

SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE BILANCIO

**Esame del disegno di legge AS 2505, di conversione del decreto-  
legge 27 gennaio 2022, n. 4**

Audizione del Direttore Generale dell'ABIDott.  
Giovanni Sabatini

14 Febbraio 2022

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente Audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario sul Disegno di legge di conversione del Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico(cd. "Decreto Sostegni ter").

La ripresa dell'economia italiana è stata robusta ma si sta indebolendo. Secondo le stime preliminari dell'Istat, nel 2021 il PIL è aumentato del 6,5% rispetto al 2020. In particolare, nel terzo trimestre del 2021 il PIL è aumentato del 2,6% sul periodo precedente, in linea a quanto registrato nel secondo trimestre. La crescita è stata spinta dai consumi delle famiglie e, in misura minore, dagli investimenti. Il contributo del commercio estero è stato leggermente positivo a seguito di una significativa ripresa delle esportazioni e di un rallentamento delle importazioni.

Nel quarto trimestre del 2021 il PIL ha registrato una significativa decelerazione, aumentando dello 0,6% rispetto al periodo precedente. L'attività economica è stata frenata dalla ripresa dei contagi e dai problemi di approvvigionamento relativi ad alcune materie prime e semilavorati. Le osservazioni registrate in tempo reale sui mercati (i cd. dati ad alta frequenza) segnalano che il rallentamento dell'attività economica potrebbe proseguire e acuirsi nella prima parte dell'anno incorso.

Per quanto riguarda più specificamente l'attività bancaria, il volume dei prestiti mantiene un andamento crescente. A dicembre 2021, i prestiti al settore privato sono aumentati del 2,1% su base annuale, in aumento rispetto all'1,5% del mese precedente. Nel dettaglio settoriale, i prestiti alle famiglie sono aumentati del 3,7% su base annuale (come nel mese precedente), mentre quelli alle imprese sono aumentati dell'1,6% su base annuale, in aumento rispetto allo 0,6% del mese precedente. I tassi di interesse sulle operazioni di finanziamento si mantengono su livelli bassi, confermandosi sui minimi storici. Sempre a dicembre 2021, la raccolta complessiva (depositi da clientela residente e obbligazioni) è risultata in crescita del 5,6% su base annuale. I depositi sono aumentati di circa 120 miliardi di euro rispetto ad un anno prima (variazione pari al 6,9% su base annuale), mentre la raccolta a medio e lungo termine, cioè tramite obbligazioni, è scesa, negli ultimi 12 mesi, di 9,6 miliardi di euro in valore assoluto (pari al -4,4% su base annuale).

Merita ricordare che dall'inizio dell'emergenza le banche hanno concesso dilazioni di pagamento nella forma di moratorie pubbliche e private per circa 270 miliardi di euro, dei quali circa 44 miliardi erano ancora in essere al 31 dicembre 2021. Le banche operanti in Italia hanno ricevuto e lavorato oltre 2,6 milioni di richieste di finanziamenti garantiti dal Fondo centrale di garanzia per le PMI, per un importo pari a oltre 225 miliardi di euro. È di oltre 32 miliardi (per circa 4.480 domande) l'operatività relativa alle garanzie SACE in favore delle imprese di grandi dimensioni.

E' necessario agire per assicurare le condizioni per il consolidamento della ripresa e cogliere le occasioni di crescita e sviluppo offerte dai programmi europei adottati in risposta alla pandemia e in particolare dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Al riguardo, in uno scenario in cui le incertezze sui futuri sviluppi della pandemia restano elevate e a cui si associano forti aumenti del costo delle materie prime, occorre che le politiche economiche continuino ad essere coerenti con l'obiettivo di sostenere le imprese.

Tutto ciò condiziona non solo le prospettive economiche e la qualità del credito ma anche il previsto processo di riduzione delle misure di sostegno alle condizioni finanziarie delle imprese.

