

COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO
SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI

**DISEGNO DI LEGGE DI STABILITA' 2016
(AS 2111)**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

2 novembre 2015

INTRODUZIONE

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

a nome del Presidente Antonio Patuelli e dell'Associazione Bancaria Italiana Vi ringrazio per l'opportunità di esprimere le nostre considerazioni sul DDL di Stabilità 2016.

Il Documento che vi presentiamo è suddiviso in due parti:

- nella prima si formulano osservazioni sull'impianto generale della manovra, anche nel quadro della più complessiva politica economica e di bilancio rimessa a punto con la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2015 e con il Documento Programmatico di Bilancio;
- nella seconda si commentano le specifiche misure del provvedimento.

1. DDL DI STABILITÀ E CONTESTO MACROECONOMICO

Il DDL Stabilità 2016, si iscrive, per la prima volta dopo molti anni, in un quadro macroeconomico che registra correzioni verso l'alto dei tassi di crescita del prodotto interno lordo. Dei positivi sviluppi degli ultimi mesi riscontrabili ormai in un ampio set di indicatori - dalla produzione industriale all'occupazione, dagli indici di fiducia agli ordinativi alle imprese - tiene conto la *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza*, deliberata dal Governo lo scorso 18 settembre e con la quale il quadro macroeconomico è stato migliorato di 2 decimi di punto per l'anno in corso (dallo 0,7% allo 0,9% la crescita del Pil) e per il 2016 (da 1,4 a 1,6%) e di poco meno di 1 decimo di punto all'anno per il successivo triennio 2017-2019. Il quadro macroeconomico proposto dal DEF coincide sostanzialmente con le valutazioni del settore bancario. A metà ottobre, nell'elaborare un aggiornamento del quadro di previsione che l'ABI realizza insieme agli Uffici Studi delle principali banche italiane, la crescita per il 2015 è stata portata allo 0,9% (dallo 0,7% di luglio) mentre le stime per il 2016 sono state confermate all'1,6%, un valore già prefigurato nel nostro rapporto previsionale

della scorsa estate (a sua volta in miglioramento rispetto all'1,5% previsto ad aprile 2015).

Le informazioni disponibili, anche quelle emerse nel periodo intercorso tra la presentazione della Nota di Aggiornamento al DEF e la presentazione del DDL di Stabilità, segnalano che la ripresa si sta producendo in uno scenario economico mondiale che registra un aumento dei rischi per i paesi emergenti (si vedano, per esempio, le previsioni del Fondo monetario internazionale), aumento che rende più problematico da un lato il ritorno su un sentiero di inflazione in linea con gli obiettivi della Bce (vicino, ma al di sotto del 2%) e dall'altro duraturi recuperi della crescita macroeconomica dei principali paesi europei che volessero far prevalente leva sul ruolo dell'export. Da questo punto di vista è positivo che la manovra concentri la propria attenzione sul rilancio della domanda interna attraverso il sostegno delle capacità di spesa e investimenti di famiglie e imprese anche tramite la riduzione della pressione fiscale in comparti, come quello della casa, a forte capacità di attivazione di altri settori produttivi.

Per il 2016, l'impianto generale della strategia di riequilibrio della finanza pubblica presenta sia elementi di omogeneità sia condivisibili discontinuità rispetto al recente passato.

Da un punto di vista generale viene confermata la linea di una politica fiscale espansiva che, ferma la linea di rimanere saldamente entro il vincolo del 3% posto dal Trattato di Maastricht, sfrutta i margini di flessibilità del Patto di stabilità e crescita (PSC) per attutire il percorso di rientro e conseguire con maggiore gradualità l'obiettivo di medio termine di un saldo di bilancio strutturale in pareggio.

Quanto agli specifici obiettivi posti per le principali macrovariabili di finanza pubblica (deficit, interessi, primario, rapporto debito/pil) rileviamo in linea generale un quadro nel complesso positivo e coerente. Valga qui evidenziare solo una considerazione riguardante le proiezioni sulla spesa per interessi, che paiono oggi ispirate ad una notevole e giusta prudenza (*La Nota di Aggiornamento al DEF rivede al rialzo rispetto ad aprile la spesa per interessi in quota di Pil; essa infatti pur essendo vista in calo nel 2019 di 3 decimi rispetto al*

2015 risulta in quell'anno di 3 decimi di Pil maggiore di quanto previsto nel DEF di Aprile).

Tra i fattori di maggiore discontinuità rispetto al passato si rinviene la scelta di puntare ad una generalizzata detassazione del settore abitativo. Anche questa scelta è da ritenere positiva.

Peraltro, come già osservato, è da considerare con attenzione l'effetto fiducia che può scaturire dal provvedimento ed il fatto già menzionato che interventi nel settore dell'edilizia sono destinati ad avere effetti positivi più intensi rispetto ad altri settori, sia per la capacità di attivazione produttiva, sia perché i beni immobili sono la principale garanzia per la concessione di finanziamenti. Per queste ragioni l'intervento sul settore potrebbe avere effetti congiunturali più ampi rispetto ad altre forme di stimolo dal lato della domanda.

