

SENATO DELLA REPUBBLICA
V COMMISSIONE PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO

A.S. 345

**Conversione in legge del decreto-legge 18 novembre 2022,
n.176, recante misure urgenti di sostegno nel settore
energetico e di finanza pubblica**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

29 novembre 2022

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare all'Audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario sul Disegno di legge di conversione del Decreto-legge 18 novembre 2022, n.176, recante misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica, date le contingenze geopolitiche ed economiche più recenti.

Premessa

Prima di entrare nel merito del Disegno di Legge in oggetto, appare utile svolgere alcune considerazioni di carattere generale sul ruolo che le banche svolgono a sostegno delle imprese e delle famiglie in questa difficile congiuntura, così come fatto in occasione della crisi causata dalla pandemia.

Al fine di consentire alle imprese di disporre della liquidità necessaria per far fronte all'emergenza generata dall'aumento esponenziale del costo dell'energia, è essenziale intervenire per facilitarne l'accesso al credito bancario e per renderlo maggiormente sostenibile.

Anche per effetto della pandemia da Covid-19, negli ultimi anni le imprese sono state costrette ad aumentare significativamente il proprio livello di indebitamento. L'eccezionale incremento del costo dell'energia accentua tale condizione spingendo le imprese a contrarre nuovi debiti bancari, appesantendone la situazione finanziaria.

Per questo è fondamentale rendere più gestibile il peso del debito bancario per le imprese, favorendo la ridefinizione del periodo di rimborso su scadenze più lunghe. Tale soluzione permetterebbe altresì di liberare liquidità anche per far fronte ai maggiori costi dell'energia.

Le rigide regole europee in materia di definizione di default rendono tuttavia, oggi, tale prospettiva difficilmente realizzabile; esse, infatti, scoraggiano la concessione, da parte delle banche, di quelle che la normativa bancaria definisce "misure di tolleranza", come la moratoria nel pagamento del debito o la rinegoziazione dei termini di rimborso dello stesso.

Le operazioni di moratoria e di rinegoziazione dei finanziamenti in essere sono però essenziali per assicurare la sostenibilità del debito delle imprese e consentire loro di superare l'attuale fase di crisi e ripartire. È quindi urgente la modifica delle suddette regole ovvero, quanto meno, una loro temporanea sospensione, come avvenuto nel corso della pandemia da Covid-19.

In particolare, è necessario e urgente cambiare/sospendere la disposizione per cui una banca che concede una misura di tolleranza è costretta a classificare l'impresa beneficiaria in default, nel caso tale operazione comporti una riduzione del valore attuale netto dei pagamenti per la stessa banca superiore all'1% di quanto previsto nel contratto originario di finanziamento (cosiddetta ristrutturazione onerosa). Tale regola finisce infatti per rendere, in molti casi, economicamente non ragionevoli operazioni di sospensione del pagamento o di rinegoziazione del debito, che potrebbero essere risolutive di situazioni temporanee di difficoltà finanziaria, magari a vantaggio di misure di tolleranza minimali molto meno efficaci.

Nel caso di allungamento del periodo di ammortamento del finanziamento a fronte della concessione di una garanzia pubblica, occorrerebbe inoltre prevedere che l'automatica classificazione in default dell'operazione non scatti comunque al superamento della soglia oltre la quale si determina la "ristrutturazione onerosa". Infatti,

la garanzia, sebbene non determini direttamente la riduzione della probabilità di default dell'esposizione, attraverso l'allungamento del periodo di rimborso della stessa, comporta una riduzione del rischio di inadempimento, con un sostanziale abbattimento della relativa perdita (Loss given default).

D'altra parte, è evidente che la concessione della garanzia in corso di ammortamento del finanziamento cambia sostanzialmente le condizioni economiche alle quali quest'ultimo è stato originariamente concesso, per cui - quanto meno - dovrebbe essere consentito alla banca di utilizzare un tasso di attualizzazione più basso rispetto al tasso di interesse al quale era stata originariamente perfezionata l'operazione creditizia, ai fini del calcolo della soglia oltre la quale è richiesta l'automatica classificazione in default del debitore.

Un altro aspetto che appare importante evidenziare riguarda il ruolo delle banche quali sottoscrittori e collocatori di titoli del debito pubblico. Le banche sono consapevoli dell'importanza del loro ruolo per assicurare l'efficienza e la facilità di collocamento dei titoli del debito pubblico. Vale la pena ricordare quanto fatto dalle banche e dai risparmiatori italiani durante la crisi del debito sovrano, tra la fine del 2011 e il 2012, quando il loro intervento fu fondamentale per compensare il venire meno della domanda degli investitori esteri.

