

COMMISSIONI RIUNITE

5^a SENATO DELLA REPUBBLICA (Programmazione Economica, Bilancio)
V Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**As 2814 - Conversione in legge del decreto legge 6
luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la
stabilizzazione finanziaria**

11 luglio 2011

Audizione del Presidente dell'ABI
Avv. Giuseppe Mussari

1. INTRODUZIONE

La manovra di stabilizzazione dei conti pubblici si compone di due principali elementi:

- a) il decreto legge n. 98/2011, specifico oggetto della presente audizione.
- b) la legge delega in materia fiscale e assistenziale.

Il giudizio d'assieme che l'Associazione Bancaria Italiana esprime sulla manovra è positivo.

Il mio intervento si focalizzerà su due diversi aspetti: macro-generalisti e micro-settoriali.

2. ASPETTI MACRO-GENERALI

L'industria bancaria ritiene che sia stato indispensabile rispondere alle sollecitazioni di Bruxelles e dei mercati con una correzione degli squilibri tendenziali secondo le linee programmatiche già da tempo definite: inizialmente nella Decisione di finanza pubblica presentata a settembre scorso e successivamente nel Documento di Economia e Finanza (DEF) presentato ad aprile di quest'anno, nel quadro del nuovo calendario delle procedure di bilancio (il cosiddetto Semestre europeo).

Il pieno allineamento all'Europa è una condizione essenziale per stroncare le forti tensioni che stiamo vivendo sui mercati finanziari.

Esse si evidenziano un po' su tutti i principali indicatori e si inseriscono su un trend di peggioramento che era iniziato nella prima parte dello scorso anno e soprattutto in corrispondenza con l'avvio della crisi greca.

Tra gennaio 2010 e giugno 2011, lo spread sui titoli di Stato rispetto alla Germania è salito da 270 a 1.360 punti base per la Grecia, da 140 a 790 per l'Irlanda, dallo 90 a 760 per il Portogallo, da 70 a 250 per la Spagna. In Italia il differenziale è cresciuto di 100 punti base, da 70 a 170; in giorni scorsi, momenti di acuta tensione, lo hanno fatto salire anche sopra i 250 punti base, livelli massimi dall'introduzione della moneta unica.

Rilevante è stata la reazione del mercato dei CDS (*credit default swap*) sui titoli sovrani. Tra gennaio 2010 e giugno 2011, lo spread rispetto alla Germania è passato da 283 a 1.926 punti per la Grecia, da 121 a 722 per l'Irlanda, da 91 a 743 punti per il Portogallo, da 89 a 232 punti per la Spagna. In Italia si è passati dai 76 ai 131 punti base.

Nello stesso arco temporale gli spread sui CDS dei principali gruppi bancari europei sono passati da 213 a 1.574 punti in l'Irlanda, da 114 a 783 punti in Portogallo, da 354 a 1248 punti in Grecia, da 90 a 248 punti in Spagna. In Italia si è passati dagli 81 ai 232 punti.

Tuttavia, è da ribadire che le recenti tensioni, che stanno coinvolgendo anche il nostro Paese, appaiono derivare da pure spinte speculative assolutamente non correlate con i fondamentali della nostra economia. In questo senso, proprio la manovra varata dal Governo è da considerare come un ulteriore rafforzamento dei presidi dei conti pubblici italiani.

2.1 Quadro macroeconomico

La manovra viene varata in una fase in cui le condizioni di crescita economica vanno leggermente peggiorando, nel senso che la ripresa sembra perdere un po' di vigore.

Nel 2010 la crescita mondiale è tornata su ritmi non distanti da quelli pre-crisi (intorno al 5%), ma la ripresa è geograficamente disomogenea; ha il passo incerto, almeno nei paesi industriali di prima fascia, Germania esclusa; e soprattutto è incapace di riassorbire la vasta disoccupazione che ha generato.

In Italia nel primo trimestre 2011 il Pil ha decelerato, espandendosi solo di mezzo punto percentuale su base trimestrale annualizzata: è un ritmo insufficiente a recuperare il terreno perduto.

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) prevede una crescita del Pil pari all'1,1% quest'anno e a poco meno dell'1,5% nella media del triennio 2012-14. Giudichiamo opportuna la scelta, operata dal DEF, di averle riviste al ribasso rispetto a quanto previsto in autunno in sede di Decisione di Finanza Pubblica (di circa mezzo punto relativamente al 2012 e 2013): ha conferito al quadro sottostante alle stime di finanza pubblica maggiore realismo.

Le attuali previsioni del Pil sono di qualche decimo di punto più elevate di quelle che in questi giorni sta effettuando l'ABI insieme agli Uffici Studi delle principali banche. Si tratta comunque di valori alla portata dell'economia italiana.

