

CAMERA DEI DEPUTATI
V COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

A.C. 3132

**Disegno Di Legge "Conversione in legge del decreto-legge 25
maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse
all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i
giovani, la salute e i servizi territoriali"**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

3 Giugno 2021

INTRODUZIONE

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,
ringrazio a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli per l'invito a partecipare alla presente Audizione e a fornire la riflessione del mondo bancario sulle misure connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali.

Il provvedimento in oggetto fa seguito al D.L. 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 maggio 2021, n. 69, in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19 e costituisce un ulteriore tassello nel più ampio quadro di interventi volti a mitigare gli impatti economici negativi derivanti dall'attuale emergenza pandemica e, al contempo, a proporre percorsi di recupero e crescita.

L'ABI intende confermare il massimo impegno a supporto del tessuto imprenditoriale e della tenuta sociale del Paese in questa fase di emergenza, nella consapevolezza del ruolo essenziale del credito nell'economia e per l'economia, in particolare in un contesto come quello italiano caratterizzato dalla diffusa presenza di operatori di dimensioni contenute e dal limitato ricorso diretto ai mercati finanziari.

Sulla base dei più recenti dati disponibili, le richieste al Fondo di garanzia per le PMI ammontano, al 27 maggio 2021, ad oltre 172 miliardi, per oltre 2 milioni e 167 mila domande (di cui oltre un 1,145 milioni per prestiti fino a 30 mila euro). A queste si aggiunge lo strumento della "Garanzia Italia", concessa da Sace, per un valore di circa 23,6 miliardi (al 19 maggio) a fronte di 2.048 richiedenti.

Al 7 maggio scorso, le richieste di moratorie di pagamento ancora in essere da parte di imprese erano circa 730.000, per un ammontare di circa 120 miliardi.

Più in generale, il contributo del mondo bancario è visibile anche nel deciso incremento del volume di credito erogato. Su base annua, a marzo 2021 si è osservata una variazione del totale degli impieghi alle società non finanziarie pari al 5,7%, complessivamente per il settore privato la crescita degli impieghi è stata del 4%, con tassi di interesse che permangono su livelli minimi storici.

In questo quadro, la positiva recente evoluzione della situazione sanitaria è attesa contribuire alla ripresa dell'economia già a partire dal trimestre in corso. In prospettiva, tuttavia, come già osservato in altre occasioni, per una decisa affermazione della crescita sarà cruciale che alla veloce ed efficace gestione del Piano nazionale della ripresa e resilienza si accompagni un'attenta gestione delle misure di supporto in essere, che dovranno essere ritirate con la necessaria gradualità e accompagnate dai necessari interventi a supporto della famiglie e delle imprese, in quest'ultimo caso anche con l'obiettivo di riequilibrarne la struttura finanziaria tornando a incrementare la dotazione patrimoniale facilitando l'accesso a fonti di finanziamento alternative al canale bancario, in un'ottica di diversificazione.

In questo contesto, e venendo allo specifico disegno di legge oggetto di esame, ci focalizziamo sulle disposizioni in materia di **acquisto della casa di abitazione ed in materia di prevenzione e contrasto al disagio giovanile**, sulle **misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese, per la capitalizzazione** nonché su quelle in **tema di lavoro**.

1. Misure in favore dell'acquisto della casa di abitazione ed in materia di prevenzione e contrasto al disagio giovanile.

Con riferimento all'acquisto dell'abitazione, le misure introdotte all'art. 64 del provvedimento in esame sono volte a favorire sia l'acquisto della prima casa che il sostegno alle famiglie con difficoltà nel pagamento delle rate dei mutui. Tali misure recepiscono le richieste che ABI insieme a 17 Associazioni dei consumatori hanno promosso nell'ambito dell'iniziativa "Progetto AbitAzione" avviata il 17 febbraio scorso per rendere sempre più efficiente il mercato del credito immobiliare ai consumatori e che sono state portate recentemente all'attenzione delle Istituzioni attraverso una specifica lettera. In particolare, è stata prevista la proroga (disposta dal comma 1) delle misure di ampliamento dell'operatività al Fondo di solidarietà dei mutui per l'acquisto della prima casa (il cosiddetto Fondo Gasparrini) introdotte dall'art. 54, comma 1, del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge 24 aprile 2020, n. 27.