Il nuovo corso della politica monetaria con il sostenuto rialzo dei tassi di interesse ed il venir meno della politica di acquisto di titoli da parte della Banca Centrale Europea richiede il senso di responsabilità di tutti nella sottoscrizione di titoli del debito pubblico, quando il rialzo dei tassi li rende nuovamente appetibili.

In proposito occorre però tenere presente che dal 1° gennaio 2023, non sarà più in vigore la misura - adottata dal legislatore europeo con

il pacchetto di flessibilità varato in occasione della pandemia – che sterilizzava gli effetti sul patrimonio di vigilanza delle banche derivanti dalle minusvalenze sul portafoglio di titoli di stato delle stesse banche. In proposito sarebbe urgente che il legislatore europeo varasse prontamente una proroga della suddetta misura.

Anche le modifiche dei termini delle operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine (TLTRO) recentemente disposte unilateralmente dalla BCE e che hanno portato le banche europee ad accelerare i rimborsi di tali finanziamenti comportano la necessità di parziali smobilizzi del portafoglio di titoli di stato.

Venendo ora al commento del disegno di legge di conversione, si evidenzia che in esso si rinvencono alcune disposizioni di interesse in materia di incentivi per l'efficientamento energetico, potenziamento delle garanzie pubbliche e aumento della soglia di esenzione dei c.d. fringe benefit, che verranno illustrate e commentate nel prosieguo.

Modifiche agli incentivi per l'efficientamento energetico

L'articolo 9 prevede la riduzione, dal 110% al 90%, della misura del Superbonus per le spese sostenute nel 2023¹, nonché per le spese

¹ La misura del 110% viene confermata:

- fino al 31 marzo 2023, per le abitazioni unifamiliari che abbiano completato il 30% dei lavori entro il 30 settembre 2022;
- fino al 31 dicembre 2025, per gli interventi realizzati dalle Onlus sulle strutture sociosanitarie, nonché per quelli effettuati nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici verificatisi a far data dal 1° aprile 2009 dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza;
- fino al 31 dicembre 2023, per gli interventi con riferimento ai quali, alla data del 25 novembre 2022, risulta effettuata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) e, in caso di interventi su edifici condominiali, a condizione che la delibera assembleare che abbia approvato l'esecuzione dei lavori risulti adottata in data antecedente al 25 novembre 2022;

sostenute entro il 31 dicembre 2023 relative ad interventi avviati a partire dal 1° gennaio dello stesso anno su unità immobiliari unifamiliari, a condizione che l'unità immobiliare sia adibita ad abitazione principale e che il contribuente abbia un reddito di riferimento² non superiore a 15.000 euro.

La misura appare rivolta a (i) ridurre l'onerosità complessiva per l'Erario (ii) mantenere un rilevante contributo all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare nazionale (iii) realizzare un presidio di contrapposizione di interessi tra contribuente/committente e l'impresa appaltatrice. In tal modo, infatti, prevedendo una quota di costo dei lavori a carico del committente si dovrebbe assicurare un controllo delle condizioni contrattuali.

L'ABI in passato non è mai intervenuta con giudizi quantitativi sui bonus fiscali limitandosi ad auspicare coerenza e stabilità nei provvedimenti approvati dalle Istituzioni per consentire alle banche di fornire il loro contributo, contributo vieppiù importante da quando è stata prevista per tali bonus la cedibilità.

Proprio per assicurare certezza giuridica, è importante che le istruzioni del Ministero dell'Economia e delle finanze, cui è demandata l'emanazione della disciplina attuativa della nuova disciplina, siano tempestive.

La norma in commento contiene, poi, una previsione volta a consentire lo "smaltimento" dei crediti di imposta derivanti dal Superbonus e

- fino al 31 dicembre 2023, per gli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, in relazione ai quali alla data del 25 novembre 2022, risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo.

² Calcolato sommando i redditi posseduti dall'intero nucleo familiare, nell'anno precedente a quello di sostenimento della spesa, e dividendo tale importo per un coefficiente determinato dal numero di membri della famiglia, secondo le indicazioni riportate nella Tabella 1-bis allegata al Decreto.

rimasti nei cassetti fiscali delle imprese che hanno effettuato lo sconto in fattura, o delle banche che li hanno acquistati.

