

CAMERA DEI DEPUTATI
V COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

A.C. 2112-*bis*: Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2025

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

7 novembre 2024

INTRODUZIONE

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

l'Associazione Bancaria Italiana ringrazia per l'opportunità di esprimere il punto di vista del mondo bancario sul Disegno di legge di bilancio per il 2025, che dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2024.

Verranno di seguito illustrate e commentate le disposizioni di maggiore interesse, dando priorità a quelle che comportano un impegno diretto delle banche al finanziamento della manovra, proseguendo, poi, con le misure in materia di sostegno a crescita, famiglie e lavoratori.

Deduzione delle quote delle svalutazioni e perdite su crediti e dell'avviamento correlate alle DTA (articolo 3)

L'articolo 3 dispone il differimento delle quote di deducibilità previste per i periodi d'imposta 2025 e 2026 dello stock delle svalutazioni e perdite su crediti verso clientela non dedotte al 31 dicembre 2015, dell'ammortamento del valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali, delle componenti reddituali derivanti dall'adozione del modello di rilevazione del fondo a copertura delle perdite per perdite attese iscritti in bilancio in sede di prima adozione dell'IFRS 9.

Complessivamente il maggior gettito derivante dal posticipo dell'utilizzo delle imposte anticipate (DTA) è nell'ordine dei 4 miliardi di euro.

Si tratta di meccanismi di rinvio nel tempo del recupero fiscale relative a componenti negativi di reddito che hanno già maturato i requisiti per la deducibilità secondo criteri di competenza.

In sostanza, il rinvio del recupero delle imposte anticipate comporta un costo.

Sostegno a crescita, famiglie e lavoratori

Elemento imprescindibile per una sana e duratura crescita economica è la salute finanziaria delle imprese. La leva fiscale ha avuto e può avere un ruolo determinante.

Come emerge dalla relazione annuale di Banca d'Italia¹, *"Nell'ultimo decennio le imprese italiane hanno aumentato di 10 punti percentuali i mezzi propri in rapporto alle passività finanziarie totale ossia la somma di debiti finanziari e mezzi propri. Dalla introduzione dell'ACE la platea di soggetti con accesso alle agevolazioni si è progressivamente ampliata raggiungendo poco meno di 1/3 delle società non finanziarie italiane. Il ricorso alla misura, eterogeneo tra settori e classi dimensionali, si è tradotto in un risparmio di imposta più pronunciata per le aziende attive nella manifattura e nei servizi ed è stato relativamente più elevato per le piccole imprese"*.

Come noto, con l'abrogazione di tale incentivo² è venuto meno uno strumento importante in tal senso e, per tale ragione, se ne auspica la reintroduzione. Meccanismi come l'ACE - o incentivi analoghi - producono benefici diretti sulle imprese (patrimonializzazione, crescita dimensionale, accesso al credito, maggiore capacità di investimento, resilienza) con effetti positivi sull'economia nel suo complesso.

Con riferimento ai provvedimenti di sostegno alle imprese presenti nel testo del disegno di legge, la proroga al 31 dicembre 2027 del credito d'imposta per le spese di consulenza relative alla quotazione delle PMI su mercati regolamentati o su sistemi multilaterali di negoziazione (articolo 73) contribuisce a dare impulso al processo virtuoso, avviato già da alcuni anni, che vede un numero sempre crescente di PMI quotarsi sui mercati dei capitali, in particolare sui c.d. mercati per la crescita.

Il credito d'imposta è mantenuto pari al 50% delle spese di consulenza sostenute dalle PMI per la quotazione, fino ad un massimo di 500 mila euro. Per la misura sono stanziati 6 milioni di euro per l'anno 2025 e 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027.

Si segnala, a riguardo, che gli stanziamenti previsti per l'applicazione della misura potrebbero non essere sufficienti rispetto alle possibili richieste, come peraltro già

¹ Cfr. *Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale. Roma, 31 maggio 2024.*

² Ad opera dell'articolo 5, D.lgs. 30 dicembre 2023, n. 216.

verificatosi per le spese sostenute nell'anno 2023, con riferimento alle quali il gestore della misura ha dovuto effettuare una riduzione dell'ammontare del credito di imposta per poter soddisfare tutte le richieste pervenute.