2.2 Gli obiettivi di finanza pubblica

Nel Documento di Economia e Finanza è stato delineato un percorso di rientro dal deficit pubblico che punta a portare al sostanziale pareggio di bilancio nel 2014, attraverso un graduale incremento dell'avanzo primario, fino al 5% circa del Pil.

Nello stesso arco di tempo il rapporto tra debito e prodotto tornerebbe a flettere: dal 119% del 2010 e 120% previsto per quest'anno, al 112,8% del 2014.

Negli anni scorsi il nostro Paese ha mostrato una buona capacità di controllare il deficit. Nel 2010 il rapporto deficit/pil è stato pari al 4,6%, inferiore di mezzo punto a quanto programmato e di 1,4 punti a quanto registrato nell'insieme dell'Area euro. Il disavanzo primario è stato sostanzialmente annullato mentre nell'Area euro è risultato pari a 3,2 punti di pil.

Al netto degli effetti del ciclo economico l'Italia è l'unico paese, tra i maggiori, che conserva un apprezzabile avanzo primario; secondo la Commissione europea nel 2010 questo saldo è stato pari a +1,6% contro un valore nullo per la Germania, di -2,6% per la Francia e di -1,6% per la media dell'Area euro.

Tuttavia, la concreta lezione del recente passato, che ha visto un aumento nel rapporto debito/pil di oltre 15 punti in tre anni (dal 103,6% nel 2007 al 119% nel 2010), è che il fardello del debito pesa.

L'algebra del debito pubblico ci dice che la variazione del rapporto debito/pil dipende fondamentalmente da quattro fattori:

- o lo scarto tra il costo medio del debito e la crescita del Pil;
- o la dimensione del saldo primario;
- o fattori residuali, costituite da quelle operazioni che incidono direttamente sul debito senza transitare per il deficit (es. privatizzazioni, scarti di emissione dei titoli, effetti del tasso di cambio sul debito in valuta, ecc).
- o e, cosa non irrilevante, il **livello di partenza del rapporto debito/prodotto.**

A parità di costo medio del debito, crescita dell'economia, saldo primario di bilancio e fattori residuali, l'incremento del rapporto debito/pil è tanto più elevato quanto maggiore è il livello di partenza di quel rapporto.

Gli oltre 15 punti di aumento nel rapporto debito/pil sono la risultante di spinte di diverso segno. Secondo nostre valutazioni vi hanno approssimativamente contribuito:

- o per 13,8 punti, l'allargamento del differenziale tra costo medio del debito e crescita economica
- o per 2,9 punti, fattori residuali, ovvero incrementi dello stock che non sono transitati attraverso il deficit
- o l'andamento del saldo primario, sebbene in peggioramento durante il periodo esaminato (da un avanzo di 3,5% nel 2007 ad un disavanzo dello 0,7% di pil nel 2009 e dello 0,1% di pil nel 2010) ha invece mitigato l'incremento del rapporto per 1,6 punti percentuali.

Si può valutare che a parità di tutte le altre componenti, cioè a parità di tasso di interesse, andamento economico e andamento del nuovo debito primario, l'incremento del rapporto debito/pil registrato durante la crisi sarebbe stato inferiore di circa 5 punti se nel 2007 l'Italia fosse partita dal 65% di rapporto debito/pil (anziché dal 103,5%), cioè dallo stesso livello prevalente prima della crisi in Germania e Francia.

L'ABI ritiene che da qui in avanti il Paese debba essere portatore di **due ossessioni gemelle**: risanamento finanziario da un lato; crescita economica dall'altro. Sono due facce di una stessa medaglia.

E' fondamentale accrescere l'avanzo primario. L'obiettivo di circa il 5% fissato dalla manovra è ambizioso, ma necessario.

Oltre al primario, è lo scarto tra tasso di interesse medio sul debito e crescita l'altra variabile particolarmente rilevante ai fini della stabilizzazione: essendo il primo dipendente da dinamiche generali occorre fortemente agire sulla crescita.

La Germania, che sta registrando un'eccezionale fase di ripresa economica, è il solo paese che presenta oggi uno scarto tra costo medio del debito e crescita di segno addirittura negativo. Questo significa che si è messa in condizioni tali per cui perfino

nella ipotesi di un avanzo primario nullo sarebbe in grado di ridurre, gradualmente, anno dopo anno, il suo rapporto tra debito e prodotto.

Il risanamento può avere il carattere della persistenza solo se l'economia cresce a ritmi maggiori di quelli sperimentati nel decennio prima della crisi.