L'andamento del credito e dell'attività bancaria

Della ripresa in corso, di cui l'impostazione del DDL di Stabilità fortemente risente, è protagonista decisivo il settore bancario che accompagna a ritmi sempre più decisi il ritorno di vivacità nelle decisioni di consumo e di investimento. Dal nostro punto di osservazione lo scenario economico e produttivo si presenta ricco di promettenti segnali, che si riflettono in un miglioramento di quantità, qualità e condizioni del credito erogato.

Per quanto riguarda la quantità di credito, i nostri dati relativi alle erogazioni (nuovi prestiti) complessive realizzate nei primi nove mesi del 2015 da un campione di 78 banche rappresentativo di oltre l'80 per cento del settore segnalano: a) un incremento rispetto al corrispondente periodo del 2014 pari al 92,1% per quanto riguarda i prestiti alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione di cui il 30% dovuto ad operazioni di surroga, e b) un incremento, sempre su base annua, del 16,2% per quanto attiene ai nuovi prestiti alle imprese.

Grazie a queste tendenze lo stock di prestiti totali alle famiglie è tornato a crescere da alcuni mesi ed è tornata parimenti positiva la

variazione del credito totale all'economia includendo in esso anche i prestiti alla pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la qualità del credito osserviamo due fenomeni promettenti: da un lato la tendenziale diminuzione delle nuove sofferenze rispetto allo stock di crediti in essere (cosiddetto tasso di decadimento) e dall'altro lato un certo miglioramento del quadro dei fattori che sottostanno alla richiesta di credito bancario essendo questo quadro ora connotato da una maggiore importanza dei prestiti domandati per far fronte a nuovi investimenti piuttosto che a ristrutturazioni di vecchie esposizioni.

Quanto infine alle condizioni a cui il credito viene concesso, i tassi di interesse si mantengono ai minimi della storia d'Italia, nonostante lo "spread" Btp-Bund influisca anche sulla raccolta bancaria; merita sottolineatura il fatto che il tutto avviene in un contesto in cui, secondo dati Bce, in Italia la forbice tra i tassi sui nuovi prestiti alle imprese e sui mutui e i costi di raccolta è inferiore a quella che si riscontra in molti altri paesi dell'Area euro inclusa la Germania (per memoria: i margini sui prestiti alle imprese risultavano pari ad agosto 2015 ad 83 punti base in Italia, 128 in Francia, 136 in Germania e 205 in Spagna).

2. DDL DI STABILITÀ: I CONTENUTI

E vengo ora ad un esame più puntuale di singoli articoli del DDL oggetto di questa Audizione che per comodità vengono qui raggruppati in cinque principali filoni:

- A. Fiscalità
- B. Lavoro
- C. Norme per gestire la ricostruzione in stati di emergenza
- D. Norme su criminalità organizzata
- E. Garanzie per l'accesso al credito

A. Fiscalità

Appare evidente l'impegno del Governo a proseguire sulla strada per un miglioramento del sistema fiscale italiano, di recente sottoposto ad una intensa revisione grazie all'emanazione di un vasto complesso di decreti legislativi di attuazione della legge delega fiscale.

Il potenziale di crescita già implicito in tale riassetto – che modernizza gli aspetti nodali dell'ordinamento – viene ora irrobustito dalle misure dirette alla riduzione della pressione fiscale che caratterizzano l'intero tessuto del DDL di Stabilità 2016.

Il Paese si appresta pertanto ad affrontare il 2016 con un apparato fiscale rinnovato sia sul piano dei meccanismi che ne garantiscono il buon funzionamento – in primis vanno menzionate le misure dirette al miglioramento dei rapporti tra contribuenti e fisco, a partire dalla certezza del diritto – sia sul fronte dell'incidenza delle imposte, che si vanno allineando ai livelli dei concorrenti europei.

Il primo segnale in tal senso proviene dall'art. 3, che procede alla sterilizzazione di disposizioni dirette ad aumenti di aliquote, tra i quali quelle dell'IVA che sarebbero dovute aumentare di due punti già dal prossimo 1° gennaio 2016.

Nell'ambito degli interventi auspicati per un maggior efficientamento del nostro sistema tributario tuttavia non ha ancora trovato soluzione il tema del regime dell'IVA di gruppo. Le aspettative createsi con la legge delega per la riforma fiscale – recante un apposito principio in tal senso – sono rimaste disattese inserendo il nostro Paese nel novero di quelli che non hanno saputo valorizzare tale istituto, previsto su base opzionale dalla stessa normativa comunitaria.