In particolare, si prevede che per gli interventi rientranti nel Superbonus, i crediti d'imposta corrispondenti alla cessione del credito o allo sconto in fattura relativi a comunicazioni inviate all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022 e non ancora utilizzati, possano essere fruiti in 10 rate annuali di pari importo, in luogo delle attuali 5 (ovvero 4, qualora i crediti derivino da spese agevolabili sostenute nel 2022), previo invio di una comunicazione all'Agenzia delle entrate da parte del fornitore o del cessionario. Viene demandata ad un Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate la definizione delle modalità attuative di tale ultima disposizione.

L'ABI da tempo auspica dei provvedimenti in grado di superare questa *impasse* che sta affliggendo migliaia di imprese con inevitabili riverberi nella qualità delle esposizioni che le banche hanno nei confronti delle imprese stesse. L'ABI non ha mancato, infatti, di rappresentare, in precedenti audizioni e in ogni contesto utile, i rischi per le imprese che in buona fede avevano accettato il pagamento delle loro commesse attraverso il meccanismo dello sconto in fattura. Tuttavia, la soluzione prospettata, sebbene costituisca una ulteriore opzione, non riesce ad essere risolutiva. Lato imprese, la soluzione non appare risolutiva perché il loro obiettivo è cedere i crediti e ottenere la liquidità necessaria per completare i molti cantieri ora bloccati. Modificare l'orizzonte temporale dei bonus distribuendone la compensazione su 10 anni potrebbe forse consentire ad alcune imprese di non perdere parte della annualità in scadenza a fine 2022, nel presupposto che si abbia sufficiente capienza fiscale per compensare ma, come detto, resterebbero i problemi di liquidità. Lato banche, il valore in bilancio dei crediti fiscali acquisiti è essenzialmente funzione del periodo di

compensazione residuo, espandere questo periodo ex post determina immediati impatti in bilancio in termini di svalutazione (impairment) di questi crediti. Non è quindi per tale via che si può ricercare un ampliamento della capacità fiscale delle banche (intesa appunto come capacità di compensazione dei crediti con le proprie debenze fiscali).

Come più volte rappresentato in precedenti occasioni, l'attuale situazione di stallo dei crediti di imposta è da ricondurre all'ormai quasi del tutto impegnata capacità fiscale di banche e intermediari finanziari, come, peraltro, risulta dagli esiti dell'indagine sulla cessione del credito Superbonus 110% e degli altri bonus, effettuata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario³, a cui si rinvia.

Pur, essendo prevista per tali soggetti la possibilità di cedere i crediti di imposta acquistati ai propri "correntisti" (potendo, in tal modo, liberare parte della propria capacità fiscale per procedere a nuove operazioni di acquisto), in concreto si osserva che tali operazioni sono oggi molto complesse e di numero assai ridotto, a causa dei necessari tempi di assimilazione delle caratteristiche di questi nuovi contratti da parte della clientela, dell'incertezza e dell'alto rischio che caratterizzano tali operazioni.

In particolare, tra gli alti rischi, uno di questi è di certo rappresentato dal rischio di sequestro dei crediti di imposta, disposto dall'Autorità giudiziaria nei confronti del cessionario che li ha acquistati in buona fede (tenendo, quindi, un comportamento diligente attraverso un'accurata attività di controllo): recentemente, infatti, la Corte di Cassazione si è espressa⁴ in merito alla legittimità del sequestro dei

³ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1360962.pdf> (cfr. par. 2.6)

⁴ Cfr. Cass. sez. III penale, nn. 40865, 40866, 40867, 40868 e 40869, depositate il 28 ottobre 2022, n. 42012, depositata l'8 novembre 2022, nonché Cass. sez. II penale, n. 44647, depositata il 23 novembre 2022.

crediti di imposta presso il cessionario acquirente in buona fede, ed estraneo a qualsivoglia illecito, essendo riconosciuta al provvedimento cautelare una finalità dichiaratamente impeditiva, quella cioè di evitare che le conseguenze del reato si possano aggravare.

Ne deriva che il cessionario non potrà utilizzare – in compensazione o attraverso una nuova cessione – i crediti acquistati in buona fede, fino all'eventuale revoca del provvedimento di sequestro degli stessi o, in caso contrario, fino alla conclusione di tutti i gradi del giudizio di merito. Nonostante la previsione recata dall'articolo 3, D.L. 25 febbraio 2022, n. 13, a mente del quale, una volta cessati gli effetti del provvedimento di sequestro, i termini ordinariamente previsti per l'utilizzo in compensazione dei crediti sono aumentati di un periodo pari alla durata del sequestro medesimo (fermo restando il rispetto del limite annuale di utilizzo per ciascun credito d'imposta), rimane fermo quanto stabilito sul punto dall'Agenzia delle entrate con la Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022⁵, ossia che in caso di utilizzo in compensazione di crediti d'imposta inesistenti, interessati dal provvedimento di dissequestro, gli organi di controllo procederanno parimenti alla contestazione delle violazioni e alle conseguenti comunicazioni all'Autorità giudiziaria per le eventuali indebite compensazioni effettuate.