La resistenza dei diversi paesi agli shock macroeconomici è maggiore dove si è stati in grado di effettuare riforme strutturali del mercato dei beni, dei servizi e del lavoro, di accrescerne il grado di efficienza e di concorrenzialità. Questi paesi registrano minori perdite di prodotto essendo più capaci di tornare, dopo lo shock, sui livelli di produzione e di reddito pre-crisi e vicini al potenziale di sviluppo.

3. ASPETTI MICRO-SETTORIALI

3.1 Tassazione banche (IRAP)

La norma prevista dall'art. 23, comma 5, del decreto-legge "per la stabilizzazione finanziaria", tra l'altro, prevede a regime una maggiorazione delle aliquote applicabili ai soggetti bancari di 0,75 punti percentuali, con un incremento della aliquota **Irap**, dal 3,90% al 4,65%.

Ciò si pone in contrasto con quanto stabilisce l'art. 16, comma 3, del D.Lgs. n. 446 del 1997, in base al quale le regioni, a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del decreto, hanno la facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 dello stesso art. 16 ma fino a un massimo di un punto percentuale (a seguito della riduzione dell'aliquota base dal 4,25 per cento al 3,90 per cento, il punto percentuale è diventato 0,92), con potere di differenziare la variazione per settori di attività e per categorie di soggetti passivi, e con la sentenza della Corte Costituzionale n. 21 del 2005 che ha ritenuto ragionevoli le maggiori aliquote previste dall'art. 45 dello stesso decreto n. 446, in quanto applicate ai soggetti bancari in via transitoria.

L'IRAP andando a colpire il valore della produzione è particolarmente penalizzante per le industrie che hanno un elevato numero di occupati in quanto il costo del lavoro è parte integrante della base imponibile e determina il fatto che l'imposta è dovuta anche in presenza di risultati economici negativi.

E' dunque evidente l'iniquità della maggiorazione proposta specie nell'attuale congiuntura economica.

Con riferimento a questa modifica dell'aliquota Irap, si osserva inoltre che trattasi di una previsione avente carattere ordinario; ciò nonostante che il Governo contestualmente ne stia prevedendo la graduale abrogazione sia nell'ambito di uno dei decreti attuativi del federalismo sia nella bozza di legge delega della riforma fiscale varata in questi giorni.

E' quindi opportuno che sia introdotto quantomeno il **carattere di transitorietà** della misura in oggetto, prevedendone l'applicazione fino al 2014.

3.2 Imposta sul conto titoli

È previsto un aumento significativo dell'imposta di bollo "forfettaria" applicabile alle comunicazioni relative ai depositi titoli, che vengono, conseguentemente, separate da quelle dei conti correnti.

Per effetto della riformulazione della relativa normativa tale imposta risulta applicabile non solo alle comunicazioni relative ai depositi titoli inviate dalla banche, ma in generale a tutte quelle inviate dagli "intermediari finanziari" alla clientela ai sensi dell'art. 119 del TUB.

In particolare, in luogo delle attuali misure (34,20 euro elevati a 73,80 euro, per i soggetti diversi dalle persone fisiche), la misura dell'imposta è elevata a 120 euro (su base annuale). Secondo quanto si desume dalla relazione tecnica, tale aumento appare applicabile già dal 2011.

Un ulteriore aumento è poi stabilito dal 2013, in misura differenziata a seconda del dal valore complessivo dei titoli, nominale o di rimborso, presenti nel dossier. Più precisamente:

- nel caso di titoli di importo inferiore a 50.000 euro, l'imposta passa a 150 euro su base annua;
- nel caso di titoli di importo pari o superiore a 50.000 euro, l'imposta passa a 380 euro su base annua.

Inoltre, con riferimento all'**imposta di bollo** applicabile alle comunicazioni relative ai depositi titoli, va detto che a seguito delle modifiche apportate nell'ambito del decreto le disposizioni contenute nella nota all'art. 13, comma 2 bis della Tariffa,

parte prima del DPR n. 642 del 1972, non risulterebbe più applicabile l'esenzione per i depositi titoli di importo fino a 1.000 euro.

Tenuto conto di ciò è auspicabile che sia prevista una disposizione volta a considerare **non soggette all'imposta di bollo le comunicazioni relative al deposito di titoli di modesta entità**, vale a dire di titoli il cui complessivo valore nominale o di rimborso posseduto presso ciascuna banca sia pari o inferiore a un importo minimo predefinito. Tale aspetto assume ulteriore rilevanza considerando l'ampia partecipazione di piccoli azionisti al capitale delle banche cooperative.