Quanto, invece, al Fondo di garanzia per le PMI (articolo 126, comma 6), il 31 dicembre 2024 termina il periodo sperimentale della riforma del Fondo, prevista dall'art. 15-bis del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (c.d. Decreto "Anticipi"), con la quale è stata ridisegnata l'attività dello strumento agevolativo dopo la fase di operatività straordinaria consentita dall'adozione di specifici quadri regolamentari sugli aiuti di Stato da parte della Commissione Europea in relazione, prima, alla pandemia e, poi, allo shock energetico conseguente al conflitto russo-ucraino.

La riforma del Decreto "Anticipi" ha in buona misura ripristinato la regolamentazione del Fondo, precedente al periodo della pandemia (entrata in vigore a marzo 2019 ma che non aveva dispiegato pienamente i propri effetti a causa del Covid-19), apportando peraltro a quest'ultima alcuni importanti miglioramenti in termini di potenziali beneficiari della garanzia pubblica e di semplificazione operativa dello strumento agevolativo.

L'ABI considera fondamentale mantenere la capacità operativa del Fondo agli attuali livelli; tale strumento è infatti centrale nella politica economica del Paese, avendo tra l'altro dimostrato efficacia ed efficienza nel favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese.

Per questo motivo, a nostro avviso, è necessario confermare la regolamentazione introdotta con il Decreto "Anticipi", rendendola strutturale, affinché banche e imprese possano programmare la propria attività, avendo certezza delle agevolazioni pubbliche disponibili.

Tale iniziativa dovrebbe inoltre essere accompagnata da un adeguato rifinanziamento dello strumento agevolativo per il 2025.

Sempre in tema di imprese, l'art. 112, al fine di potenziare le funzioni di controllo e di monitoraggio della finanza pubblica, prevede che sia "assicurata la presenza" di un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle finanze nel collegio di revisione o

sindacale³ di "società, enti, organismi e fondazioni" che ricevono, anche in forma indiretta, contributi a carico dello Stato di entità significativa (fissata, in sede di prima applicazione, in euro 100 mila annui). Tale obbligo è già previsto, per le amministrazioni pubbliche, dall'art. 16 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le cui disposizioni sono fatte salve. La norma in commento, invece, non si applica alle società controllate o partecipate da Regioni ed enti locali.

Inoltre, gli stessi soggetti sopra indicati dovranno attenersi alle misure di contenimento della spesa pubblica previste della Legge di bilancio 2020 e, di conseguenza, a decorrere dal 2025, non potranno effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi di importo superiore al valore medio sostenuto, per le medesime finalità, nel triennio 2021-2023.

La lettera della disposizione, assai generica (riferendosi a "*società, enti, organismi e fondazioni che ricevono anche in modo indiretto e sotto qualsiasi forma, contributi a carico dello Stato, di entità significativa*"), potrebbe indurre a ritenere che nel suo perimetro applicativo rientrino anche società private.

Tale interpretazione sarebbe *irragionevole*. In particolare, si introdurrebbe - da un lato - una sorta di "doppio binario" di disciplina, poteri e responsabilità del sindaco di nomina "ministeriale" e dei restanti componenti del collegio e - dall'altro lato - si dimenticherebbe di considerare che i compiti di monitoraggio e rendicontazione di contributi, diretti e indiretti, a carico dello Stato ricevuti da soggetti privati sono già ampiamente e dettagliatamente disciplinati, anche nei profili sanzionatori.

La norma, inoltre, nella parte in cui prevederebbe anche per le società private l'obbligo di attenersi alle *misure di contenimento della spesa pubblica* previste della Legge di bilancio 2020 (e, di conseguenza, a decorrere dal 2025, il divieto di effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi di importo superiore al valore medio sostenuto, per le medesime finalità, nel triennio 2021-2023) solleverebbe evidenti profili di incostituzionalità per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, apparendo

³ La disciplina in commento precisa che la presenza di un rappresentante del MEF non indice sul numero dei componenti dell'organo di controllo fissato dagli ordinamenti che disciplinano le diverse categorie di enti che vengono in considerazione, numero che "rimane fermo" (comma 2). Tuttavia, in altri passaggi, utilizzando l'espressione "integrazione della composizione" dell'organo, sembra voler intendere che detta presenza sia aggiuntiva.

irragionevolmente limitativa della libertà di iniziativa economica privata, soprattutto in una fase di ineludibili nuove spese tecnologiche

Un indice della intenzione del legislatore di escludere che la disposizione in esame si riferisca anche alle imprese private si deduce dalla Relazione tecnica, ove si precisa che l'estensione delle misure di contenimento "è suscettibile di determinare prevedibili conseguenze positive in termini di miglioramento **dei saldi di finanza pubblica**, i cui effetti potranno tuttavia essere colti solo a consuntivo, nel medio termine, man mano che la norma produrrà i suoi esiti"⁴.