Sebbene, di recente, il legislatore e l'Agenzia delle entrate siano intervenuti con importanti provvedimenti finalizzati a risolvere alcune delle problematiche connesse a tali operazioni⁶, si rende ora necessario intervenire su altri fronti, per dare una risposta tempestiva alla carenza

⁵<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4495900/Circolare+Superbonus++23.06.2022.pdf/e7a29cee-4864-5dcb-b335-aa21518d0ea1>

⁶ Il riferimento è all'art. 33-ter del D.L. n. 115/2022 (recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali, c.d. "decreto Aiuti bis"), convertito con modificazioni dalla legge n. 142/2022, oltre che alla successiva Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 33/E del 6 ottobre 2022 disponibile al seguente link <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4723049/Circolare+n.+33+del+6+ottobre+2022.pdf/63ecf56d-22a7-50a9-79a7-b22063444665>

di liquidità delle imprese, tenuto conto del quadro descritto finora descritto: (i) la capacità di assorbimento/compensazione dei principali cessionari come banche e altri intermediari vigilati è pressoché esaurita (ii) i cessionari che volessero tentare di cedere i crediti acquisiti, per liberare parte della loro capacità fiscale, devono superare le grandi resistenze di chi è preoccupato di vedersi poi bloccati i propri crediti seppur abbia operato in piena buona fede.

Per poter superare questa situazione di *impasse* l'ABI, assieme ad ANCE, ha ipotizzato una misura di carattere straordinario e senza impatti sul gettito, attraverso cui verrebbe introdotta per le banche e Poste SpA una nuova e aggiuntiva modalità di utilizzo in compensazione limitatamente ai crediti d'imposta:

- originatisi a seguito del sostenimento nelle annualità 2021 e 2022 e 2023, per i lavori già iniziati, delle spese ammesse che imprese e contribuenti non sono riusciti ancora a cedere;
- relativi ad interventi già avviati, al fine di tutelare i contratti in corso.

In particolare, si prevede la possibilità per le banche e Poste SpA di compensare i predetti crediti d'imposta, entro ben definiti limiti quantitativi, con parte dei riversamenti all'Erario relativi alle somme raccolte con le deleghe F24 della propria clientela.

Trattandosi di una misura di carattere straordinario, volta a superare i prossimi anni di pressoché totale assorbimento della capacità fiscale delle banche, tale ulteriore modalità di compensazione sarebbe consentita solo per i periodi di imposta dal 2023 al 2027 e limitatamente ai crediti la cui acquisizione da parte delle banche o di Poste SpA non si sia ancora perfezionata.

Per come strutturata la proposta avrebbe ad oggetto solo i crediti pregressi e sarebbe efficace solo per il tempo necessario a superare questo stallo che tanta difficoltà sta portando alle imprese coinvolte in buona fede in queste operazioni. Si aggiunga che, essendo prevista questa forma di compensazione, la catena di cessioni si interromperebbe subito, nella maggior parte dei casi dopo la cessione dall'impresa che ha applicato lo sconto in fattura alla banca, con ciò rispettando la ratio delle numerose norme degli ultimi mesi che, a più riprese, hanno individuato nei cessionari intermediari vigilati un presidio antifrodi.

Da ultimo, preme rimarcare che dalla proposta non derivano impatti sul gettito, stabilendo essa soltanto una differente modalità di utilizzo in compensazione dei crediti di imposta originatisi negli anni 2021, 2022 e 2023, per questi ultimi limitatamente a quelli derivanti da lavori già iniziati.

Siamo disponibili insieme ad ANCE a discuterne nell'ambito di un apposito tavolo di lavoro.

L'auspicio è che si possa giungere ad una soluzione condivisa ed efficace che ponga rimedio ai problemi sin qui delineati.

