

COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO  
SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E  
FINANZA 2014**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI  
Dott. Giovanni Sabatini

14 aprile 2014

## INDICE

1. INTRODUZIONE
2. POLITICA ECONOMICA E QUADRO D'ASSIEME: VALUTAZIONI
3. OSSERVAZIONI SULLE LINEE DI INTERVENTO CON IMPATTO DIRETTO SUL SETTORE BANCARIO
4. CONCLUSIONI

## 1. INTRODUZIONE

Illustri Presidenti, Onorevoli senatori e deputati,  
siamo lieti di poter essere auditi sulle linee di programmazione economica e finanziaria per il quadriennio 2014-18.

Consentitemi di ringraziarvi anche a nome del Presidente dell'ABI, Antonio Patuelli, per l'invito ci avete rinnovato.

L'occasione di confronto è particolarmente utile innanzitutto perché al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014 può giustamente essere assegnato un valore di reimpostazione programmatica, alla luce delle novità politiche degli ultimi mesi e della presenza di un nuovo esecutivo che, pur nella continuità dell'azione di risanamento con i precedenti, ha annunciato significativi elementi di novità nell'impianto programmatico. Lo è anche, ed in misura non meno importante, perché cade in una fase in cui sono apprezzabili e crescenti i segnali di attenzione verso il nostro Paese da parte degli investitori internazionali ed è dunque cruciale che le politiche per l'oggi sostengano la ripresa in atto e quelle per il domani rafforzino la ritrovata fiducia nelle capacità di invertire le tendenze invalse in Italia negli ultimi lustri.

Le considerazioni che offriamo in questo documento si snodano lungo due principali direttrici:

- da un lato riguardano l'impostazione generale della politica economica e dell'azione riformatrice;
- dall'altro, attengono a tutte quelle misure e quei provvedimenti - varati e/o annunciati - che avranno diretto impatto sul settore bancario italiano.

## 2. L'IMPIANTO DI POLITICA ECONOMICA DEL DEF 2014

L'ABI ritiene da tempo che l'azione di politica economica debba fare contestualmente perno da un lato su misure finalizzate al rilancio della domanda e dall'altro su provvedimenti di più medio-lungo periodo in grado di rafforzare il lato dell'offerta del nostro sistema produttivo e quindi la nostra stessa crescita economica potenziale. Il Documento che siamo chiamati a discutere risponde in gran parte a questa filosofia; lo fa, tuttavia,

con due elementi di peculiarità: 1) una timidezza nella riduzione del cuneo fiscale per il mondo delle imprese in generale e quindi con evidenti riflessi per quanto riguarda l'effettivo rafforzamento del lato dell'offerta dell'economia; 2) la penalizzazione del risparmio, componente essenziale per il rilancio degli investimenti e dell'occupazione, attraverso l'incremento delle aliquote dell'imposta sulle c.d. "rendite finanziarie".

Il quadro macroeconomico proposto dal DEF (+0,8% di pil nel 2014, 1,3% nel 2015 e fino all'1,9% nel 2018) si presenta sostanzialmente condivisibile. L'aggiornamento rapido del nostro Rapporto di previsione di dicembre 2013, effettuato la scorsa settimana di concerto con gli uffici Studi delle principali banche e che si limita al biennio 2014-15, indica tassi di variazione del Pil pari a +0,7% nel 2014 e +1,3% nel 2015.

Per quanto riguarda i principali saldi di finanza pubblica il DEF 2014 fissa

- il rapporto deficit/pil al 2,6% nel 2014 e programma la sua graduale riduzione fino al conseguimento di un avanzo pari allo 0,3% del prodotto nel 2018;
- l'avanzo primario sul Pil al 2,6% nel 2014 (dal 2,2% nel 2013) e programma la sua graduale crescita fino al 5% nel 2018
- l'incidenza della spesa per interessi intorno al 5% circa in media nell'intero quinquennio di previsione.

Il Documento indica, implicitamente, che per conseguire gli obiettivi programmatici fissati saranno necessarie correzioni delle tendenze per 3 decimi di Pil nel 2015 (poco meno di 5 miliardi) e, nelle ipotesi che quelle correzioni siano strutturali, altri ulteriori 3 decimi di Pil nel 2016. Da questo punto di vista il DEF descrive con realismo la condivisibile necessità di proseguire l'opera di consolidamento della finanza pubblica con l'obiettivo di portarla nei prossimi anni ad un equilibrio strutturale e definitivo.

Sintetiche valutazioni sugli andamenti programmatici dei principali aggregati portano a rimarcare, in particolare, come:

- a) abbia fatto bene il governo a ribadire il sostanziale conseguimento, nel 2014, dell'obiettivo di deficit già programmato in sede di aggiornamento del DEF 2013 (2,6% in rapporto al Pil contro il 2,5% dello scorso Settembre);

- b) per mettere in sicurezza l'obiettivo di produrre nei prossimi anni una riduzione del rapporto debito/Pil secondo il ritmo richiesto dal Fiscal Compact sia opportuno fare il possibile per incrementare i previsti introiti da privatizzazioni (anche in ambito locale) posti pari, dal DEF a solo 7 decimi di Pil (5 decimi nel 2013).