La direttiva IVA (art. 11 della direttiva n. 2006/112/CE) prevede infatti la facoltà per ogni Stato UE di introdurre lo speciale regime del Gruppo IVA, vale a dire la possibilità di considerare come un unico soggetto passivo ai fini dell'IVA le persone giuridiche stabilite nel territorio dello stesso Stato membro che siano giuridicamente indipendenti, ma strettamente vincolate fra loro da rapporti finanziari, economici ed organizzativi. Tale istituto non è stato adottato dal nostro Paese, contrariamente a quanto invece si riscontra nella maggioranza degli Stati dell'Unione europea. Ciò determina uno svantaggio di tipo competitivo per le nostre imprese e quindi anche

per le nostre banche. Parallelamente è un fattore di minore attrattiva per i gruppi internazionali intenzionati ad insediare basi operative nel nostro Paese: ciò a causa dei maggiori costi che si determinano negli scambi infragrupo di servizi imponibili IVA quando i componenti del Gruppo svolgono in via predominante operazioni esenti, come avviene di regola per i settori finanziario ed assicurativo. Il tema è rilevante anche per le imprese diverse da quelle bancarie e assicurative che svolgono servizi imponibili per l'incertezza che accompagna le operazioni quanto alla determinazione dei prezzi di trasferimento. La mancata attuazione dell'IVA di gruppo nel nostro ordinamento penalizza anche scelte organizzative alternative alla banca universale, costituendo un deterrente alle aggregazioni, complicando le riorganizzazioni aziendali, nonché fattore di perdita di concorrenzialità. Per le imprese non bancarie, inoltre, viene a mancare un importante fattore di semplificazione.

Apprezzamento va espresso anche per gli interventi di alleggerimento della fiscalità immobiliare – art. 4 – che rispondono alle aspettative non solo di ampie fasce della popolazione – dai cittadini che hanno investito nell'acquisto della propria abitazione, ai possessori di terreni agricoli – ma anche delle imprese industriali chiamate al pagamento di maggiori imposte per quei macchinari di grandi dimensioni che per il fatto stesso di essere ancorati al suolo potevano essere considerati assimilati ad un bene immobile (c.d. imbullonati). L'eliminazione di tale distorsione aiuta gli investimenti nel nostro Paese.

Il passaggio dell'aliquota IRES dal 27,5% al 24% a partire dal 2017 – con possibile anticipo al 24,5% dal 2016 in funzione delle valutazioni fatte in sede europea – riporta il livello della tassazione societaria maggiormente in linea con la tassazione media comunitaria.

La previsione dell'art. 5 aumenta pertanto l'attrattività fiscale del Paese, e riduce i margini di appetibilità di ordinamenti esteri che favoriscono la delocalizzazione degli imponibili. Occorre tuttavia che siano rimosse anomalie e contraddizioni fra norme fiscali nazionali, regole europee e principi contabili internazionali.

La norma prevede poi che si proceda, con apposito Decreto ministeriale, alla rideterminazione delle percentuali di assoggettamento ad imposte sul reddito dei dividendi e delle plusvalenze c.d. "qualificate", per le persone fisiche e soggetti assimilati. Con lo stesso decreto è altresì prevista la rideterminazione della percentuale di assoggettamento a tassazione dei dividendi di pertinenza di enti non commerciali.

Di rilievo sono poi, a supporto del settore immobiliare, anche le disposizioni dell'art. 6, dove, oltre a confermare per il 2016 le agevolazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione energetica e acquisto di mobili, viene introdotta una nuova agevolazione a fronte delle spese per mobili e arredo sostenute dalle giovani coppie acquirenti di un'unità immobiliare da destinare ad abitazione principale.

Sono ormai comprovati gli effetti positivi di queste forme di intervento che, nel favorire determinate spese delle famiglie, agiscono sul doppio fronte della valorizzazione del patrimonio immobiliare ed abitativo del Paese, contrastando il degrado, e del rilancio della domanda, a beneficio della ripresa dell'industria nazionale.

Gli investimenti delle imprese formano poi oggetto in modo più diretto della norma successiva, l'art. 7, che introduce una forma di ammortamento maggiorato per gli acquisiti di beni strumentali nuovi, che è valida sia sui beni strumentali di proprietà sia su quelli acquisiti in leasing. Anche gli esercenti arti e professioni potranno avvalersi dello stesso beneficio.

Positivo è anche l'intervento che riduce il periodo di ammortamento dei maggiori valori dell'avviamento e dei marchi d'impresa affrancati, con riferimento alle operazioni di aggregazioni aziendale poste in essere a decorrere dal periodo d'imposta 2016.

Le disposizioni di tutela fiscale per imprese e professionisti proseguono con gli articoli 8 e 9. Alle misure specificamente rivolte ai "piccoli" operatori si accompagnano interventi di particolare significato per tutti gli operatori.

In particolare, mi riferisco alla revisione della normativa IVA per i casi di mancato pagamento dei crediti recata dall'art. 9. L'esigenza è quella di superare le attuali criticità della disciplina, che, per i casi di fatture insolute, specie di importo modesto, rendono l'IVA addebitata dal cedente o prestatore sostanzialmente non recuperabile in caso di procedure concorsuali, quando l'importo fatturato si rivela in tutto o in parte non recuperabile. Le modifiche apportate tendono a realizzare altresì un maggiore riavvicinamento tra tale normativa e quella della deducibilità delle perdite su crediti ai fini della imposizione diretta. Diventa quindi possibile per gli operatori

economici italiani poter ottenere il rimborso dell'IVA per i crediti non riscossi, senza dover aspettare la fine delle procedure concorsuali.

Altra disposizione significativa, anche sotto il profilo della coerenza, è quella – sempre contenuta nell'art. 9 – con la quale viene eliminata la previsione di rinvio al 2017 dell'applicabilità delle "nuove" sanzioni fiscali di carattere amministrativo, come riviste dal recente decreto legislativo n. 158 del 24 settembre 2015.