In generale il Fondo Gasparrini consente la sospensione, per complessivi 18 mesi, delle rate dei mutui, erogati per l'acquisto di un'immobile non di lusso adibito ad abitazione principale, di importo originario inferiore a 250.000 euro, qualora si verificano i seguenti

eventi – occorsi nei 3 anni precedenti alla presentazione della richiesta di sospensione – riguardanti il/i mutuatario/i con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 30.000 euro: (i) perdita del posto di lavoro; (ii) sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per almeno 30 giorni lavorativi consecutivi; (iii) handicap grave o condizione di non autosufficienza; (iv) morte.

Le nuove misure introdotte dal Decreto Legge ampliano l'accesso al Fondo anche a: (i) mutui con importo fino a 400.000 euro; (ii) tutti i mutuatari a prescindere dal reddito ISEE; (iii) mutui garantiti dal Fondo di garanzia di cui all'art. 1, comma 48, lettera c) della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (cosiddetto "Fondo prima casa"); (iv) lavoratori autonomi e liberi professionisti che hanno registrato riduzioni del loro fatturato in conseguenza della chiusura o della restrizione della propria attività operata in attuazione delle disposizioni adottate dall'autorità competente per l'emergenza da coronavirus. Occorre rammentare che il Fondo Gasparini rappresenta il principale strumento di sostegno pubblico per i mutuatari in difficoltà nel pagamento delle rate del mutuo: dall'avvio dell'operatività (2010) al 15 gennaio 2021, ha consentito circa 200.000 sospensioni, per un controvalore, in termini di capitale residuo di mutui sospesi, pari ad oltre 19 miliardi di euro.

Sono altresì importanti le misure di rafforzamento del "Fondo prima casa" sia con riferimento al significativo supporto nei confronti dei giovani di età inferiore a 36 anni che richiedono un mutuo oltre l'80% del prezzo di acquisto dell'immobile da adibire ad abitazione principale, sia in termini di rafforzamento delle disponibilità finanziarie dello strumento che ne dovrebbero garantire l'operatività per tutto il 2022.

Il Fondo prima casa, dall'avvio dell'operatività (2015) al 31 dicembre 2020, ha rilasciato garanzie, a copertura di mutui per l'acquisto dell'abitazione principale, ad oltre 230.000 famiglie per un controvalore in termini di importo erogato, di oltre 26,1 miliardi di euro.

In materia di supporto alle famiglie e ai giovani è opportuno ricordare che sono operativi ulteriori due fondi di garanzia per favorire l'accesso al credito: il "Fondo per il credito ai giovani", di cui all'art.15, comma 6 del D.L 2 Luglio 2007, n. 81, che rilascia garanzie in favore di finanziamenti agli studenti per l'iscrizione all'università, per frequentare corsi di specializzazione post laurea o per approfondire la conoscenza delle lingue straniere e il "Fondo di sostegno alla natalità" di cui all'art. 1, comma 348 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232, che rilascia garanzie in favore di finanziamenti a genitori con uno o più figli, nati o adottati a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Si tratta tuttavia di strumenti che non sono riconosciuti ai fini di mitigazione del rischio di credito dalle vigenti disposizioni di vigilanza per le banche. In particolare, non è prevista per entrambi i Fondi, la controgaranzia¹ dello Stato - presente invece nel "Fondo prima casa" - non consentendo il pieno sviluppo delle potenzialità e dell'operatività di questi strumenti ai fini di accesso al credito per categorie di soggetti che hanno una assoluta rilevanza sociale.