Il loro ritiro in un momento in cui sono ancora necessarie, infatti, avrebbe effetti negativi significativi, soprattutto per le imprese operanti nei settori più penalizzati dalla pandemia. È quindi essenziale procedere con adeguata gradualità garantendo, nel momento in cui ci saranno le condizioni per una rimodulazione delle misure di sostegno, un equilibrato ed efficace passaggio dalle misure emergenziali a misure volte a sostenere la ripresa, anche agendo sugli strumenti utili ad agevolare la ristrutturazione dei debiti. Su questo tornerò anche in seguito.

\*\*\*

Scendendo più nel dettaglio dei contenuti del Disegno di legge all'attenzione, verranno ora illustrate e commentate le singole disposizioni di interesse, in materia di fiscalità e contrasto alle frodi, accesso al credito e lavoro.

### **Contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche**

L'articolo 28, modificando gli articoli 121 e 122, D.L. n. 34/2020 (cd. "Decreto Rilancio") in materia di opzione per la cessione o per lo sconto

in luogo delle detrazioni fiscali e di cessione dei crediti d'imposta riconosciuti da provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza da COVID-19, esclude la facoltà per il soggetto che ha già acquistato il credito di cederlo ulteriormente.

In sostanza, vengono inibite tutte le cessioni dei crediti successive alla prima (anche previo sconto in fattura), limitandone drasticamente la circolazione.

A parere dell'Associazione, la norma – emanata appena un mese dopo l'approvazione nella Legge di bilancio 2022 della proroga dei bonus edilizi e dell'opzione per lo sconto in fattura o la cessione del credito, nonché delle disposizioni antifrode – genera molteplici criticità innanzitutto per il settore edilizio e quindi per l'economia dell'Italia e, a valle, anche per le banche che sono tra i maggiori acquirenti dei crediti in questione.

Il meccanismo della cessione del credito fiscale (unitamente allo sconto in fattura), infatti, ha costituito fin dalla sua introduzione un volano per favorire la crescita degli investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica e di contenimento dei rischi sismici e idrogeologici connessi agli immobili e, per questa via, ha sicuramente contribuito in misura significativa al recupero del Pil.

Esso sostiene la ripresa dell'economia – a fronte dell'attuale periodo emergenziale – consentendo di monetizzare sin da subito il beneficio fiscale altrimenti utilizzabile in un prolungato arco temporale e garantendo, dunque, maggiore liquidità immediata a famiglie e imprese. Inoltre, da un lato vengono immesse maggiori risorse a disposizione dei contribuenti, aumentandone la propensione alla spesa e, dall'altro, l'edilizia e il suo indotto, uno dei settori a più alto contributo del PIL nazionale, ricevono una maggiore spinta propulsiva.

Pur comprendendo le finalità di prevenzione delle frodi, le previsioni recate dall'articolo 28 citato hanno determinato una interruzione del positivo effetto registrato negli ultimi due anni e hanno generato incertezza per i contratti di cessione già stipulati: nonostante la previsione di un periodo transitorio (per i crediti oggetto di opzione esercitata entro il 6 febbraio, termine poi prorogato al 16 febbraio dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 4 febbraio scorso), la norma rischia di mettere in discussione le operazioni già poste in essere e di modificare rapporti e impegni contrattuali già assunti.

L'incertezza generata dall'introduzione delle nuove disposizioni (ivi incluse quelle anti-frode recate dalla Legge di bilancio 2022) comporta notevoli impatti sia sui modelli organizzativi di cui le banche si sono dotate all'indomani della pubblicazione del Decreto Rilancio – da ben due anni quindi – costringendo tali soggetti a una profonda rivisitazione gestionale per assicurare la corretta operatività futura, sia sul numero di operazioni di acquisto loro consentite nell'arco dell'anno, dovendo fare immediatamente i conti con la capienza di elementi compensabili in assenza della possibilità di cessioni ulteriori.