### **3. OSSERVAZIONI SULLE LINEE DI INTERVENTO CON IMPATTO DIRETTO SUL SETTORE BANCARIO**

Come sempre cruciali sono i **temi della fiscalità**, dove l'azione di Governo si muove in direzioni tra loro opposte in funzione delle diverse finalità perseguite.

Misure di sgravio fiscale dirette al sostegno dell'economia ed alla ripresa della domanda si contrappongono infatti a nuovi aggravii impositivi alla ricerca delle necessarie coperture. Siamo consapevoli della difficoltà di trovare un equilibrio. Resta tuttavia fermo che le banche e gli altri intermediari finanziari hanno già un carico fiscale elevatissimo, più alto dei loro competitors esteri e non possono pagare una quota più elevata rispetto agli altri comparti economici nazionali.

#### **Gli interventi sull'IRAP**

Il DEF delinea un articolato programma di interventi di taglio del cuneo fiscale, per dare ossigeno a famiglie e imprese. L'aumento del reddito disponibile per le famiglie è un presupposto necessario per la ripresa, a partire dai consumi. In attesa dell'attuazione di misure di più lungo periodo, per le quali occorre reperire risorse adeguate, il Governo ha annunciato l'intenzione di dare un primo segnale in tale direzione mediante il taglio dell'IRAP del 10 per cento.

Tale misura si colloca in un percorso di gradualità correttivi all'imposta, interrompendo però la catena degli interventi mirati in modo specifico alla detraibilità da IRAP del costo del lavoro. Ricordo che sia la legge di stabilità per il 2014 che quella dell'anno precedente si sono focalizzate, sia pur in modo diverso, su misure di alleggerimento della componente lavoro nella determinazione della base imponibile IRAP.

È questo in realtà il punto di svolta che dovrebbe essere il vero obiettivo del legislatore: la completa eliminazione del costo del lavoro dalla base

imponibile IRAP rappresenterebbe infatti un segnale significativo per l'evoluzione della normativa nella direzione auspicata da tutti gli operatori economici, ripristinando equilibrio nel trattamento delle imprese, indipendentemente dai fattori produttivi impiegati, ed eliminando lo sfavore a carico di quelle che, più delle altre, creano occupazione.

**L'azione sull'IRAP dovrebbe pertanto continuare nella stessa direzione tracciata dai provvedimenti dell'ultimo biennio, aumentandone l'efficacia, anche in termini di effetti positivi sul fronte occupazionale, ad esempio con un incremento della quota annua deducibile per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato. L'attenzione dovrebbe essere focalizzata sulle imprese che, come le banche, sono impegnate a fronteggiare la concorrenza internazionale nel contesto cruciale di passaggio all'unione bancaria. Per la ripresa economica del Paese la componente lavoro/occupazione è fondamentale e il Governo deve concentrare sforzi e risorse in questa direzione.**

### **La tassazione dei redditi di natura finanziaria**

Il tema dell'IRAP è collegato strettamente a quello dell'aumento della tassazione dei redditi del risparmio, che secondo le intenzioni manifestate dovrebbe finanziare i tagli previsti per tale imposta.

L'attuazione di tale misura – a distanza di poco più di due anni dall'ultimo aumento, durante i quali sono stati anche introdotte ulteriori misure a carico del risparmio finanziario (tassa sulle transazioni finanziarie e interventi in materia di imposta di bollo sul deposito titoli) – rischia inevitabilmente da un lato, di amplificare alcune criticità dell'attuale impianto normativo e, dall'altro, di disincentivare sempre di più l'afflusso di capitali esteri nel nostro Paese.

Il tema è complesso, mi limito ad accennare ad alcuni degli aspetti di maggior peso.

In primo luogo, ritengo necessario rinnovare l'auspicio che sia colta l'occasione per rimuovere alcuni dei fattori di distorsione presenti nell'attuale sistema, quali quelli rappresentati dalla discriminazione tra prodotti che esiste tra la raccolta bancaria ed i buoni postali, per effetto di

una norma di equiparazione del risparmio postale a quello pubblico risalente a tempi remoti, precedenti alla trasformazione in SpA sia della Cassa che di Poste.

Il divario di tassazione oggi esistente tra tali titoli è pari a + 60% (12,50% contro 20%), domani, se sarà confermato l'aumento al 26%, balzerà ad un + 108% (12,50% contro 26%).

Se consideriamo poi anche il peso dell'imposta di bollo, l'incidenza totale delle imposte sul rendimento effettivo dei prodotti "privati" risulta ancora più significativa, stante il maggior peso relativo dell'imposta di tipo patrimoniale in un contesto caratterizzato da bassi rendimenti.