Si tratta di un intervento apprezzabile soprattutto sul piano della coerenza, risultando in verità piuttosto sfuggente la ragione di fondo di tale rinvio al 2017, giustificato sulla base di esigenze di gettito non chiaramente desumibili dalla relazione tecnica del provvedimento. Ciò tanto più avendo presente che molte delle disposizioni di cui si discute hanno valenza interpretativa e come tali non sono valutabili in termini di costo per l'erario.

La norma del DDL di Stabilità risolve positivamente questi interrogativi, prendendo atto della inopportunità di un differimento temporale che si sarebbe posto in contrasto con gli obiettivi di creazione di quell'ambiente di maggiore certezza fiscale che rappresenta uno degli obiettivi della stessa legge delega che ha condotto all'ammodernamento dell'impianto sanzionatorio fiscale italiano.

La previsione dell'art. 10 relativa al canone RAI, per un verso prosegue nella direzione di una attenuazione dell'onere posto a carico delle famiglie e dall'altro opera invece sul fronte del recupero dei mancati pagamenti. La scelta effettuata dal legislatore è quella di ancorare la riscossione del canone alle fatture relative alla fornitura di energia elettrica. È specificato che le autorizzazioni di addebito in conto eventualmente rilasciate dagli interessati per il pagamento delle bollette elettriche devono intendersi estese anche al pagamento del canone di abbonamento televisivo. Data la rilevanza di un'attuazione che realizzi nel concreto l'obiettivo di semplificazione che la norma si propone, sarà importante avviare da subito un dialogo costruttivo con il settore – per il quale l'Associazione si rende sin da ora disponibile – sugli aspetti tecnici del pagamento, dal momento che la cornice armonizzata dell'Area Unica dei Pagamenti in Euro (SEPA) pone alcuni problemi in materia di addebiti in conto.

Di taglio diverso sono poi le ultime disposizioni fiscali che vorrei commentare, quelle recate dagli articoli 48 e 49 in tema, rispettivamente, di giochi e di dichiarazione precompilata.

Comincio dalla seconda, che prosegue ed integra il percorso verso la semplificazione degli adempimenti dei cittadini e delle imprese per l'assolvimento dei propri obblighi fiscali già avviato con il primo dei decreti emanati in attuazione della legge delega fiscale (D.lgs. 21 novembre 2014, n. 175). Tra i punti qualificanti di tale processo di semplificazione, viene ora attribuita alla comunicazione delle certificazioni uniche – che i datori di lavoro e gli altri sostituti di imposta sono tenuti ad effettuare per i redditi da essi corrisposti ai dipendenti e collaboratori – lo stesso valore giuridico della dichiarazione del sostituto di imposta. Si tratta di un ulteriore passo verso una più generale rivisitazione degli obblighi dichiarativi dei sostituti di imposta, a vantaggio di tutte le parti interessate: fisco, imprese e cittadini.

Lo stesso approccio di semplificazione non emerge, invece, dall'esame dell'altra disposizione citata, quella inerente ai giochi.

Il tema del contrasto al gioco irregolare è sicuramente di primaria importanza. Le ricadute sociali sono evidenti, e non si può che condividere l'esigenza di una adeguata regolamentazione.

La norma dell'art. 48 appare tuttavia focalizzata prevalentemente sulla lotta all'evasione fiscale realizzata da parte di soggetti esteri che raccolgano scommesse avvalendosi di una base operativa italiana, ed a tal fine si verrebbe ad attivare un nuovo meccanismo di rilevazione ed imposizione di tali attività irregolari, la cui architettura non può che dare luogo a forti perplessità.

In particolare, viene prevista, ai commi da 4 a 7, l'introduzione di una nuova ritenuta, da effettuarsi da parte degli intermediari finanziari, sui determinati flussi dagli stessi veicolati. In particolare, la norma è imperniata sulla istituzione di una forma di monitoraggio degli operatori esteri che raccolgono scommesse in Italia. L'obiettivo è quello di individuare situazioni caratterizzate dalla sussistenza di un soggetto residente, che offre l'attività di raccolta di scommesse (e altre attività collegate tipiche del settore dei giochi) per conto di soggetti esteri non residenti o comunque sulla base di contratti di ricevitoria o intermediazione con i soggetti terzi, mettendo a disposizione strumenti adeguati ai giocatori (apparecchiature telematiche, locali, ecc.). Il detto monitoraggio dovrebbe consentire

la rilevazione di flussi finanziari, intrattenuti dal soggetto residente con la controparte estera flussi finanziari, relativi a tali attività, per importo superiore a 500mila euro nell'arco di sei mesi.

In presenza di tali condizioni la norma prevede che si venga a configurare la presenza in Italia di una stabile organizzazione (salvo prova contraria), il che a sua volta rappresenta il presupposto per l'applicazione di una ritenuta del 25% sui flussi finanziari destinati al soggetto non residente.