3.3 Altre misure

Oltre ai tre comparti ai quali si è appena fatto cenno vi sono altre misure sulle quali l'industria bancaria intende attirare l'attenzione del Parlamento.

3.3.1 Blocco delle procedure di pignoramento delle somme delle aziende sanitarie nelle regioni commissariate (art. 17, comma 4, lett. a)

Il decreto legge n. 98/2011 prevede la riproposizione, fino al 31 dicembre 2012, della normativa inerente il divieto di instaurazione e prosecuzione delle azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie operanti nelle regioni già commissariate alla data del 1 gennaio 2011 nonché sottoposte ai piani di rientro dei disavanzi sanitari.

Tale proroga fornisce lo spunto per proporre talune necessarie integrazioni e modifiche alla norma originaria le quali - senza alterare il carattere non oneroso della stessa - realizzano in concreto ed efficacemente la ratio perseguita dal legislatore con la previsione in esame.

Si rileva, infatti, che la norma originaria, pur introducendo il predetto divieto, non contiene i necessari presupposti giuridici che consentirebbero in via autonoma agli operatori (enti e banche tesoriere) di rinvenire con immediatezza i fondi destinati all'effettuazione delle spese nel rispetto dei modi e tempi stabiliti nei piani di rientro. Infatti, in pendenza di procedure di pignoramento ed in assenza di specifiche indicazioni, non sussistono possibilità per il terzo pignorato (in questo caso il tesoriere delle aziende sanitarie) di svolgere un ruolo "attivo" che si sostanzia, contravvenendo agli obblighi di custodia sanciti dal codice di procedura civile, nella

mancata apposizione dei vincoli a favore del creditore precedente e nella rimozione di quelli esistenti.

Stante l'originaria formulazione, ogni effetto concreto della sancita impignorabilità è e resta demandato alle decisioni del giudice dell'esecuzione. Del resto, tale impostazione è stata confermata nella prassi già in applicazione delle normative che, nel corso del 2010, hanno regolato in modo analogo la materia ed in relazione alle quali si è constatato l'orientamento di molti tribunali ad avocare alla propria esclusiva competenza ogni decisione in merito ai concreti effetti, caso per caso, del divieto di impignorabilità con conseguente ulteriore conferma del ruolo di mero esecutore che compete al tesoriere in veste di terzo.

Si propone quindi di modificare la norma per realizzare un contesto normativo certo ed inequivocabile che sia pienamente rispondente alla ratio perseguita dal legislatore e che individui, rendendole immediatamente operative, le conseguenze della declaratoria di impignorabilità e le ricadute sulla operatività dei soggetti coinvolti.

3.3.2 Innalzamento requisiti di età in materia pensionistica (Art. 18)

In materia pensionistica, richiamo l'attenzione sulla previsione che anticipa il meccanismo di innalzamento dei requisiti di età, per il diritto ai trattamenti pensionistici, dal 2015 al 2014.

Detta misura, che correla il diritto a pensione alle aspettative di vita, senz'altro va incontro all'esigenza di mantenere costantemente sotto controllo la spesa pubblica previdenziale, agganciandola a dinamiche socio-economiche, quale quella riferita al continuo evolversi in senso positivo della durata media della vita.

E' però necessario porgere attenzione al fatto che tale meccanismo è destinato a produrre effetti indiretti su altri fronti, quale, per esempio, sui costi di finanziamento dell'assegno straordinario del Fondo di solidarietà del settore del credito di cui al D.M. n. 158 del 2000 – e successive modifiche e integrazioni – nei confronti dei lavoratori bancari attualmente percettori dell'assegno medesimo, nonché di quelli che vi accederanno in un momento successivo.

Le conseguenze di tale misura possono essere, per molti versi, simili a quelle prodotte dalla recente disposizione con cui è stata introdotta la finestra unica

annuale di accesso a pensione (art. 12 d.l. n. 78/2010, conv. in l. 122/2010): lo spostamento in avanti di tale momento ha, di fatto, aumentato l'onerosità dell'ammortizzatore sociale delle banche e reso problematica la posizione di molti lavoratori già percettori dell'assegno straordinario.

In questa prospettiva, sarebbe opportuno inserire una previsione che salvaguardi pienamente il previgente regime giuridico nei confronti di coloro che già usufruiscono delle prestazioni del Fondo alla data di entrata in vigore della Manovra finanziaria.

3.3.3 Riporto delle perdite (Art. 23, comma 9)

E' previsto che a partire dal periodo di imposta in corso alla data del decreto, le perdite relative ai periodi di imposta precedenti, ad esclusione di quelle di cui all'articolo 84, comma 2 TUIR, possano compensare redditi imponibili nei limiti dello 80% del reddito di periodo.