Più nel dettaglio, i modelli organizzativi messi a punto dalle banche sono tendenzialmente uniformi nell'individuare un solo soggetto acquirente per il gruppo per ovvi motivi di economie di scopo e di scala. Generalmente questo soggetto può essere la capogruppo o altra società con elevata capienza fiscale o, alternativamente, un soggetto individuato per caratteristiche operative (es. un veicolo speciale ad hoc costituito). Nel primo caso i crediti sono solitamente trattenuti dal cessionario per la successiva periodica compensazione ("acquisto diretto"), nel secondo si procede ad una successiva cessione intra

gruppo o extra gruppo verso quei soggetti che dispongono di capacità fiscale per la compensazione negli anni (“acquisto indiretto”).

Fermo restando che le problematiche generate dalla nuova normativa si riflettono su entrambi i modelli, le banche che adottano il modello di “acquisto indiretto” dovranno necessariamente rivedere le proprie scelte strategiche e organizzative, con conseguenze sia in termini di maggiori costi, sia di ridimensionamento, seppur temporaneo (in attesa della riorganizzazione), dell’offerta di acquisto dei crediti.

Gli impatti che ne derivano si riflettono sia nel breve che nel lungo termine.

Nel breve termine, infatti, per i contratti già stipulati ma in relazione ai quali non è ancora stata esercitata telematicamente l’opzione, il rischio è che la banca cessionaria che non abbia sufficiente capienza fiscale per l’anno in corso non riesca a perfezionare l’ulteriore cessione entro il prossimo 16 febbraio (come consentito dal combinato disposto del comma 2 dell’articolo 28 e del Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate del 4 febbraio scorso), con conseguente perdita economica. Tale rischio è ancora maggiore per i contratti che riguardano principalmente le cessioni basate su SAL certificati, soprattutto nel caso in cui l’ultimo SAL non si chiuda prima del 16 febbraio.

Nel lungo termine, invece, l’operatività risulterà sicuramente più ridotta considerato che la banca cessionaria, in prossimità dell’esaurimento del *plafond* annuale di imposte compensabili o qualora esso venisse rivisto in corso d’anno, non potrà più accettare nuovi crediti, con conseguente notevole riduzione dei benefici per l’economia reale e di crescita esponenziale del rischio di crisi di liquidità per molte imprese.

Inoltre, dal punto di vista contabile e prudenziale, il difficoltoso recupero dei crediti conseguente al divieto di effettuare cessioni successive alla prima (rimanendo percorribile la sola strada dell'utilizzo in compensazione nel periodo d'imposta di competenza), comporterebbe, in caso di insufficienti debiti verso l'Erario, la necessaria svalutazione in bilancio dei crediti stessi, con impatti sul patrimonio di vigilanza.

Sotto diverso profilo, consideriamo opportuno il comunicato stampa e le FAQ pubblicate su sito internet dell'Agenzia delle entrate lo scorso 3 febbraio, che hanno anticipato il contenuto del Provvedimento del 4 febbraio scorso. Come già anticipato, l'Agenzia ha disposto la proroga del termine del periodo transitorio del 7 febbraio previsto dal comma 2 dell'articolo 28, fissandolo al 17 febbraio, al fine di tenere conto della mancata accessibilità della piattaforma telematica per la trasmissione del Modello per l'esercizio dell'opzione (per via dei necessari aggiornamenti imposti dalle modifiche normative apportate dalla Legge di bilancio 2022) e, dunque, della conseguente impossibilità oggettiva di perfezionare le operazioni di cessioni entro il termine imposto dalla norma.

Considerato che, in assenza di tale proroga, il periodo transitorio disposto dal comma 2 dell'articolo 28 sarebbe stato di fatto inesistente

- o comunque oltremodo compresso- i pronunciamenti dell'Agenzia sono intervenuti in maniera tempestiva e, soprattutto, hanno evitato la completa "paralisi" dell'operatività.