L'impianto stesso della disposizione lascia perplessi, a partire dalla scelta stessa di porre carico delle banche e degli altri intermediari finanziari oneri di accertamento relativamente ad attività proprie della clientela, rispetto alle quali la banca opera come mero strumento di canalizzazione dei flussi finanziari.

Senza entrare nei dettagli – per un approfondimento dei quali l'Associazione è comunque a disposizione – può essere sufficiente in questa sede limitarsi a rilevare come tale previsione di fatto sotto intenda l'introduzione di un obbligo informativo del tutto nuovo a carico degli intermediari finanziari, posto che gli elementi considerati come presupposti non sono allo stato ricavabili da altre segnalazioni o archivi effettuate o create dagli intermediari finanziari né sulla base della normativa antiriciclaggio né sulla base del monitoraggio fiscale né di altre previsioni vigenti.

La norma sembra dare per scontato che la banca sia in grado non solo di conoscere l'attività effettivamente svolta dalle controparti coinvolte (in particolare quella estera) ma anche di poter catalogare le stesse come residenti o non residenti nonché di poter stabilire l'inerenza dei flussi stessi rispetto alla detta attività.

Tale assunto è errato: gli elementi ricercati non sono infatti ricavabili dai dati a disposizione della banca, che quando effettua un trasferimento di fondi ha di norma solo le informazioni inerenti alla denominazione del destinatario ed al suo IBAN, dai quali non è dato di risalire né al fatto che si tratti effettivamente o meno di un soggetto operante nel settore delle scommesse né se lo stesso sia o meno non residente. Tutt'al più dal codice IBAN è riconoscibile il fatto che il conto di tale soggetto è detenuto all'estero anziché in Italia

Inoltre, in un contesto ormai armonizzato di un'Area Unica di Pagamenti in euro, con standard e regole europei ispirati a criteri di efficienza, celerità, ed automatizzazione, non possono sussistere

forme di “personalizzazione” di specifiche tipologie di pagamenti sulla base di indicazioni che peraltro solo il cliente sarebbe in grado di fornire senza possibilità che alcun prestatore di servizi di pagamento possa essere in grado di verificare

L’auspicio non può quindi che essere quello di una revisione dell’impianto stesso di tale normativa.

B. Lavoro

Quanto alle misure destinate a incidere sui rapporti di lavoro e sulle dinamiche previdenziali, si esprime un complessivo apprezzamento in ordine alla volontà di adottare soluzioni che favoriscano l’occupazione, e, nel contempo, il ricambio generazionale.

In tal senso, nel valutare positivamente la riproposizione di un regime contributivo agevolato per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016 (art. 11), si sottolinea l’asimmetria rispetto alla analoga misura prevista dalla Legge di stabilità per il 2015: si ha infatti non solo una riduzione di 12 mesi del beneficio (la cui durata passa da 3 a 2 anni), ma anche una significativa riduzione dei relativi importi (da 8.060 a 3.250 euro annui). Pur nella consapevolezza dei vincoli di spesa pubblica complessiva, si auspica che un’ulteriore riflessione sul punto possa consentire un innalzamento delle misure del beneficio contributivo, al fine di consolidare la tendenza all’incremento delle assunzioni a tempo indeterminato.

Per quanto concerne le previsioni volte a rendere maggiormente flessibili le possibilità di accesso a pensione dei lavoratori, il DDL di Stabilità prospetta talune interessanti soluzioni. Sarebbe peraltro auspicabile che si intervenisse con un provvedimento ad hoc che affronti, in tutti i suoi risvolti, il problema della eccessiva rigidità degli attuali criteri di accesso alla pensione.

In tale ottica, la norma di cui all’art. 19, comma 2, relativa al part-time utilizzabile da lavoratori che maturino i requisiti pensionistici entro il 2018 (66 anni e 7 mesi), con garanzia della contribuzione figurativa (a carico della finanza pubblica) e con integrazione economica (a carico del datore di lavoro), può apprezzarsi quale passaggio di un più complessivo intervento atto a rendere flessibile l’accesso dei lavoratori alla pensione. Si tratta, in altre parole, di uno strumento che, per quanto condizionato dall’esiguità delle risorse

stanziare (60 milioni per il 2016, 120 per il 2017 e 60 per il 2018), rappresenta un primo passo nella direzione auspicata.

Più nel dettaglio, si valutano con favore la possibilità per il lavoratore che riduca l'orario di lavoro di vedersi accreditata la contribuzione figurativa "per intero" ed il fatto che la misura sia svincolata dalla necessità di incrementare l'occupazione, mentre non si ravvisa la necessità di prevedere che il lavoratore abbia diritto ad una maggiorazione retributiva rispetto al minor orario prestato, a carico dell'azienda.

Si ritiene peraltro opportuno che tale intervento venga affiancato da altre previsioni più specificatamente riferite alla c.d. solidarietà generazionale. Sul punto, nella richiamata Audizione presso la Commissione Lavoro della Camera si è già avuto modo di osservare che ABI si è adoperata fin dal 2011 per favorire l'introduzione di norme che rendano pienamente applicabili le disposizioni del Fondo di solidarietà del credito che hanno l'obiettivo di favorire riduzioni d'orario (e della relativa retribuzione) per il personale più vicino alla pensione, in cambio dell'assunzione di giovani (art. 10 del Regolamento del fondo di solidarietà settore – D.M. n. 83486 del 2014).