Non è chiaro, dal disposto della norma, quale sia il trattamento riservato alle perdite pregresse maturate nei periodi di imposta precedenti al 2011. Ove tali perdite siano escluse dalle nuove previsioni, si introdurrebbero tre diversi regimi fiscali afferenti alle perdite:

- 1) perdite di società di nuova costituzione (illimitatamente riportabili);
- 2) perdite dell'esercizio in corso (anche originate da società non di nuova costituzione) illimitatamente riportabili nel limite dell'80% del reddito di periodo;
- 3) perdite di società non di nuova costituzione relative ad anni pregressi riportabili nel limite di 5 anni, ma senza alcun limite quantitativo.

Tale diversificazione comporterebbe diverse difficoltà operative sia per i contribuenti, nella gestione di tali poste, sia per l'amministrazione finanziaria in sede di verifica e accertamento. Tali difficoltà potrebbero essere ulteriormente aggravate, ad esempio, in caso di riorganizzazione (fusione) di imprese che abbiano in dichiarazione le citate poste.

Si propone, pertanto, di estendere il nuovo regime anche alle perdite pregresse, le quali, conseguentemente, verrebbero ad essere utilizzabili non più al 100%, ma solo nel limite dell'80% del reddito di periodo. La modifica proposta avrebbe effetti

positivi di gettito, relativi già al periodo di imposta 2011, in relazione al quale si specifica che la maggiore imposta derivante dall'applicazione della norma sarà da versare già in sede di acconto il 30 novembre 2011.

3.3.4 Finanza di progetto (Art. 23, commi 10 e 11)

Le disposizioni in questione hanno un effetto penalizzante per le operazioni di project financing già avviate o da avviare per la realizzazione di opere pubbliche.

L'applicazione del project financing alle opere pubbliche avviene mediante l'istituto giuridico della concessione di costruzione e gestione e che il concessionario/SPV realizza, per conto della Pubblica Amministrazione, un'opera di cui non è proprietario. La concessione di regola ha durata non superiore a 30 anni. Tuttavia la Pubblica Amministrazione, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una durata superiore a 30 anni.

Fino a oggi, con riferimento a tutte le opere che prevedono la retrocessione del bene alla Pubblica Amministrazione al termine del periodo concessorio (a titolo esemplificativo: autostrade, ferrovie, porti, etc.) l'art. 104 (ammortamento finanziario di beni gratuitamente devolvibili) consentiva al concessionario/SPV la deduzione di quote costanti di ammortamento finanziario, determinate ripartendo il costo dell'opera per la durata della concessione stessa. Ne derivava che per una concessione di 10 anni, la deduzione annuale (dalla base imponibile) poteva essere del 10%; per una concessione di 50 anni, si poteva dedurre il 2% del valore della medesima.

Con le modifiche apportate dal DL, la quota di ammortamento finanziario deducibile non può essere superiore all'1%; quindi, minore è la durata della concessione, maggiore è la penalizzazione in termini di deducibilità fiscale. Peraltro, il comma 10 ha abrogato il precedente comma 4, che consentiva al concessionario /SPV di modulare la deducibilità delle quote di ammortamento finanziario in base alle quote di ammortamento previste dal piano economico finanziario (più basse all'inizio della fase gestione e più alte alla fine).

Tutto ciò ha un effetto negativo:

- sui bilanci delle società concessionarie/SPV;

- sui cash flow dei progetti, e quindi sui cover ratios con possibili conseguenze sulla loro capacità di rimborso dei finanziamenti bancari ottenuti.

In molti casi, le banche dovranno quindi rivedere i piani economico - finanziari dei progetti finanziati, con un possibile rischio di contenzioso con i concessionari finanziati/SPV e con gli enti pubblici concedenti con i quali dovrà essere rinegoziata la concessione al fine di individuare forme di riequilibrio del piano economico finanziario attraverso un allungamento del periodo di concessione ovvero un incremento del contributo pubblico o delle tariffe.

Ne deriva che se, da un lato, aumenta il gettito fiscale per lo Stato Centrale, dall'altro, è possibile un incremento del contributo pubblico (versato dall'ente locale) o più probabilmente delle tariffe che pagheranno gli utenti, per riportare in equilibrio il piano economico finanziario (secondo quanto previsto dalle clausole di "riequilibrio" normalmente presenti nei contratti di concessione). La strada alternativa dell'allungamento della durata della concessione, nella pratica appare difficilmente perseguibile dal momento che le concessioni hanno già durate molto lunghe e una loro ulteriore estensione andrebbe ad incidere sulle valutazioni di merito creditizio del concessionario/SPV.