Se consideriamo poi anche il peso dell'imposta di bollo, l'incidenza totale delle imposte sul rendimento effettivo dei prodotti "privati" risulta ancora più significativa, stante il maggior peso relativo dell'imposta di tipo patrimoniale in un contesto caratterizzato da bassi rendimenti. La tassazione combinata (bollo del 2 per mille sul capitale + ritenuta 26%) si collocherebbe, infatti prendendo a parametro un rendimento annuo del 2%, al livello del 36%, mentre un rendimento equivalente ottenuto da Buoni postali (così come per i titoli di Stato) rimarrebbe inciso dalla più mite aliquota combinata del 22,5% (cfr. BOX).

Altro punto di attenzione che dovrebbe essere tenuto presente nel momento in cui si decide di mettere mano alla fiscalità finanziaria è quello della coerenza dell'intero sistema. Gli stessi riferimenti logici che supportano l'impalcatura della tassazione dei redditi di natura finanziaria risultano scardinati, a danno dei delicati equilibri che dovrebbero presiedere alla tassazione degli utili da partecipazione: l'aumento dell'aliquota comporta un maggior aggravio impositivo in capo al socio non qualificato rispetto a quello qualificato; con ciò sovvertendo il criterio secondo cui il socio detentore di partecipazioni qualificate dovrebbe pagare un tributo complessivamente superiore a quello dell'investitore non qualificato (cfr. BOX).

Quanto premesso, l'impressione è quella che ci si stia avviando verso un processo ben più complesso di quello sotteso ad un mero innalzamento dell'aliquota, che potrebbe - e forse dovrebbe - condurre ad interventi di più ampio respiro, per una rivisitazione complessiva della materia.

In questa logica, è legittimo chiedersi se non siano maturi i tempi per una vera riforma, che abbandoni il meccanismo della tassazione "secca" proporzionale per riportare i redditi di natura finanziaria nella base imponibile con tassazione ad aliquote progressive. Se l'obiettivo è davvero quello del confronto internazionale, si tratta di una strada pressoché obbligata, posto che all'estero la tassazione di tipo secco dei redditi del risparmio si pone in realtà come eccezione rispetto al modello prevalente della tassazione progressiva.

In tale contesto, è anche cruciale evitare la tentazione di riproporre nuovamente disposizioni dirette ad agevolare generici "prodotti di risparmio soprattutto a lungo termine", senza che gli stessi siano previamente definiti in modo tale da evitare forme di discriminazione diverse da quelle strettamente connesse al fattore durata.

#### **Le anomalie del 26%**

*Un primo confronto: la tassazione dei rendimenti fissi privati/pubblici*

Ipotesi: un capitale di 100.000 investito al 2% rende in un anno interessi pari a 2.000 <sup>1</sup>

- se investito in obbligazioni private subirà un prelievo del 26% pari a 520 che, sommato all'imposta di bollo del 2 per mille sul capitale (pari a 200), determina un prelievo complessivo di 720. In rapporto al rendimento, il prelievo combinato diventa pari al 36% (720/2000)
- se investito in obbligazioni pubbliche o Buoni Postali lo stesso rendimento subirà un prelievo del 12,5%, pari a 250 che, sommato all'imposta di bollo del 2 per mille sul capitale (pari a 200), determina un prelievo complessivo di 450. In rapporto al rendimento il prelievo combinato risulta pari al 22,5% (450/2000)

*Un secondo confronto: la tassazione degli utili societari*

Ipotesi: la società produce un utile societario di 100, che subisce l'aliquota IRES del 27,5%

<sup>1</sup> Non ci si sofferma, in questa esemplificazione, a considerare ipotesi di investimenti di esiguo ammontare, per i quali il differenziale di onerosità fiscale risulterebbe ancora più accentuato per effetto della esenzione da imposta di bollo per i buoni postali con valore di rimborso complessivamente non superiore a 5.000 euro.



L'utile posto in distribuzione al netto dell'imposta societaria è pertanto pari a 72,5

- per il socio investitore non qualificato su tale utile si applicherà la ritenuta "secca" del 26%, pari a 18,85. TOTALE IMPOSTE: 27,5 + 18,85 = **46,35**
- per il socio investitore qualificato l'utile di 72,5 partecipa alla tassazione personale IRPEF nella misura del 49,72%, vale a dire per l'importo 36,047 (72,5 x 49,72%), da assoggettare all'aliquota progressiva IRES. Se il socio è soggetto all'aliquota massima del 43%, l'IRES dovuta in sede dichiarazione è pari a 15,50021. TOTALE IMPOSTE: 27,5 + 15,50021 = **43,00021**.

Anche volendo considerare l'effetto delle addizionali regionale e comunale l'imposta complessiva resta comunque inferiore a quella prevista per il caso precedente: dall'applicazione dell'addizionale regionale massima del 2,03% prevista per le regioni in disavanzo sanitario sommata all'addizionale comunale massima dello 0,8% si ottiene una maggiorazione del 2,83% che, parametrata alla quota imponibile di 36,047, corrisponde ad un aumento di poco più di un punto percentuale rispetto all'utile originario (1,0201301).

Lo squilibrio risulta poi ancora più accentuato se il confronto viene fatto ipotizzando contribuenti che non si collocano nella fascia massima della tabella IRPEF.

