lavoratrici e i lavoratori interessati, si richiama l'esigenza che l'intervento per risolvere la descritta situazione trovi attuazione già a valere sul 2023 per evitare che si determini un ingiustificato e gravoso incremento della tassazione, che – come detto – avverrebbe in assenza di un corrispondente incremento della capacità contributiva.

Con riferimento ai premi di produttività (art. 7), la conferma per il 2024 dell'aliquota fiscale del 5% per l'imposta sostitutiva applicabile alle predette erogazioni si colloca nel novero delle misure che agiscono sulla retribuzione netta del lavoratore e che auspicabilmente potrebbero in futuro essere affiancate da benefici di natura contributiva in capo ai datori di lavoro, al fine di rendere l'erogazione dei premi di produttività uno strumento più efficacemente orientato alla riduzione del cuneo fiscale-contributivo e, dunque, al contenimento del costo del lavoro anche per le imprese.

Cooperazione applicativa e informatica per l'accesso alle informazioni necessarie per il potenziamento dell'azione di recupero coattivo (art. 23, comma 13)

Quanto alle soluzioni tecniche di cooperazione applicativa e di utilizzo degli strumenti informatici per l'accesso alle informazioni utili alla riscossione coattiva – che dovranno essere previste da uno o più Decreti ministeriali – l'Associazione continuerà a fornire la sua disponibilità con l'auspicio di razionalizzare gli scambi evitando ulteriori gravosi adempimenti e di valorizzare il patrimonio informativo a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria a partire dall'Archivio dei rapporti, in particolare dando piena attuazione alle norme che ne consentono l'accesso a tutti gli agenti della riscossione, il tutto sempre

nel rispetto delle disposizioni recate dallo Statuto dei diritti del contribuente e dal Regolamento per la protezione dei dati personali (GDPR).

Lavoro, famiglia, pari opportunità e politiche sociali (articoli 26, 30, 38, e 88)

In merito alle misure in tema di accesso alla pensione (artt. 26 e 30 e 88, comma 2), si richiama innanzitutto la necessità che, ove le stesse operino in senso restrittivo, i loro effetti siano attentamente valutati quanto ad estensione applicativa e ne sia esclusa l'applicazione nei riguardi dei lavoratori già cessati dal servizio per essere accompagnati a pensione (ad es. con isopensione e con prestazioni straordinarie dei Fondi di solidarietà), per i quali devono restare fermi i criteri previsti dalle norme vigenti al momento della cessazione del rapporto, al fine di evitare, per tali lavoratori, il riproporsi di criticità già sperimentate in passato.

Con riferimento, invece, all'esclusione dall'indicatore della «situazione economica equivalente» (ISEE) dei titoli di Stato, nonché dei prodotti finanziari di raccolta del risparmio con rimborso del capitale garantito dallo Stato, fino ad un valore massimo complessivo di euro 50.000 (articolo 38), è necessario che tale misura sia estesa anche ai prodotti di raccolta del risparmio emessi dalle banche onde evitare effetti di distorsioni della concorrenza.

Crescita e investimenti (artt. 55)

Per una compiuta valutazione della misura relativa alla garanzia SACE occorrerà conoscere le modalità di attivazione del nuovo strumento di copertura, nonché i criteri per la determinazione delle relative commissioni di garanzia.

Sospensione del rimborso dei mutui nei territori del Centro Italia colpiti dal sisma del 2016 (art. 72)

Di particolare interesse per le famiglie e le imprese danneggiate dagli eventi sismici che hanno interessato le regioni del Centro Italia (Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria) nel 2016 è la proroga dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024 della misura di sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti disposta dai commi 16, 17 e 18 dell'art. 72.

Dati i tempi lunghi della ricostruzione dei menzionati territori, e quindi per il rientro dei cittadini nelle proprie abitazioni e per il pronto riavvio delle attività produttive sarebbe necessario che la sospensione dei finanziamenti sia prevista per tutto il periodo necessario al ripristino dello stato di agibilità degli immobili danneggiati; inoltre, per la copertura degli interessi che maturano nel periodo di sospensione potrebbe essere opportuno utilizzare il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (c.d. Fondo Gasparrini), che nel corso del tempo si è dimostrato un efficace strumento a tutela dei mutuatari che si trovano in temporanea difficoltà nel pagamento delle rate dei mutui.

Occorre precisare che le banche sono soggette a disposizioni di vigilanza europee che considerano tali operazioni misure di "concessione" (*forbearance*) che comportano la classificazione del beneficiario in soggetto che ha goduto di una misura di concessione (*forborne*); ciò vuol dire che sui beneficiari della misura si accende un faro circa il futuro rispetto delle condizioni di rimborso del finanziamento e può comportare che la banca debba obbligatoriamente incrementare il capitale accantonato a fronte del suo maggior rischio, rendendo meno facile l'accesso al credito per il debitore.

Inoltre, in alcune ipotesi, la stessa esposizione deve essere automaticamente classificata come deteriorata (in *default*). È questo il caso delle moratorie concesse dalla banca che comportano per quest'ultima una riduzione dei pagamenti attualizzati netti relativi all'esposizione (c.d. ridotta obbligazione finanziaria) di oltre l'1% rispetto a quanto previsto dal contratto originario.

Abbiamo, quindi, il paradosso che, anche se la banca vuole aiutare il cliente a uscire da una situazione di difficoltà, spalmando in un periodo più lungo la restituzione del debito, non può farlo perché rischia di pregiudicare la condizione del beneficiario, di fatto rendendogli molto più difficile la possibilità di ottenere nuovi finanziamenti.

L'ABI, insieme alle altre rappresentanze di impresa, ha chiesto alle Istituzioni europee una riconsiderazione di tali disposizioni, prevedendo in particolare una deroga alla loro applicazione in caso di dichiarazione di calamità naturali da parte del Governo di uno Stato membro dell'UE.

Credito di imposta e finanziamenti bancari agevolati per la ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (art. 73)

L'Associazione – nelle more dell'approvazione della norma – ha già preso contatto con CDP per procedere - ove necessario - alla tempestiva sottoscrizione della convenzione che dovrà regolare le modalità di erogazione dei contributi pubblici attraverso le banche.

Si segnala peraltro che, il meccanismo della norma che prevede il rimborso del finanziamento agevolato mediante la cessione alla banca del credito d'imposta riconosciuto al beneficiario, potrebbe comportare problemi di sostenibilità, in quanto la capienza fiscale delle banche, già

significativamente impegnata per compensare altre tipologie di crediti di imposta, potrebbe non essere sufficiente.

Potrebbe essere opportuno non limitare la possibilità di operare alle sole banche presenti fisicamente sui territori dell'Emilia-Romagna, Toscana e Marche.

E' anche necessario che la norma preveda espressamente, in analogia a quanto disposto per il sisma del Centro Italia², che i finanziamenti agevolati possano coprire anche le eventuali spese per la ricostruzione già anticipate dai soggetti beneficiari con il ricorso al credito bancario.

Fondo per le emergenze in agricoltura (art. 74)

Si tratta di una misura importante per il comparto dell'agricoltura che più di altri è soggetto alle conseguenze del cambiamento climatico. Questo strumento deve essere coordinato con altre misure agevolative attivabili in caso di calamità, come ad esempio il Fondo di solidarietà nazionale di cui al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.

L'Associazione Bancaria Italiana si rende pienamente disponibile per un confronto sui provvedimenti attuativi delle norme in commento.

² Cfr. art. 5, comma 6, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.