Si auspica pertanto che siano rilasciate le controgaranzie dello Stato anche su questi fondi di garanzia. Si tratta anche questa di una

¹ Con il termine di controgaranzia si intende una garanzia rilasciata in favore di un soggetto garante a beneficio della banca. In altre parole, se l'obbligato principale e il primo garante risultano insolventi, la banca può escutere direttamente la garanzia del controgarante. Sarà quindi il controgarante che si surrognerà nei diritti della banca per rivalersi sul primo garante e quindi sull'obbligato principale

proposta condivisa con le Associazioni dei Consumatori nell'ambito del predetto "Progetto AbitAzione".

Nell'ambito della medesima disposizione, riteniamo importanti le misure fiscali volte ad agevolare i giovani nell'acquisto della prima casa di abitazione, le quali, assieme al rafforzamento del "Fondo prima casa", sono in grado di fornire una decisiva spinta propulsiva agli investimenti immobiliari da parte di tali soggetti, soprattutto in un contesto - come quello attuale - caratterizzato da una forte incertezza per il futuro.

Più nel dettaglio, il citato articolo 64 prevede alcune agevolazioni in materia di imposte indirette per l'acquisto della prima casa di abitazione da parte di giovani che non abbiano compiuto trentasei anni di età e in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 40 mila euro annui.

Particolare attenzione merita la previsione di una specifica esenzione, con riguardo ai finanziamenti erogati ai giovani *under 36* (e in possesso di un ISEE inferiore ai 40 mila euro annui) per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione di immobili ad uso abitativo, dall'imposta sui finanziamenti di cui all'articolo 17 del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, sostitutiva delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle tasse sulle concessioni governative.

Tuttavia, l'attuale formulazione della disposizione genera dubbi di carattere interpretativo che, se non risolti, rischiano di limitare l'accesso alle agevolazioni da parte dei potenziali beneficiari, considerato, peraltro, che il comma 10 prevede il recupero in capo a questi ultimi delle imposte dovute, oltre all'applicazione di sanzioni e interessi, in caso di insussistenza dei requisiti soggettivi o di decadenza dalle agevolazioni.

A titolo esemplificativo (e non esaustivo), tali dubbi sono riconducibili:

- all'ambito soggettivo di applicazione delle agevolazioni in caso di cointestazioni, in particolare, con riferimento alla sussistenza del requisito anagrafico e del possesso di un ISEE di importo inferiore ad euro 40.000, nonché alla spettanza del beneficio proprio in caso di atti traslativi/immobili abitativi/finanziamenti cointestati;
- all'ambito oggettivo di applicazione dell'esenzione da imposta sostitutiva dei finanziamenti agevolati, rispetto alla tipologia di finanziamenti agevolabili, nonché all'eventuale esercizio dell'opzione da parte del potenziale beneficiario nel contratto di finanziamento e all'individuazione degli atti inerenti e successivi a cui si estenderebbe l'effetto sostitutivo dell'imposta.

Posto che le agevolazioni in parola sono già applicabili agli atti stipulati a decorrere dal 26 maggio scorso (a decorrere, cioè, dalla data di entrata in vigore del Decreto), si auspica che i chiarimenti interpretativi necessari per garantirne una corretta fruizione da parte dei giovani vengano resi in tempi rapidi, anteriormente alla pubblicazione della legge di conversione.

Tali chiarimenti potrebbero, inoltre, essere accompagnati da interventi correttivi dell'articolo 64, da apportare in sede di conversione in legge del Decreto: in tal modo, verrebbero assicurate uniformità, coerenza e certezza nell'applicazione delle agevolazioni previste.

L'Associazione è ovviamente disponibile ad un confronto volto ad indentificare le opportune soluzioni interpretative e normative.

2. Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese

Importanti sono le misure previste nel decreto-legge per favorire l'accesso al credito e la liquidità delle imprese.

La proroga delle misure straordinarie messe in campo nella prima fase della pandemia, in considerazione della perdurante situazione di difficoltà per molte imprese, recepisce la richiesta che le associazioni di rappresentanza di banche e imprese - riunite nel Tavolo Inter-associativo Banche e Imprese - TIBI - avevano espressamente formulato alle Istituzioni nazionali.