### **Le prospettive: la delega fiscale e oltre**

Il DEF conferma l'impegno del Governo per l'attuazione della legge di delega per la riforma fiscale. Si tratta di un progetto che le banche condividono e per le quali sono elevate le aspettative di segno positivo.

La legge delega fiscale appena approvata dal Parlamento, dopo un iter lungo e faticoso, contiene infatti un disegno di riforma maturo ed equilibrato, i cui contenuti sono il frutto condiviso di anni di elaborazione cui hanno contribuito, nelle forme più svariate, la generalità delle parti interessate, imprese e istituzioni.

Occorre procedere ora all'attuazione concreta dei principi espressi dal provvedimento, nell'interesse comune dei cittadini e dell'amministrazione finanziaria, per la ricostituzione di un sano rapporto tra fisco e contribuente, oggi purtroppo sofferente in modo patologico.

Tutti i tasselli della riforma sono ugualmente importanti, facendo essi parte di un disegno sistematico che non può e non deve essere frammentato.

Alcuni, tuttavia, presentano carattere di maggiore urgenza ed indifferibilità, costituendo essi la base per la rifondazione di condizioni atte a sostenere la crescita, eliminando incertezze di carattere impositivo che condizionano oggi le scelte imprenditoriali, determinano svantaggi di tipo concorrenziale e agiscono da freno all'internazionalizzazione del Paese, fino ad ostacolare l'afflusso di capitali esteri.

I nodi cruciali sono noti, e sono tutti correttamente affrontati dalla legge delega, che contiene i necessari rimedi, in linea con le migliori esperienze dei Paesi esteri.

La mancanza di una disciplina adeguata in tema di abuso del diritto in materia tributaria è tra le cause principali del deterioramento della situazione: i rilievi degli uffici basati sull'esistenza di un generalizzato divieto di utilizzo improprio dell'ordinamento allo scopo di ottenere un vantaggio fiscale si moltiplicano, e coinvolgono cifre di assoluto rilievo. Ne risulta travolta l'autonomia decisionale societaria, fino a paralizzare ogni legittima pianificazione fiscale.

Gli effetti degli accertamenti sono accentuati e moltiplicati da evidenti storture del nostro ordinamento. Da un lato, in materia sanzionatoria penale si considera reato non solo la frode fiscale (o la simulazione), ma anche l'infedele dichiarazione, per il semplice fatto che risultino superate soglie quantitative fissate in modo indifferenziato, senza riguardo né alle dimensioni economiche, né delle diverse situazioni soggettive. Parallelamente, la normativa che prevede il raddoppio dei termini in presenza di una denuncia penale si presta ad un utilizzo anomalo da parte degli uffici, che interpretano la norma come se questa li autorizzasse ad intervenire su annualità non più accertabili, decorso il termine ordinario di decadenza.

Manca, poi, una valorizzazione di forme strutturate di gestione del rischio fiscale, riconoscendo in modo premiale la presenza dei sistemi di gestione e controllo mirato delle criticità di carattere impositivo implicite nell'attività dell'impresa.

Un ulteriore passo per l'allineamento rispetto ai più evoluti ordinamenti fiscali concorrenti dovrebbe infine essere rappresentato dall'adozione del

sistema della tassazione dell'IVA di gruppo delineato dalla direttiva comunitaria, che consentirebbe ai gruppi societari forme di riorganizzazione non influenzate da ricadute negative ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

L'avvio dei lavori per l'attuazione della delega sarà pertanto un segnale importante per la realizzazione di progetto destinato ad innovare in modo duraturo i fondamenti del nostro sistema impositivo, seguendo per una volta un approccio non condizionato dalle logiche emergenziali che troppo spesso caratterizzano gli interventi del legislatore in materia.

Proprio il tema della delega fiscale e l'esigenza di interventi normativi strutturali ma tra loro coordinati, mi porta alla richiesta, non solo per le banche, di una tregua fiscale, tregua che per le banche è divenuta una necessità inderogabile in anno delicato come questo in cui è richiesto un rafforzamento patrimoniale in vista dell'avvio del meccanismo di vigilanza unico da parte della Banca Centrale europea.

In proposito, tra i provvedimenti di fine 2013 ha inciso pesantemente sulla redditività la penalizzazione per il settore bancario e finanziario derivante dall'applicazione per il 2013 dell'addizionale IRES dell'8,5% ad opera del DL n. 133 del 2013, accompagnata, oltretutto, dall'aumento al 130% della misura degli anticipi da versare sia per IRES che per IRAP. Tali aggravii potrebbero risultare controbilanciati dall'introduzione di un credito d'imposta d'importo corrispondente all'addizionale IRES pagata sugli utili accantonati a riserva. In aggiunta agli effetti sulla redditività, tale misura avrebbe, tra l'altro, il pregio di agevolare l'erogazione del credito presupponendo un rafforzamento cautelativo dei patrimoni delle banche, in linea con le raccomandazioni della BCE e della Banca d'Italia.