Una evoluzione "intermittente" del quadro normativo di riferimento, si pone in contrapposizione con l'esigenza di stabilità e certezza di cui necessitano gli operatori. Si rendono quindi necessari chiarimenti o interventi correttivi in merito alle conseguenze che ricadono sul

cessionario in caso di inesistenza del credito o di frode perpetrata dal cedente (o dai successivi cessionari, nell'ipotesi di sconto in fattura o cessioni multiple di cui la banca è l'ultimo acquirente).

In ordine ai profili di responsabilità solidale e di concorso nella violazione dei cessionari del credito d'imposta relativo al Superbonus, l'art. 121, comma 4, del Decreto Rilancio, prevede che questi ultimi rispondano solo per l'eventuale utilizzo in modo irregolare o in misura maggiore rispetto al credito d'imposta acquisito. In presenza di concorso nella violazione, invece, i cessionari sono responsabili in solido per il pagamento dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante e dei relativi interessi.

Occorre che siano chiariti in modo univoco le casistiche in cui trova applicazione il concorso di colpa con riferimento al Superbonus affinché la possibilità di utilizzare – correttamente - in compensazione i crediti d'imposta acquistati in buona fede non sia messa in discussione e non sia compromesso il buon funzionamento del meccanismo di cessione.

In caso di frodi, infatti, dovrà rispondere esclusivamente il cedente originario, beneficiario della detrazione o impresa che ha operato lo sconto in fattura, assieme agli eventuali soggetti che abbiano concorso alla realizzazione dell'operazione fraudolenta. Nessuna conseguenza deve pertanto ricadere sull'acquirente in buona fede.

I controlli sulla documentazione imposti dalla normativa per poter fruire dell'agevolazione in commento sono infatti in capo all'Agenzia delle Entrate (oltre che ad altri soggetti, quali ad esempio l'ENEA per gli interventi di efficientamento energetico) e vengono di norma effettuati successivamente al perfezionamento dell'operazione di cessione del credito d'imposta.

Il blocco preventivo dell'operazione di cessione del credito d'imposta tramite la piattaforma dell'Agenzia delle Entrate può essere disposto da quest'ultima qualora, dopo i cinque giorni lavorativi di sospensione automatica dell'operazione, emergano ulteriori profili di rischio che giustifichino dapprima l'ulteriore sospensione in via amministrativa di trenta giorni dell'operazione di cessione e successivamente l'annullamento degli effetti giuridici della stessa.

Come chiarito nella circolare dell'Agenzia delle entrate n. 16/E del 29 novembre 2021, il predetto presidio preventivo posto in essere dall'Agenzia delle Entrate non esonera i soggetti coinvolti nelle cessioni dal ricorso all'ordinaria diligenza richiesta per evitare la partecipazione a condotte fraudolente.

In tale contesto, gli obblighi in materia di antiriciclaggio a carico dalle banche prevedono una serie di controlli preventivi al fine di evitare operazioni fraudolente. Le banche e gli intermediari vigilati, soggetti a una stringente normativa antiriciclaggio, sono un baluardo dinamico per il contrasto della illegalità. Ne sono la prova le decine di migliaia di segnalazioni di operazioni sospette che ogni anno vengono effettuate dalle banche.

Alla luce di quanto esposto sinora si rendono assolutamente necessari alcuni interventi correttivi della normativa primaria in grado di assicurare certezza al contesto di riferimento in cui vengono effettuate le operazioni ed evitare, al contempo, il perpetuarsi di comportamenti fraudolenti che danneggiano non solo le entrate erariali ma soprattutto i soggetti che operano in buona fede.

In generale, si rappresenta l'esigenza di una stabilizzazione del quadro normativo di riferimento, assicurando un arco temporale sufficiente per adeguarsi alle nuove disposizioni (in linea con quanto previsto dallo

Statuto dei diritti del contribuente), conformemente alle esigenze operative e organizzative dei destinatari. In questa logica, come Associazione, abbiamo più volte manifestato la nostra disponibilità al confronto con le Autorità.