Attualmente, sulla base del riordino degli ammortizzatori sociali, operato dal Jobs Act, la solidarietà espansiva è stata opportunamente ricompresa nel novero degli strumenti a disposizione di imprese e lavoratori, nondimeno la stessa risulta inattuata.

ABI ritiene inoltre di esprimere apprezzamento circa l'intervento (art. 19, comma 1), anche in questo caso parziale, volto a chiarire la portata della sperimentazione relativa alla c.d. "opzione donna": il DDL di Stabilità opportunamente integra l'art. 1, comma 9, L. n. 243 del 2004, precisando che la relativa previsione è riferibile alle lavoratrici che maturino i requisiti pensionistici entro il termine del 31 dicembre 2015, senza che incida in senso impeditivo il fatto che la decorrenza dell'erogazione sia successiva.

Il tema del miglioramento della qualità della vita riemerge poi in modo evidente nell'ambito dell'art. 12 dedicato al trattamento dei premi di produttività e delle forme di partecipazione agli utili dei lavoratori, che valorizza il ruolo della contrattazione collettiva.

La norma – nel replicare lo schema realizzato tra il 2008 e il 2014 in tema di detassazione – si rivolge alle fasce di dipendenti privati con

retribuzioni contenute entro una soglia prefissata (non superiore a 50.000 euro nell'anno precedente), favorendo fiscalmente non soltanto i premi corrisposti in denaro, ma anche quelli riconosciuti in forma sostitutiva, mediante fruizione, a scelta del lavoratore, di specifici servizi a particolare valenza sociale, e come tali di norma non considerati componenti di reddito per i lavoratori dipendenti quando forniti dal datore di lavoro (c.d. fringe benefits).

Al tempo stesso, la disposizione provvede a superare il vincolo della volontarietà e ad ammodernare l'elencazione delle fattispecie che il legislatore intende favorire fiscalmente per i lavoratori dipendenti, amplificandone il significato etico mediante inclusione di nuovi servizi per la famiglia, con particolare attenzione alle spese per i figli e per gli anziani non autosufficienti.

Tuttavia, occorre evidenziare con preoccupazione che alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'intervento normativo si provvede attraverso l'azzeramento delle dotazioni, per l'anno 2016 e per gli anni successivi, del Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello di cui all'art. 1, comma 68, L. n. 247 del 2007; scelta che andrebbe riconsiderata in quanto determina il venir meno di un'agevolazione – qual è quella della decontribuzione dei premi di risultato – che ha riguardato finora sia i lavoratori che le imprese. Per queste ultime, in particolare, si verrà a configurare un sostanziale incremento del costo del lavoro che, per quanto riguarda il settore del credito, potrà incidere anche su accordi collettivi aziendali già stipulati.

Inoltre, il previsto innalzamento dell'importo detassabile da 2.000 euro a 2.500 euro per le aziende che "coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro" potrebbe costituire una criticità in assenza di un chiarimento normativo sulla portata della locuzione.

Quanto al rinvio ad un Decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per la definizione dei "criteri di misurazione" degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, ABI ritiene che la materia debba essere rimessa per quanto più possibile alla libera determinazione delle parti nell'ambito dei contratti collettivi. Nel settore del credito, infatti, i criteri di determinazione dei premi di produttività e redditività già rispondono, in forza di una collaudata esperienza maturata fin dagli anni '90, ai criteri di cui al comma 1 dell'articolo 12.

Infine emergono talune perplessità circa la differenziazione – a quanto si evince dal dato letterale – del regime fiscale a seconda della titolarità di un reddito da lavoro dipendente che si collochi all'interno o superi la soglia dei 50.000 euro annui; differenziazione che sembra trasformare interventi di welfare in misure di carattere assistenziale. Al riguardo, ABI auspica che venga chiarito che, anche al di sopra di tale limite reddituale, sarà consentita la fruizione dei benefici fiscali che la normativa di carattere generale prevede in materia di welfare, anche in tutti i casi in cui tali misure rivengano da accordi collettivi.

C. Norme per ricostruzione in stati di emergenze

Un tema a parte è poi rappresentato dalle misure per far fronte alle esigenze di ricostruzione connesse agli stati di emergenza contenute nell'art. 26.

La norma prevede uno schema tipo d'intervento per la ricostruzione articolato sulla concessione di finanziamenti bancari con provvista CDP il cui rimborso si realizza mediante il meccanismo del credito d'imposta, secondo quanto è stato realizzato in particolare in Emilia-Romagna.

Nel corso degli ultimi anni, l'Italia è stata colpita da una serie di eventi calamitosi particolarmente rilevanti. Per ciascuno di questi eventi sono state emanate specifiche disposizioni normative al fine di superare la fase di emergenza e avviare la ripresa che hanno direttamente interessato il settore bancario, da un lato per alleviare nell'immediato le difficoltà delle popolazioni colpite attraverso la sospensione del rimborso dei finanziamenti, dall'altro per canalizzare i contributi pubblici stanziati per la ricostruzione.