### **Spending review e commissioni bancarie pagate dallo Stato per la riscossione dei tributi**

Il DEF prevede una decisa riqualificazione e razionalizzazione della spesa pubblica. Tra gli interventi ipotizzati si prevede anche quello di una "riduzione delle commissioni bancarie pagate dallo Stato per la riscossione dei tributi".

Nel documento non vi sono precisazioni che chiariscono la portata dell'intervento. Come ABI possiamo supporre che si tratti di una riduzione

dei compensi riconosciuti alle banche per il servizio di pagamento di imposte e contributi versati con il modello F24 o, comunque, di interventi circoscritti alla gestione della tesoreria o all'organizzazione più generale del servizio.

Il Servizio F24 è di assoluta rilevanza, considerato che sono transitati nel 2013 attraverso il settore bancario oltre 477 miliardi di euro e più di 132 milioni di modelli di versamento. Svolto dalle banche con il massimo impegno e in maniera puntuale sin dal suo esordio, è regolamentato dalla legge e da appositi Convenzioni e accordi con l'Agenzia delle Entrate. I compensi sono stabiliti sulla base di analitiche analisi dei costi sostenuti a livello di settore e tenendo conto delle diverse modalità di pagamento offerte ai contribuenti.

I compensi relativi al servizio sono stati rideterminati dall'Associazione di recente, proprio per venire incontro alle esigenze di riduzione dei costi rappresentate dall'Agenzia delle Entrate, con una riduzione in media superiore al 20% rispetto alle condizioni applicate nel 2004.

In occasione della ridefinizione di tali compensi, è stato evidenziato come i costi sostenuti dal settore per il servizio, in particolar modo quelli derivanti dall'acquisizione dei modelli F24 cartacei allo sportello, non sono coperti dai compensi ricevuti. A ciò si aggiunge il problema della concentrazione in poche scadenze di un elevato numero di versamenti, che i contribuenti preferiscono pagare a sportello e che provocano picchi operativi per far fronte ai quali le banche devono mettere in campo misure straordinarie.

Non trascurabili, inoltre, gli ingenti costi sostenuti nel corso di ogni anno dalle banche per i continui e numerosi interventi da apportare alla struttura organizzativa e alle procedure, necessari a dare attuazione alle sempre nuove disposizioni normative intervenute senza che sia possibile effettuare alcuna pianificazione, e che comunque sono sempre prontamente attuati al fine di rispondere alle esigenze dell'Agenzia delle Entrate e facilitare i contribuenti (nuova modulistica, nuovi versamenti, ecc.).

Tutto ciò a fronte di un servizio di estrema delicatezza per il continuo raffronto con i contribuenti e con la stampa, pronti a enfatizzare ogni difficoltà creatasi in occasione del pagamento, anche quando il problema non è dovuto alle banche ma alla poca chiarezza della normativa e al fatto che non hanno avuto il tempo materiale per adeguarsi alle richieste dell'Amministrazione finanziaria.

E' comprensibile che la proposta di ridurre i costi del servizio F24 possa essere causata da esigenze contingenti, ma si rappresenta che una diminuzione dei compensi non giustificata da un'oggettiva riduzione dei costi di produzione andrebbe a discapito di un servizio la cui massima efficienza è basilare.

Auspichiamo dunque di poter approfondire il tema congiuntamente prima che sia presa una qualsiasi decisione.

Merita sottolineare, anche in questa sede, come il settore bancario effettui tutta una serie di servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Ne beneficiano, tra gli altri, l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia, il Ministero Giustizia e la Magistratura, la Banca d'Italia e l'UIF, il MEF e altri Ministeri. Oltre le metà di questi servizi è prestato obbligatoriamente e a titolo gratuito. La generalità delle attività comporta rilevanti oneri di adempimento; alcune di queste presentano un elevato rischio operativo e la possibilità di sanzioni di varia natura (anche penale).

**Nell'ambito della discussione delle linee di riforme vi sono diversi altri capitoli che meritano attenzione.**

### ***Investimenti, politica di coesione e mezzogiorno***

Con riferimento alle risorse finanziarie messe a disposizione della Politica di Coesione dei fondi strutturali, il DEF si pone, tra gli altri, i seguenti obiettivi:

1. completare i programmi di spesa cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, se necessario con ulteriori interventi di riprogrammazione;
2. adottare l'Accordo di Partenariato 2014-2020 per garantire un rapido avvio dei nuovi programmi operativi nazionali e regionali, concentrando i fondi su pochi obiettivi prioritari;
3. utilizzare le risorse disponibili per investimenti in maniera più utile ed efficace a spingere la ripresa evitando gli sprechi; investire su progetti immediatamente cantierabili, anche con il concorso di capitali privati.

Tutte le previsioni sono condivisibili ma soprattutto quella relativa al punto 3 per il conseguimento della quale in ABI è stato costituito il progetto speciale "Banche 2020" che ha proprio quale obiettivo contribuire all'utilizzo più efficiente dei fondi comunitari.