Le misure straordinarie del DL "Cura Italia" e del DL "Liquidità" hanno dimostrato di essere efficaci e ampiamente utilizzate, come testimoniano tra l'altro i numeri periodicamente comunicati dalla Task-force costituita da Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, Banca d'Italia, ABI, Mediocredito Centrale e SACE e richiamati in premessa.

In particolare, importante è la proroga alla fine del 2021 del termine delle misure di moratoria disposte dall'art. 56 del DL "Cura Italia" relative ora alla sospensione, della sola quota capitale, del rimborso dei finanziamenti e al divieto di revoca delle linee di credito in essere.

Sul fronte delle misure straordinarie di garanzia gestite del Fondo PMI e della SACE, la loro proroga al 31 dicembre 2021 e la decisione di estendere la durata dei finanziamenti garantibili a 10 anni recepisce la richiesta dell'Abi e delle Associazioni di impresa per consentire alle imprese di gestire con maggiore tranquillità la fase di ripresa dell'attività a pieno regime, anche allungando ulteriormente tale termine.

Auspichiamo ora che tale nuova operatività possa essere rapidamente autorizzata da parte della Commissione Europea - secondo quanto previsto all'art. 13 - senza l'introduzione di nuove condizioni.

Con particolare riferimento alle garanzie rilasciate dalla SACE, nel Decreto Legge è prevista la riduzione, dal 30% al 15% del valore dell'emissione, dell'obbligo in capo ai sottoscrittori originari di

mantenimento nel portafoglio dell'obbligazione per l'intera durata. Per rendere ancor più di interesse per gli investitori potrebbe essere prevista una riduzione del periodo in cui l'investitore dovrà mantenere obbligatoriamente l'emissione nel proprio portafoglio (ad esempio 6 mesi dall'emissione).

In merito al passaggio dal Fondo di garanzia per le PMI alla garanzia Sace per le imprese fino a 499 dipendenti, segnaliamo che l'immediata entrata in vigore della previsione ha effetti retroattivi in relazione alle domande (circa 150 domande, per 170 milioni di finanziamenti) già presentate al Fondo da questa tipologia di imprese. La conseguenza è che queste imprese dovranno ora ripresentare le domande alla SACE con un inopportuno allungamento dei tempi di erogazione del finanziamento bancario, in un momento nel quale la tempestività di accesso alla liquidità è essenziale per molte imprese.

Sarebbe stato, quindi, più opportuno prevedere una fase transitoria per il passaggio di tale operatività alla SACE come, d'altra parte, è stato previsto quando si è trattato di spostare la gestione delle misure a sostegno delle imprese fino a 499 dipendenti dal Fondo alla stessa SACE a seguito di quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2021.

Infine, segnaliamo l'introduzione di nuovi strumenti di sostegno per l'economia, quali (i) le nuove misure di agevolazione di cui all'art. 10 per il settore sportivo, gestite dall'Istituto per il credito sportivo; (ii) la possibilità per il Fondo di garanzia per le PMI, prevista dall'art. 12, di rilasciare la propria copertura su portafogli di finanziamenti a medio/lungo termine per progetti di ricerca e sviluppo e programmi di investimento che – grazie all'estensione a 24 mesi della fase di costruzione del portafoglio– consentirà alle banche di perfezionare finanziamenti con un periodo di preammortamento più lungo per favorire la ripresa delle imprese; (iii) la costituzione di una sezione

speciale all'interno del Fondo di garanzia per le PMI per il rilascio di coperture su portafogli di obbligazioni, emesse dalle imprese fino a 499 dipendenti in relazione alla realizzazione di programmi qualificati di sviluppo aziendale, nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione di tipo tradizionale, sintetico o anche senza segmentazione del portafoglio. Da ultimo, si segnala l'opportunità che venga adeguatamente rifinanziata la 'Nuova Sabatini', soprattutto in questa fase della nostra economia dove è necessaria la piena operatività di tutti gli strumenti a supporto degli investimenti.