Stanti le incertezze interpretative sopra evidenziate, appare opportuno, per fugare ogni possibile dubbio, che la norma sia modificata **escludendo espressamente dal suo perimetro applicativo tutti i soggetti privati**.

Con riferimento alle misure per le famiglie, la proroga fino al 31 dicembre 2017 della misura straordinaria in favore dei giovani di età inferiore a 36 anni e delle cosiddette "famiglie numerose" (cioè le famiglie con più di tre figli), prevista dall'articolo 17, rappresenta un valido aiuto per queste fasce di popolazione che, spesso, non possiede risorse proprie sufficienti per sostenere i costi di acquisto dell'abitazione non coperti dal mutuo. Sarebbe opportuno che l'agevolazione anzidetta fosse resa strutturale, consentendo a banche e famiglie di avere certezza sulle regole e programmare soluzioni di finanziamento appropriate.

Sotto altro profilo, l'articolo 93, commi da 11 a 13, proroga fino al 31 dicembre 2025 la sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti per le famiglie e le imprese danneggiate dagli eventi sismici che hanno interessato i territori delle regioni del Centro Italia (Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria) nel 2016.

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

⁴ Ulteriore indice che questa sia l'intenzione del legislatore è dato dalla espressa esclusione dal perimetro applicativo delle società controllate o partecipate da Regioni ed enti locali.

copertura degli interessi che maturano nel periodo di sospensione sarebbe opportuno utilizzare in via strutturale il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (c.d. Fondo Gasparrini), al fine di evitare che il potenziale onere derivante dalla sospensione diventi non sostenibile per i mutuatari.

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.

Si verifica, 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.

Infine, con riferimento all'art. 115, per l'Associazione è importante l'obiettivo di rendere più efficiente lo strumento del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura" (d'ora in poi "Fondo").

In particolare, si accoglie con favore la previsione della garanzia di ultima istanza da parte dello Stato sulle coperture rilasciate da confidi e fondazioni, che accoglie le indicazioni dell'Associazione rappresentate in numerose occasioni in questi anni.

Riteniamo infatti che tale disposizione – che consente alle banche di riconoscere queste coperture idoneo strumento di mitigazione di credito ai sensi della normativa di vigilanza prudenziale di matrice europea - possa dare nuovo slancio a un importante strumento di contrasto all'usura.

Molto positiva è anche la previsione che il Fondo possa rilasciare garanzia per la ristrutturazione dei finanziamenti bancari in essere.

Lavoratori

Il disegno di legge in argomento prevede la riduzione strutturale dell'imposizione sui redditi da lavoro dipendente fino a 40.000 euro (art. 2) e la proroga per il triennio 2025/2027 della riduzione dal 10 al 5% dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività corrisposti sulla base di quanto previsto dalla contrattazione collettiva di secondo livello (art. 67). Per lo stesso triennio viene inoltre prorogato l'innalzamento a 1.000 euro (2.000 euro per dipendenti con figli a carico) della soglia di esenzione dei fringe benefits e confermata la sua applicazione anche alle somme erogate o rimborsate dai datori di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche e delle spese per la locazione e per gli interessi sul mutuo relativi all'abitazione principale (art. 68).

Si tratta di misure che risultano orientate alla riduzione del c.d. cuneo fiscale e contributivo in favore delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti e che, in prospettiva, andrebbero opportunamente affiancate con interventi di riduzione del costo del lavoro delle imprese anche per favorire il sostegno dell'occupazione e dell'occupabilità delle persone.

Con specifico riferimento ai temi delle pari opportunità sul lavoro, rilevano le misure del DDL in tema di congedi parentali (art. 34) e di parziale decontribuzione per le lavoratrici madri (art. 35), nonché l'incremento delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, al fine di rafforzare l'orientamento e la formazione al lavoro delle donne vittime di violenza e di favorire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle stesse (art. 36).

Tali interventi operano su ambiti che vedono già impegnati il mondo del lavoro, ivi incluse le imprese.

Come di consueto, l'Associazione Bancaria Italiana si rende pienamente disponibile per un confronto di maggior dettaglio sui provvedimenti attuativi delle norme in commento.