**Debiti commerciali della Pubblica Amministrazione**

In tema di debiti commerciali della Pubblica Amministrazione, sono inserite all'interno del DEF le seguenti previsioni:

1. nelle more dell'avvio della fatturazione elettronica, i creditori e le amministrazioni comunicheranno i dati relativi alle fatture tramite la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, consentendo allo Stato il monitoraggio del ciclo passivo delle PA;
2. sono previste sanzioni (divieto di assunzione) per chi non rispetta i tempi di pagamento;
3. le istanze di certificazione del credito da parte delle imprese dovranno avere obbligatoriamente una risposta (pagare, certificare o rigettare) entro 30 giorni;
4. facendo seguito alla bozza di DDL già circolata, sarà prevista la garanzia dello Stato sui debiti di parte corrente delle PA al momento della cessione pro soluto alle banche e agli intermediari finanziari, con la possibilità per le PA diverse dallo Stato può chiedere, in caso di temporanee carenze di liquidità, una ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti per una durata massima di 5 anni. La CDP può acquisire dalle banche e dagli intermediari finanziari, sulla base di una convenzione quadro con l'ABI (e per la quale è già stato preso contatto con la CDP), i crediti assistiti dalla garanzia dello Stato (anche al fine di effettuare operazioni di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei relativi debiti, per una durata massima di 15 anni);
5. agevolazione del pagamento dello stock di debiti accumulato concedendo ulteriori anticipazioni di liquidità agli enti territoriali mediante un incremento del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" consentendo il pagamento dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2013, sia di parte corrente che di parte capitale;
6. Destinazione di un fondo specifico per il finanziamento dei debiti degli enti locali nei confronti delle proprie società partecipate, con lo scopo di ridurre i debiti commerciali delle stesse. Rifinanziare il fondo per il ripiano dei debiti dei Ministeri.

Tutte le previsioni sono sostanzialmente condivisibili per i riflessi positivi che possono generare sulla salute delle imprese. Con specifico riferimento al

punto 4, ferma restando la condivisibilità della proposta, vanno approfondite le modalità di acquisizione della garanzia dello Stato e dell'eventuale cessione ad altre banche o alla CDP. Sullo sfondo, resta il tema della valenza della certificazione ai fini di dare certezza alle banche e agli intermediari finanziari sulla consistenza del credito e sulla sua effettiva possibilità di realizzo, con particolare riferimento ad eventuali carichi pendenti in capo all'impresa cedente o alla banca cessionaria che si dovessero evidenziare successivamente al rilascio della certificazione stessa.

### ***Impresa, competitività e attrazione investimenti***

In linea con le raccomandazioni internazionali, il DEF intende sostenere la competitività e la ripresa dell'occupazione, anche attraverso il rilancio degli investimenti, cui deve associarsi un intervento che migliori le condizioni di accesso al credito attraverso il potenziamento e l'ampliamento dello strumento della garanzia pubblica e degli ambiti di intervento del Fondo Centrale di Garanzia.

In particolare, tra le azioni previste, c'è il rilancio degli investimenti delle imprese, con particolare riguardo a quelli in ricerca, sviluppo e innovazione, potenziando il credito di imposta alla ricerca e quello sull'assunzione di ricercatori (dottorati industriali) e le misure di facilitazione al rinnovo degli impianti produttivi come la nuova Sabatini, nonché il rafforzamento di 670 milioni del Fondo Centrale di Garanzia per il credito alle piccole e medie imprese nel 2014 e complessivamente oltre 2 miliardi nel triennio.

Tutte le azioni previste sono assolutamente condivisibili.

### ***Infrastrutture***

*Azione: coinvolgere i privati nelle grandi opere infrastrutturali*

L'obiettivo di puntare sul Partenariato Pubblico - Privato (PPP) per recuperare il ritardo infrastrutturale del nostro paese è certamente condivisibile.

In particolare, certamente positive, come più volte richiesto anche da ABI, sono le previsioni di allocare specifiche risorse per la realizzazione degli studi di fattibilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Lo studio di fattibilità assume infatti un ruolo centrale nella procedura di finanza di progetto, rappresentando il documento propedeutico all'inserimento delle iniziative degli strumenti di programmazione, nonché il documento posto a base di gara nelle procedure ex. art. 153 del codice dei contratti pubblici.

Tale studio deve contenere approfondimenti relativi a valutazioni economico-finanziarie che giustifichino l'opportunità di ricorrere a procedure di PPP in alternativa alle procedure tradizionali. La mancata o non corretta identificazione dei bisogni pubblici nello studio di fattibilità comporta che difficilmente le proposte dei privati corrisponderanno alle effettive esigenze della stessa causando una notevole perdita economica per la PA, la quale è comunque tenuta ad esaminare - ovvero modificare d'intesa con i proponenti - proposte non in linea con i propri interessi.

Appare peraltro condivisibile anche la proposta di accentrare le gare, creando una stazione unica di gestione.

Nel nostro paese, infatti, un aspetto di particolare criticità nella realizzazione delle opere pubbliche in regime di PPP, soprattutto se di grandi dimensioni, riguarda la condivisione dell'impegno delle diverse amministrazioni pubbliche a vario titolo interessate nell'iniziativa.