In fase di conversione in legge del Decreto – o nell’ambito di un nuovo provvedimento normativo - si auspica che il divieto di cessioni successive alla prima venga ripensato in considerazione delle qualità del cessionario: in particolare, riteniamo che le operazioni di cessione dovrebbero essere concesse in numero maggiore rispetto all’unica attualmente prevista dall’articolo 28 all’interno dei gruppi bancari e tra banche e intermediari finanziari in ragione delle loro peculiarità soggettive.

Le banche, infatti, sono intermediari vigilati a cui sono imposti specifici obblighi di controllo e comunicazione alle Autorità, compresi quelli previsti dalla normativa antiriciclaggio. Il contrasto alla illegalità ha un presidio fondamentale nelle banche, che devono operare sempre nel rispetto di stringenti normative: ripeto ne sono la prova le decine di migliaia di segnalazioni annue di operazioni sospette.

In altri termini occorre temperare la necessità di facilitare gli interventi di verifica delle Autorità competenti consentendo allo stesso tempo - all’ interno del perimetro degli intermediari soggetti a vigilanza e in particolare alle norme antiriciclaggio - un ragionevole numero di cessioni, successive alla prima, che eviti il rischio di annullare i benefici del meccanismo della cessione del credito di imposta.

Infine, considerato che nel caso di sequestri preventivi, effettuati anche nei confronti dei soggetti acquirenti dei crediti d’imposta in buona fede, l’eventuale quota di credito non utilizzata in compensazione in un periodo d’imposta non potrebbe essere riportata a nuovo, si auspica

che vengano messe a punto delle forme di tutela per il cessionario che ha subito la perdita. Un esempio in tal senso potrebbe essere la previsione di una proroga del termine di utilizzo dei suddetti crediti d'imposta per un periodo di tempo pari a quello intercorrente tra la data del sequestro e quella del dissequestro, sulla scorta di quanto già affermato dall'Agenzia delle entrate nella circolare n. 16/E del 2021 citata con riferimento alla proroga del termine per la compensazione nel caso in cui, a seguito dell'eventuale sospensione di trenta giorni dell'operazione di acquisto del credito, la stessa venisse poi consentita.

### **Accesso al credito**

Come accennato in precedenza, lo scenario economico nel quale è stata definita la rimodulazione delle misure straordinarie di sostegno alla liquidità delle imprese nell'ambito della Legge di Bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) è in mutamento, a causa della pandemia e dei rincari dell'energia, nonché delle difficoltà di approvvigionamento delle materie prime e dei componenti elettronici.

Come segnalato dal Presidente dell'ABI Antonio Patuelli e dal Direttore Giovanni Sabatini, nella lettera del 3 gennaio 2022 inviata al Presidente del Consiglio e ai ministri competenti, è urgente adottare le iniziative necessarie per gestire la nuova situazione ed evitare una frenata dell'ripresa.

Al fine di assicurare la necessaria liquidità alle imprese, nell'attuale congiuntura caratterizzata da forte instabilità, appare anche necessario prorogare senza modifiche l'insieme delle misure straordinarie di sostegno gestite dal Fondo di garanzia per le PMI e da SACE ai sensi degli articoli 1 e 13 del decreto-legge 8 aprile 2020 (c.d. "Decreto Liquidità").

E' altresì rilevante prevedere la possibilità per le imprese di ottenere la copertura del Fondo di garanzia per le PMI e di ISMEA sulle operazioni di ristrutturazione del debito bancario, senza obblighi di incremento dell'esposizione.

Inoltre, ricordiamo che le regole europee prevedono l'immediata classificazione in default del cliente, quando la concessione di facilitazioni di rimborso comportano una riduzione dei pagamenti attualizzati netti relativi all'esposizione di oltre l'1% rispetto a quanto previsto dal contratto originario.

Per questo l'ABI chiede da tempo alle istituzioni nazionali ed europee una riconsiderazione di tali disposizioni che nell'attuale congiuntura certamente non aiutano la ripresa. In particolare, sosteniamo la necessità che la soglia dell'1% venga alzata almeno al 5%.