3. Misure per la capitalizzazione delle imprese

L'introduzione dell'ACE innovativa, agevola la capitalizzazione delle imprese.

Come già riferito in occasione di precedenti audizioni, l'Aiuto alla Crescita Economica si è dimostrato efficace nel favorire la capitalizzazione delle imprese (in particolare le PMI), la loro resilienza e l'innalzamento del loro merito di credito.

L'ACE, infatti, consente, con riferimento alle scelte di finanziamento di medio-lungo periodo del singolo imprenditore, di favorire il rafforzamento patrimoniale del tessuto industriale italiano e si è dimostrata particolarmente efficace nel lungo periodo, considerata la sua natura di agevolazione che opera su base incrementale.

L'impatto positivo del beneficio dipende, in primo luogo, dalla misura dell'aliquota del c.d. "rendimento nozionale del nuovo capitale proprio", che si è progressivamente ridotta nel corso del tempo ed è oggi pari all'1,3%.L'aumento al 15% della suddetta aliquota per gli incrementi di capitale proprio effettuati nel 2021, così come la scelta di rendere efficaci tali incrementi per tutto l'anno d'imposta è dunque

determinante per aumentare l'efficacia della misura. È allo stesso modo opportuno consentire la fruizione dell'incentivo, in alternativa all'ordinaria deduzione del rendimento nozionale dal reddito complessivo netto, sotto forma di credito d'imposta, che può essere utilizzato, senza limiti di importo, in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, chiesto a rimborso, oppure essere oggetto di cessione. Al fine di aumentare l'efficacia congiunturale dell'incentivo, si potrebbe mantenere l'aliquota maggiorata per un periodo temporale più esteso e innalzare il limite massimo agli incrementi di capitale proprio cui è riconosciuta la maggiorazione, attualmente fissato dal Decreto legge in commento a cinque milioni di euro.

La proroga al 31 dicembre 2021 dell'operatività del Patrimonio Rilancio, gestito da Cassa Depositi e Prestiti (CdP) ai sensi dell'art 27 del DL 34/2020 convertito in legge 77/2020, rientrante nel quadro normativo europeo sugli aiuti di Stato è un ulteriore strumento a disposizione delle imprese. L'ABI è impegnata a supportare la CDP nell'avvio dell'operatività degli interventi del Patrimonio Rilancio (strumenti di capitale e di "quasi capitale"), che si auspica potranno rappresentare un importante sostegno per il rafforzamento del profilo patrimoniale delle imprese non finanziarie Italiane, con fatturato superiore a 50 milioni di euro ed in possesso dei requisiti previsti nella normativa di riferimento.

L'emergenza sanitaria ha determinato un inevitabile aumento dell'indebitamento delle imprese. Ciò ha messo ancora una volta in luce le esigenze di capitalizzazione delle PMI e delle Mid Cap, da soddisfare tramite l'accesso ai mercati del capitale di rischio ed alla quotazione. Rispetto a questa necessità, riteniamo utile introdurre ulteriori

meccanismi che agevolino o incentivino le imprese ad accedere al mercato.

Un intervento che si ritiene opportuno attivare è quello di rendere strutturale l'agevolazione del credito di imposta per le spese di consulenza connesse alla quotazione, previsto dall'art. 1, comma 89, della legge del 27/12/2017 n. 205 (L. di bilancio 2018), rimuovendo il limite temporale ivi previsto (31 dicembre dell'anno in corso), che comporta al momento la necessità di prorogare di anno in anno l'agevolazione medesima.

Sempre al fine di agevolare la raccolta delle PMI e delle Mid Cap sui mercati dei capitali, sarebbe altresì importante incentivare l'attività di ricerca in materia di investimenti su tali tipologie di imprese.