Potenziamento delle garanzie pubbliche

Al fine di mitigare l'impatto dell'incremento dei costi dell'energia, l'articolo 3 prevede – tra l'altro – la possibilità per le imprese di chiedere a fornitori di energia elettrica e gas naturale la rateizzazione degli importi per i consumi effettuati dal 1° ottobre 2022 al 31 marzo 2023 e fatturati entro il 30 settembre 2023, dovuti a titolo di corrispettivo per la componente energetica di elettricità e gas naturale,

in eccedenza rispetto all'importo medio contabilizzato, a parità di consumo, nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021.

A sostegno delle esigenze di liquidità dei fornitori derivanti dai piani di rateizzazione concessi, il decreto-legge, nel ribadire che gli stessi fornitori possono richiedere finanziamenti bancari assistiti dalla garanzia SACE, alle condizioni e nei termini di cui all'articolo 15 del c.d. DL Aiuti (lo schema denominato "SupportItalia"), proroga quella stessa garanzia fino al 31 dicembre 2023, in coerenza con la recente proroga del Quadro Temporaneo.

Riguardo alla specifica previsione del rilascio di tale garanzia in favore dei fornitori di energia, il decreto-legge subordina il rilascio della stessa alle condizioni che "l'impresa che aderisce al piano di rateizzazione":

- a. non deve aver approvato la distribuzione di dividendi o il riacquisto di azioni nel corso degli anni nei quali si procede al riconoscimento della rateizzazione stessa in suo favore, nonché di ogni altra impresa – con sede in Italia – del medesimo gruppo. Qualora tali imprese abbiano già distribuito dividendi o riacquistato azioni al momento della richiesta, l'impegno è assunto per i 12 mesi successivi;
- b. deve assumere l'impegno di gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali e di non trasferire le produzioni in siti collocati in Paesi extra-Ue.

In proposito occorre segnalare che il rispetto delle due condizioni dovrebbe essere posto come requisito delle imprese per accedere al piano di rateizzazione previsto nel comma 1 dell'articolo 3. Altrimenti, con l'attuale formulazione, il fornitore di energia che ha concesso la rateizzazione dei pagamenti potrebbe poi non ottenere la garanzia della SACE sul finanziamento bancario per il mancato rispetto delle

condizioni anzidette da parte delle imprese che hanno avuto accesso alla rateizzazione.

La proroga per tutto il 2023 non riguarda, peraltro, solo le garanzie a beneficio dei fornitori di energia che concedano le rateizzazioni, ma l'intero schema di garanzia SupportItalia. Pertanto, si ritiene fondamentale che la medesima estensione di validità venga prevista per le coperture di ISMEA e del Fondo di garanzia per le PMI, valutandone la necessità di un coerente rifinanziamento, al fine di assicurarne la continuità operativa per tutto il prossimo anno.

La rete delle garanzie pubbliche andrebbe inoltre rafforzata, reintroducendo l'insieme delle facilitazioni di accesso per le imprese previste nel corso della pandemia, coerentemente con quanto previsto dal Quadro Temporaneo per gli aiuti di Stato per la crisi "russo-ucraina".

In particolare, occorre prevedere specifiche misure di garanzia per l'allungamento dell'ammortamento dei finanziamenti bancari in essere, favorendo condizioni di migliore equilibrio finanziario per le imprese, già pesantemente indebitate, e la realizzazione degli investimenti dalle stesse programmati, come già indicato in premessa..

Aumento della soglia di esenzione dei c.d. fringe benefit

In merito all'intervento di innalzamento da 600€ a 3.000€ della soglia di esenzione, ai fini fiscali e contributivo-previdenziali, dei c.d. fringe benefit (l'art. 3, comma 10, lett. b), D.L. aiuti-quater), si osserva come rappresenti un ulteriore passo nella positiva direzione di migliorare il regime di tali riconoscimenti.

Riferendosi la norma di esenzione alle corresponsioni poste in essere nel solo anno in corso, le aziende dispongono peraltro di termini, per darvi attuazione, estremamente brevi e si rende quindi auspicabile un'evoluzione nella medesima direzione anche della disciplina del regime ordinario dei fringe benefit, in particolare, e del welfare aziendale in senso più ampio (sempre più importante nell'affiancare le politiche sociali pubbliche), in modo da ridurre il carico fiscale e contributivo che grava sui lavoratori e sulle imprese.

In una prospettiva sistematica, si richiama il permanere di un'esigenza diffusa di un intervento strutturale sul costo del lavoro e quindi sul cuneo fiscale-contributivo, che consenta di aumentare i redditi disponibili dei lavoratori e di ridurre il costo per le imprese con positive ricadute sull'occupazione, sulla produttività e sulla competitività.