L'esperienza maturata evidenzia che affinché le banche possano operare correttamente in situazioni di difficoltà, che in molti casi coinvolgono sul territorio gli stessi intermediari, occorrono regole certe e, per quanto possibile, standardizzate e di facile implementazione, in grado di rispondere velocemente ai primi bisogni delle popolazioni colpite e, successivamente, alle esigenze di finanziamento per la ricostruzione e la ripresa dell'attività economica.

In relazione a quanto sopra, condividiamo l'emanazione di una misura standard attivabile immediatamente in caso di calamità naturale, che abbia già dimostrato di funzionare nella pratica e su cui i diversi operatori abbiano già maturato esperienza. In questo modo si

assicurerebbe, da un lato, equità di trattamento per le diverse comunità coinvolte negli eventi calamitosi e, dall'altro, rapidità negli interventi evitando incertezze interpretative e operative conseguenti a regole disomogenee.

A tale riguardo, ricordiamo il recentissimo Protocollo sottoscritto tra l'ABI, il Dipartimento della Protezione Civile e le Associazioni dei consumatori proprio volto a raggiungere finalità analoghe, identificando standard di contenuti in caso di emanazione di ordinanze a fronte di eventi calamitosi.

D. Norme su criminalità organizzata

Di rilievo sono le norme all'art. 13 – Valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e Fondo per le aziende sequestrate e confiscate. La nostra Associazione mostra apprezzamento per questa disposizione che interviene su una tematica così nevralgica per il settore bancario e per il Paese tutto, essendo volta – come si evince anche dalla rubrica – alla valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Rileviamo, peraltro, l'esigenza che per quanto riguarda le risorse del predetto neocostituito Fondo destinate (7 milioni) ad alimentare la sezione del Fondo per la crescita sostenibile di cui all'articolo 23 DL n. 83/2012, l'erogazione di finanziamenti agevolati non dovrebbe realizzarsi secondo il meccanismo che prevede l'affiancamento obbligatorio di finanziamenti bancari a condizioni ordinarie, dal momento che su questi ultimi non sarebbe possibile acquisire la garanzia del Fondo per le PMI. E' quindi, necessario che il finanziamento agevolato sia erogato da parte della Pubblica Amministrazione con relativa assunzione di rischio.

Il contributo dell'ABI e del settore bancario e finanziario è stato caratterizzato nel tempo da una costante e proficua collaborazione con le Autorità coinvolte nel contrasto dell'illegalità. A testimonianza del fattivo impegno del mondo bancario nel contribuire non solo nell'attività di contrasto ai fenomeni criminali, ma anche nel recupero dell'economicità e trasparenza delle attività imprenditoriali, l'Associazione ha da tempo offerto pieno sostegno per il supporto e l'ottimizzazione della gestione dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata.

In questo solco sono nati i Protocolli d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sottoscritti con il Tribunale di Milano (il 19 luglio 2012, successivamente integrato con l'addendum del 22 gennaio 2013) e con il Tribunale di Roma (il 10 marzo 2014), insieme ad altre Istituzioni.

Con la sottoscrizione di tali Protocolli il mondo bancario si è posto nell'ottica di adottare iniziative di supporto ai citati beni e aziende al fine, tra l'altro, di "incrementarne la redditività e per agevolare la eventuale successiva devoluzione allo Stato liberi da oneri e da pesi".

Nei considerando iniziali dei Protocolli in parola – aventi la finalità di "consentire la continuità delle attività delle imprese, costituite in forma societaria" - è chiaramente riconosciuto come la "banca o l'intermediario finanziario operi correttamente quando, nella concessione del credito e nei connessi servizi accessori, si attenga alla stringente normativa di settore".

I Protocolli prevedono in capo all'Associazione una serie di attività, tra le quali spicca quella volta a sensibilizzare gli Associati a valutare la possibilità di non revocare automaticamente le linee di credito non scadute e di erogare, sempre nella propria autonomia e discrezionalità, nuovi finanziamenti finalizzati alla continuazione dell'attività d'impresa.

L'alto valore dell'iniziativa è stato riconosciuto anche dalla "Commissione Fiandaca" – Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Giovanni Fiandaca, istituita nel giugno 2013 dall'allora Ministro della Giustizia, Anna Maria Cancellieri, incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata – che nella sua Relazione ha ipotizzato una modifica dell'art. 40 del Codice antimafia, in materia di gestione dei beni sequestrati, atta a valorizzare e diffondere "l'esperienza già compiuta, con importanti risultati, presso il tribunale di Milano, nel quale è stato predisposto e concluso un apposito protocollo di intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati, dando vita ad una significativa collaborazione tra l'autorità giudiziaria, le altre istituzioni, e gli organismi rappresentativi della società civile".

Inoltre, più recentemente, la sottoscrizione dei predetti Protocolli tra ABI e i Tribunali di Milano e Roma ha trovato anche riconoscimento, come esempio di best practice, nel Piano di Azione per il riutilizzo dei beni confiscati e coesione territoriale.