In Italia si è infatti spesso volte verificato il caso che opere considerate strategiche dal Governo o dalle amministrazioni regionali competenti per lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinate aree geografiche, siano state poi "accantonate" ovvero "bloccate" per lunghi periodi di tempo per effetto di determinazioni di altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel processo decisionale.

L'incertezza sull'impegno sulle opere da realizzare, scoraggia la partecipazione dei privati alla realizzazione delle iniziative ovvero incrementa il ritorno sull'investimento/finanziamento da essi richiesto, aumentando di fatto il rischio che l'intervento infrastrutturale non sia completato nei tempi e nelle modalità previste originariamente. Ne conseguono peraltro per i privati rilevanti oneri di gestione dei rapporti con le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte.

L'istituzione di una agenzia centrale dedicata a gestire e a supportare i processi di aggiudicazione potrebbe accelerare e semplificare l'iter procedurale che porta alla realizzazione dell'opera e ridurre i connessi oneri amministrativi per il soggetto privato. Peraltro, nei casi in cui il progetto preveda il coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni, tale agenzia potrebbe anche coordinare il rilascio delle diverse autorizzazioni pubbliche necessarie per il prosieguo dell'iter procedurale.

Tra le proposte per favorire il coinvolgimento dei privati nelle grandi opere infrastrutturali, il Governo punta ad assicurare la certezza dei tempi per la chiusura dei contratti di finanziamento delle opere realizzate in PPP.

Al riguardo, non sono tuttavia chiare le modalità con cui il Governo intende raggiungere tale obiettivo. Nel nostro Paese, infatti, le condizioni di contesto nel quale le opere vengono realizzate determinano un elevato rischio



amministrativo che scoraggia la partecipazione delle banche al finanziamento delle iniziative.

### ***Una nuova Finanza per la crescita***

Per ampliare le fonti di finanziamento delle imprese e rafforzarne la struttura patrimoniale tramite capitale di rischio, il Documento propone un maggior coinvolgimento degli investitori istituzionali - in particolare fondi pensione, casse previdenziali e società di assicurazioni - nella sottoscrizione diretta di minibonds ovvero nella sottoscrizione di quote di "fondi di credito" nonché incentivi all'investimento in azioni di PMI quotate o quotande e/o in veicoli specializzati nell'investimento azionario in PMI quotate. Vengono altresì previste altre misure, anche di semplificazione, volte a incoraggiare le società italiane a quotarsi ed a rivitalizzare il mercato azionario.

Gli interventi indicati sono pienamente condivisi dal settore bancario e si muovono in un quadro di coerenza con le iniziative, anche di carattere normativo, in corso a livello nazionale ed europeo. Per quanto riguarda in particolare il mercato dei "minibonds", sono state infatti di recente introdotte con il DL "Destinazione Italia" alcune semplificazioni alla normativa vigente a livello nazionale per favorire l'intervento di società di assicurazioni e fondi pensione nella sottoscrizione diretta di tali titoli ovvero in veicoli specializzati nell'investimento in tali strumenti. Allo stesso tempo è allo studio da parte di alcuni operatori di mercato il lancio di un fondo di fondi di minibonds che contribuisca al decollo di un mercato di investitori specializzati in tali strumenti finanziari.

Per quanto riguarda l'investimento nel capitale di rischio di PMI, nell'ambito dell'iniziativa PiuBorsa - promossa dalla CONSOB - sono state proposte misure volte a favorire il decollo di un mercato di investitori nel capitale di rischio delle PMI nonché interventi di semplificazione della normativa nazionale per favorire la quotazione delle medie imprese italiane.

Le proposte contenute nel DEF sono infine in linea con l'evoluzione del quadro normativo comunitario, ed in particolare con la proposta di regolamento sul Regolamento sugli European Long Term Investments Funds (ELTIF) volta ad accrescere il grado di flessibilità di tali fondi con

riferimento alla strategia di investimento e di rimborso delle quote e, dunque, l'appetibilità di tali prodotti per gli investitori retail

### **Profili lavoristici e previdenziali**

Le parti del DEF dedicate al mercato del lavoro e welfare si fanno apprezzare in quanto offrono un quadro complessivo delle iniziative che l'Esecutivo sta promuovendo per favorire, sul fronte occupazionale, la ripresa: ne deriva la percezione di un disegno che assume via via una sua organicità ed una efficacia sempre maggiore.

In tal senso, destano notevole interesse le misure, di immediata applicazione, di cui al d.l. n. 34/2014, in tema di contratto di lavoro a termine e apprendistato, sul quale ABI ha già espresso proprie considerazioni nell'Audizione alla Camera del 1° aprile scorso, nonché la presentazione in Parlamento del Ddl n. 1428/2014 di "Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità ed alla conciliazione", di cui si valuta positivamente, fra l'altro, la finalità di sistematizzare e razionalizzare i provvedimenti adottati in questi ultimi anni, nonché di semplificare al massimo le procedure e gli adempimenti delle aziende relativi alla costituzione, gestione e cessazione del rapporto di lavoro.