Le analisi contenute nelle ricerche finanziarie consentono infatti agli investitori - siano essi privati o investitori qualificati che assumono decisioni di investimento - di formarsi un giudizio informato sulla situazione patrimoniale e finanziaria nonché sulle prospettive economiche delle società che intendano fare ricorso al mercato dei capitali.

Allo stato, tuttavia, la ricerca finanziaria tende a concentrarsi sulle società a maggiore capitalizzazione. Ne deriva uno scarso (se non nullo) incentivo a produrre ricerca su titoli di società di minore dimensione, i cui costi, oltre a non essere giustificati per gli investitori non lo sono neanche per i produttori della ricerca, in considerazione degli scarsi volumi di negoziazione su questi generati. A sua volta, la scarsità di informazioni e analisi disponibili sulle PMI porta il mercato a non apprezzare società con performance economico-finanziarie anche molto positive.

Si ritiene pertanto opportuno introdurre un credito di imposta sui costi relativi alla ricerca in materia di investimenti aventi a oggetto strumenti finanziari emessi da tali imprese.

4. Misure in tema di lavoro

Per quanto riguarda gli interventi in materia di lavoro e politiche sociali di cui al Titolo IV del provvedimento, l'art. 39 è volto ad ampliare l'operatività del contratto di espansione che rappresenta, per le caratteristiche che la contraddistinguono, uno strumento utile per facilitare processi di riorganizzazione, riqualificazione aziendale finalizzati all'innovazione tecnologica e digitale delle attività produttive. In tal senso, il contratto di espansione appare un utile strumento "polifunzionale", in quanto in esso si coniugano soluzioni per la formazione/riqualificazione della forza-lavoro in essere con forme di sostegno ai processi di ricambio generazionale, con particolare attenzione, quindi, all'occupazione giovanile gravemente colpita dagli effetti dell'emergenza pandemica.

La normativa della materia (art. 41, comma 6, D.lgs. n. 148 del 2015) prevede che l'accompagnamento a pensione, nell'ambito del contratto di espansione, possa avvenire anche per il tramite dei Fondi di solidarietà bilaterali: per aumentare l'efficacia dei suoi positivi effetti occupazionali, in occasione della conversione in legge andrebbe previsto che - nel caso di attuazione della misura per tramite dei Fondi di solidarietà bilaterali - l'indennità di accompagnamento a pensione sia corrisposta in base alle modalità previste dai Regolamenti dei Fondi stessi per gli assegni straordinari, ferma restando la applicabilità delle specifiche previsioni del contratto di espansione relative al co-finanziamento in misura pari alla Naspi teoricamente spettante al

dipendente interessato e alla correlata contribuzione figurativa, ove dovuta.

Utilizzare gli assegni straordinari già previsti dai Regolamenti dei Fondi di solidarietà – senza introdurre oneri aggiuntivi per la fiscalità generale - renderebbe più efficace lo strumento (favorendo l'adesione dei lavoratori a strumenti che già conoscono) ed eviterebbe ai Fondi di adottare procedure ulteriori per liquidare una prestazione diversa da quelle già in essere.

Un ulteriore profilo degno di evidenza attiene alla nuova formula negoziale del contratto di rioccupazione (art. 41 D.L. Sostegni bis), finalizzato alla riammissione – sulla base di progetto individuale di inserimento – dei lavoratori disoccupati nel mercato del lavoro, con incentivo per le aziende rappresentato da apposito esonero contributivo.

Tale misura – come diverse altre nella più recente produzione normativa – è stata tuttavia subordinata alle limitazioni introdotte con la normativa europea sugli Aiuti di Stato di cui alla Comunicazione UE 19 marzo 2020 (Temporary Framework). Al riguardo, merita di essere sottolineato che tale condizionalità – che comprime l'utilizzo dello strumento e incide sulla sua efficacia – non appare necessaria nel caso di specie, attesa la assenza di quei profili di discriminazione fra categorie di imprese e distorsione del mercato, i quali soltanto giustificano l'applicazione delle limitazioni europee in tema di aiuti di Stato.