Detto Piano – presentato formalmente a Roma il 16 luglio scorso nell'ambito del PON Governance e Assistenza Tecnica FESR 2007-2013 e promosso dal Dipartimento per le Politiche di Coesione, l'Agenda per la Coesione Territoriale, il Ministero dell'Interno, l'Agenda Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), in collaborazione con l'Associazione Libera – ha l'obiettivo di avviare una riflessione strutturata sulle effettive potenzialità di un'azione coordinata e collettiva tra le amministrazioni nazionali competenti per le policy e le amministrazioni titolari dei Programmi Operativi 2014-2020 a partire proprio dalle esperienze già in atto.

Lo stesso Piano di azione, oltre alle esperienze già maturate con successo a livello locale con i predetti protocolli, tiene in parte conto degli esiti dei positivi incontri tra l'ABI e l'Associazione Libera e di alcune proposte del mondo bancario (ad es., potenziare le attività del Fondo Centrale di Garanzia per il finanziamento di investimenti e per liquidità).

Anche alla luce dei positivi riscontri alle iniziative di collaborazione che si sono realizzate a livello locale al fine di attivare un costante e tempestivo raccordo fra i vari attori coinvolti, risulterebbe utile ed efficace la definizione di uno specifico accordo, anche con altre Istituzioni e Autorità coinvolte nella lotta alla criminalità, per individuare linee guida condivise (valevoli sull'intero territorio nazionale), atte ad ottimizzare la gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Per queste ragioni l'ABI ha già avviato da tempo e sta proseguendo interlocuzioni per proporre alle Istituzioni, anche a livello "nazionale", le positive esperienze già riscontrate con i descritti Protocolli "locali", segnalando la piena disponibilità a: (i) definire di analoghe iniziative in vista dell'ottimizzazione della gestione delle aziende sequestrate e confiscate; (ii) a valutare misure utili e forme di accesso al credito delle imprese sequestrate e confiscate, che presentino comunque adeguate prospettive economiche e di continuità aziendale, nel rispetto del principio della sana e prudente gestione che impone all'intermediario di valutare la "meritevolezza del credito" del richiedente sulla base di rigorosi parametri tecnico-giuridici di vigilanza.

E. Garanzie per l'accesso al credito

Il disegno di legge affronta il tema delle garanzie per l'accesso al credito, prevedendo il miglioramento del meccanismo di utilizzo delle risorse disponibili di ciascun fondo pubblico di garanzia (cfr. art. 44, comma 1) consentendo di rimodulare per via amministrativa le risorse assegnate ai fondi.

Il tema in discorso continua ad essere di grande rilievo, soprattutto nell'attuale congiuntura caratterizzata da una ripresa economica ancora debole che va adeguatamente sostenuta anche attraverso misure che favoriscano un più ampio accesso al credito da parte delle imprese.

L'ABI ritiene opportuno che venga ulteriormente potenziato il Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese nella logica della Legge di Stabilità del 2014 che lo pone al centro del sistema nazionale di garanzia.

In particolare, si segnalano le seguenti aree di attenzione:

- (i) *attrazione di nuove risorse finanziarie.* Occorre favorire l'apporto di nuove risorse finanziarie al Fondo da parte di altri soggetti pubblici e privati (in particolare Amministrazioni regionali) per due motivi: i) ampliare le risorse a disposizione del Fondo per favorire l'accesso al credito delle imprese; ii) evitare la moltiplicazione sul territorio di fondi di garanzia che realizzano politiche agevolative non sempre coordinate tra loro e nel complesso poco efficienti. Per raggiungere questo obiettivo è necessario che, in funzione dell'ammontare delle risorse apportate, le Regioni possano concordare, con i Ministeri competenti, condizioni diverse e in generale più favorevoli di accesso alla garanzia del Fondo per le imprese del proprio territorio, secondo la propria politica economica;
- (ii) *modalità di accesso alla garanzia del Fondo.* Occorre favorire una maggiore semplicità nelle procedure di accesso alle garanzie da parte dei soggetti richiedenti, banche e confidi, riducendo sostanzialmente i costi di gestione relativi alla canalizzazione dell'agevolazione alle imprese. In questa logica, è opportuno che la valutazione del merito di credito, ai fini dell'ammissione all'agevolazione, possa essere realizzata dagli intermediari finanziari con i propri sistemi di rating.

In quest'ambito, è anche necessario che siano uniformate le regole di accesso al Fondo per banche e confidi, evitando in particolare che, a livello locale, possano essere imposte condizioni diversificate che, nel complesso, riducono il grado di efficienza dell'intervento per le imprese.

- (iii) *ampliamento del perimetro di intervento del Fondo*, in particolare con riferimento alle aziende di media capitalizzazione (mid-cap) e ai portafogli di finanziamenti esistenti. Occorre peraltro mantenere una coerenza tra le risorse disponibili e le attività aggiuntive richieste al Fondo.
- (iv) *Governance*. E' opportuna una revisione dell'attuale *governance* del Fondo affidata ad un Consiglio di gestione composto dai Ministeri competenti e da due rappresentanti delle associazioni di impresa (attualmente Confindustria e Rete Imprese Italia). Facciamo notare che in tale organismo non sono in alcun modo rappresentate le banche, che pure svolgono un ruolo fondamentale nella canalizzazione di tale agevolazione alle imprese.