Ovviamente, è opportuno che, in sede di attuazione della delega, si favorisca il confronto con le Parti sociali per addivenire a soluzioni il più possibile condivise e compatibili con le misure già risultate efficaci per l'occupazione.

Anche per quanto riguarda le politiche, attive e passive, del lavoro si ritiene che si vada nella direzione giusta: in tal senso, il Programma Garanzia Giovani - sul quale ABI ha espresso il proprio apprezzamento nella lettera del 2 aprile scorso al Ministro del lavoro - costituisce un valido punto di partenza per una complessiva riforma strutturale del mercato del lavoro italiano, che rilanci l'operatività e efficienza delle intermediazioni, pubblica e privata, in una logica di *workfare* e di *flexsecurity*.

Nel contempo, per quanto riguarda il sistema degli ammortizzatori sociali, fortemente innovato dalla legge n. 92 del 2012, è necessaria una sollecita attuazione dei fondi di solidarietà che interessano le aziende escluse dalla Cig, confermando tale autonomia anche nell'ambito della progettata

riforma; in particolare si auspica una accelerazione dell'iter amministrativo di recepimento, in Decreto ministeriale, degli Accordi collettivi già raggiunti dalle Parti sociali dei Settori produttivi interessati, fra cui quello creditizio del 20 dicembre 2013, onde assicurare la operatività dei fondi medesimi.

Nel DEF si dà anche conto delle iniziative promosse dal Ministero del Lavoro in materia di staffetta generazionale: l'occasione è utile per segnalare che il Fondo di solidarietà del credito contempla, sostanzialmente, la misura (anche nella forma della solidarietà espansiva) e che questa necessita - per la sua effettiva attuazione - del riconoscimento, a livello legislativo, della contribuzione figurativa correlata per i lavoratori "anziani" interessati da riduzione della prestazione lavorativa.

Ancora, sul fronte pensionistico, con particolare riguardo alle previsioni introdotte con la legge n. 214 del 2011 che hanno elevato e irrigidito ulteriormente i requisiti di accesso ai trattamenti previdenziali, si ritiene opportuno prevedere criteri di flessibilità di accesso ai trattamenti stessi onde evitare eccessive rigidità gestionali anche per le aziende: in particolare, è necessario mitigare gli effetti della previsione di legge che dà facoltà al lavoratore, raggiunta l'età anagrafica massima per la pensione di vecchiaia (pari a 67 anni) di optare per la permanenza in servizio sino a 70 anni, con in più le tutele, per la stabilità del rapporto, previste dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Ciò anche al fine di favorire un adeguato ricambio generazionale della forza lavoro.

In tema di agevolazioni del salario c.d. di produttività, è positiva l'attenzione riservata nel DEF alle misure di decontribuzione e detassazione: al riguardo, tuttavia, si segnala la necessità di una normativa semplificata che renda certi e più consistenti i benefici da parte delle aziende e dei lavoratori.

E' altresì positivo il richiamo contenuto nel DEF circa la volontà di valorizzare la contrattazione collettiva e l'utilizzo dei premi di produttività per favorire la conciliazione tempi di vita e di lavoro: va nella direzione già intrapresa dal nostro settore negli accordi di secondo livello in tema di welfare aziendale e che tuttavia fino ad oggi non hanno potuto estendere pienamente i propri ambiti di potenziale applicazione a fronte dell'assenza di una più ampia disciplina di sostegno.

Merita inoltre di essere segnalato che la annunciata riforma del Titolo V della Costituzione può rappresentare l'occasione per una più razionale ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (e Province autonome)

anche nella materia giuslavoristica: al riguardo, si tenga conto delle difficoltà incontrate, in questi anni, per l'attuazione di istituti importanti quali l'apprendistato e i tirocini formativi.

Resta infine da osservare che un cambio di passo sulla via della ripresa economica e occupazionale potrà essere assicurato con un più incisivo intervento sul cuneo non solo fiscale ma anche contributivo-previdenziale, cioè con la riduzione degli oneri sociali per le imprese: un primo tassello è in effetti rappresentato dalla diminuzione dei premi INAIL per le aziende virtuose, misura positiva che tuttavia non pare sufficiente; in tal senso potrebbe fra l'altro prevedersi la fiscalizzazione di tutte le contribuzioni c.d. minori, non pensionistiche.

#### **4. CONCLUSIONI**

Per il settore bancario il 2014 è un anno particolarmente importante.

E' in corso la valutazione approfondita della BCE in vista del passaggio alla vigilanza unica europea.

L'attività delle banche non deve essere ostacolata e resa più difficile da norme ingiuste e discriminatorie.

Pensare che il destino del settore bancario sia questione che riguarda i banchieri - o, nella migliore delle ipotesi, i bancari - è profondamente errato.

Dal nostro successo dipende la possibilità di continuare a supportare famiglie e imprese e a finanziare l'economia reale. Più le banche sono solide, più possono fare bene il loro lavoro e dare credito e sostegno alla crescita, allo sviluppo, all'occupazione.

Ciò presuppone, tra le tante cose, anche una maggiore certezza della normativa fiscale.