Inoltre, più in una ottica di facilitare la realizzazione del PNRR, dovrebbe essere consentita alla SACE la possibilità di garantire portafogli di finanziamenti ovvero contro-garantire le garanzie prestate da banche o SPV (*Special Purpose Vehicle*) - appositamente costituiti - per consentire alle imprese di partecipare ai bandi di gare relativi alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Questo permetterebbe di agevolare l'offerta di garanzie che la legge richiede alle imprese per partecipare alle gare d'appalto che, in un arco di tempo molto limitato, dovranno essere bandite ai fini della realizzazione del PNRR secondo la tempistica prevista.

Sotto diverso profilo, accogliamo con favore la proroga fino al 31 dicembre 2022 della sospensione dei pagamenti delle rate dei mutui e degli altri finanziamenti, scaduta il 31 dicembre 2021, in favore delle popolazioni del Centro Italia interessate dagli eventi sismici del 2016, prevista dall'art. 22 del decreto in discorso.

Si tratta di una misura sollecitata anche dall'ABI, dal Presidente Patuelli, d'intesa con il Commissario per la Ricostruzione, in considerazione delle persistenti rilevanti difficoltà delle popolazioni colpite dal sisma.

Auspichiamo peraltro che le Istituzioni possano avviare una iniziativa in grado di risolvere in via strutturale la questione, evitando ogni anno la proroga della sospensione dei finanziamenti bancari e l'accumulo di nuovi interessi a carico dei mutuatari.

In particolare, si potrebbe prevedere la sospensione dei finanziamenti bancari fino alla ricostruzione dell'immobile danneggiato dal sisma con l'intervento del "Fondo di solidarietà dei mutui per l'acquisto della prima casa" a copertura dei relativi interessi nel periodo di sospensione.

### **Lavoro**

Per quanto concerne i profili giuslavoristici, l'articolo 23 del Decreto interviene su taluni aspetti della riforma degli ammortizzatori sociali (attuata in sede di Legge di Bilancio 2022), con l'obiettivo di meglio precisare alcune delle norme che riguardano l'operatività dei Fondi di solidarietà di cui all'art. 26 ss. D.lgs. n. 148 del 2015.

Si coglie l'occasione per richiamare un aspetto circa l'auspicata sinergia che potrebbe realizzarsi tra i Fondi bilaterali di solidarietà e il contratto di espansione (art. 41, D.lgs. n. 158/2015) per potenziare l'efficacia di quest'ultimo nello sviluppare nuova occupazione (in particolare, giovanile) apportando al medesimo taluni adeguamenti che ne rendano più fluida ed efficace l'operatività, in particolare nell'ipotesi in cui il contratto di espansione trovi attuazione - come già riconosciuto dalla

normativa vigente (art. 41, comma 6, D.lgs. n. 158/2015) - sulla base del corrispondente intervento dei Fondi di solidarietà bilaterali.

In tale evenienza, l'accompagnamento a pensione – che qualifica il contratto di espansione unitamente agli interventi formativi e ai piani di nuove assunzioni - dovrebbe poter avvenire riconoscendo ai lavoratori in esodo gli strumenti già in essere nei regolamenti dei Fondi di solidarietà (specificamente, gli assegni straordinari che hanno maturato una consolidata positiva esperienza applicativa) anziché la

c.d. "isopensione" (strumento istituito dalla legge per le aziende non destinatarie della disciplina degli assegni straordinari dei Fondi di solidarietà).

Tale soluzione aumenterebbe l'efficacia del contratto di espansione in termini di capacità di generare nuove assunzioni nell'ambito dei processi di transizione, senza nel contempo determinare maggiori oneri per la finanza pubblica, considerato che la differenza di costo tra l'erogazione dell'assegno straordinario rispetto all'indennità di "isopensione" (la cui erogazione è già prevista dalla disciplina vigente del contratto di espansione) sarebbe interamente a carico dei datori di lavoro, così come già previsto dalle regole ordinarie in vigore per i Fondi di solidarietà medesimi.