



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

**Disposizioni per l'estinzione agevolata
dei debiti pregressi insoluti delle persone
fisiche e delle piccole e medie imprese
verso gli istituti di credito
(AC 4352)**

**Disposizioni per favorire la definizione
transattiva di debiti insoluti verso banche
e intermediari finanziari
(AC 4424)**

Audizione

24 ottobre 2017

1. L'accesso al credito dopo gli anni della "grande crisi"

La crisi finanziaria, iniziata nell'agosto 2007, e le sue conseguenze sull'economia reale hanno comportato per larga parte del sistema bancario italiano forti tensioni che si sono riflesse su una più accentuata difficoltà del sistema bancario ad erogare credito. Il perseguimento di obiettivi di stabilità finanziaria ha infatti comportato, soprattutto nel nostro Paese, una riduzione della capacità delle banche di assumere rischi di credito, con un ridimensionamento delle attività di finanziamento all'economia reale. Allo stesso tempo l'erogazione di prestiti è divenuta più selettiva.

Oltre alle conseguenze della crisi, il rapporto delle imprese con il sistema bancario è stato negativamente condizionato anche in relazione all'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di accantonamenti patrimoniali definite dagli accordi di Basilea.

Infatti, con l'obiettivo di rafforzare la stabilità del sistema bancario, sono state introdotte norme più stringenti in materia di regolamentazione finanziaria. Sono stati innalzati i requisiti patrimoniali per le banche, limitato il grado di leva finanziaria, stabiliti stringenti requisiti di liquidità.

In questo contesto, la Banca Centrale Europea ha attivato interventi di politica monetaria espansiva, con l'obiettivo di ripristinare normali condizioni di erogazione del credito.

Gli effetti di tali interventi di politica monetaria espansiva non si sono però trasferiti in modo rilevante al finanziamento dell'economia reale.

In particolare, per le imprese di minori dimensioni gli effetti di tali interventi, non solo non si sono concretizzati, ma i volumi complessivi di credito erogato hanno continuato a ridursi.

Nei fatti, si è assistito a forme di razionamento del credito per imprese considerate meno bancabili e più vulnerabili rispetto alla crisi economica, quali tipicamente le imprese di minori dimensioni.

A ciò si aggiunge una scarsa convenienza da parte del sistema bancario, nell'attuale contesto, ad erogare finanziamenti al di sotto dei 100 mila euro.

Prestiti bancari in Italia - variazioni percentuali su 12 mesi			
	totale imprese	imprese medio-grandi	piccole imprese
dic-12	-2,20%	-2,00%	-2,90%
dic-13	-5,10%	-5,30%	-3,90%
dic-14	-2,00%	-1,90%	-2,50%
dic-15	-0,70%	-0,30%	-2,70%
dic-16	0,10%	0,70%	-2,60%

Fonte: Banca d'Italia

I dati riportati nella tabella evidenziano come i finanziamenti bancari in essere alle piccole imprese si siano costantemente ridotti a partire dal 2012.

Dalla stessa tabella si rileva che, mentre per le imprese medio-grandi a partire dal 2015 si registrano alcuni segnali di ripresa del credito, per le piccole imprese la riduzione è proseguita anche nel 2016 creando una preoccupante dicotomia nel mercato dei finanziamenti bancari.

Va considerato, inoltre, che gli strumenti alternativi di finanziamento che consentono l'accesso diretto al mercato dei capitali sono difficilmente coerenti con le caratteristiche organizzative e dimensionali delle microimprese, per le quali l'accesso al credito bancario rimane strumento essenziale.

Per il futuro del tessuto economico è necessario difendere proprio le imprese meritevoli, e cioè quelle che, sia pur in presenza di difficoltà di equilibrio finanziario, sono in grado di contribuire alla crescita economica e che in assenza di interventi rischiano di essere fortemente marginalizzate dal mercato del credito.

Obiettivo comune rimane la crescita non solo economica, ma anche e soprattutto occupazionale e sociale che lo sviluppo delle imprese di tutti i settori economici e dimensioni consente.

2. Le sofferenze bancarie

Un ulteriore rilevante aspetto di criticità del rapporto tra banche e affidatari riguarda le sofferenze, cioè i crediti che non possono essere ritenuti esigibili in tutto o in parte e che quindi comportano svalutazioni nello stato patrimoniale degli istituti di credito, il che, assieme ai più stringenti citati requisiti patrimoniali derivanti dall'attuazione delle regole di Basilea 3, contribuisce alla compressione del credito bancario.

Come noto, in applicazione del Regolamento UE n. 227/2015 Banca d'Italia ha previsto una classificazione dei crediti deteriorati in tre categorie:

- sofferenze;
- inadempienze probabili;
- esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate.

Nello specifico, si definiscono sofferenze il complesso delle esposizioni per cassa e fuori bilancio nei confronti di un soggetto in stato di insolvenza o in situazioni sostanzialmente equiparabili, indipendentemente dalle eventuali previsioni di perdita formulate dalla banca.

I dati di Banca d'Italia attestano che al 30 giugno 2017 le sofferenze totali lorde, ammontano complessivamente a 183 miliardi di euro.

Come si evidenzia dai dati della tabella di seguito riportata, le sofferenze lorde di importo fino a 250 mila euro sono pari a 40,3 miliardi di euro (22% del totale), mentre quelle superiori a 250 mila euro sono 142,3 miliardi di euro (pari al 78% del totale).

Si rileva anche una forte concentrazione di sofferenze lorde nelle classi di importo comprese tra 1 e 25 miliardi di euro. Le sofferenze lorde relative a tali classi di importo ammontano a 90,2 miliardi, pari al 49,27% del totale.

Sofferenze al lordo delle svalutazioni e al netto dei passaggi a perdita
(dati al 30/06/2017)

Classe di grandezza della sofferenza	Ammontare in milioni di euro	Peso percentuale sul totale
Da 250 a < 30.000 euro	5.370	2,93%
Da 30.000 a < 75.000 euro	6.997	3,82%
Da 75.000 a < 125.000 euro	8.863	4,84%
Da 125.000 a < 250.000 euro	19.047	10,40%
Da 250.000 a < 500.000 euro	14.766	8,06%
Da 500.000 a < 1.000.000 euro	15.944	8,71%
Da 1.000.000 a < 2.500.000 euro	26.418	14,43%
Da 2.500.000 a < 5.000.000 euro	22.498	12,29%
Da 5.000.000 a < 25.000.000 euro	41.300	22,55%
>= 25.000.000 euro	21.930	11,97%
Totale >=250	183.132	100,00%

Fonte: Banca d'Italia

3. Le proposte di legge

Quello delle sofferenze bancarie è un nodo che è utile risolvere rapidamente con l'obiettivo di rimettere in moto il motore del credito.

Le difficoltà del sistema bancario rispetto al recupero dei crediti deteriorati si è trasferito dal piano della finanza a quello dell'economia reale, sottraendo risorse finanziarie al sistema produttivo.

Le rilevazioni effettuate dall'ABI contenute nel bollettino del mese di ottobre 2017 segnalano che le sofferenze nette (ossia al netto delle svalutazioni e accantonamenti già effettuati dalle banche con proprie risorse) ad agosto 2017 sono pari a 65,3 miliardi di euro, un trend in chiara diminuzione rispetto al dato di dicembre 2016 (86,8 miliardi).

In particolare, la riduzione è di quasi 24 miliardi rispetto al livello massimo delle sofferenze nette raggiunto a novembre 2015 (88,8 miliardi).

I provvedimenti in esame mirano ad accelerare lo smaltimento delle sofferenze mettendo le banche in condizione di tornare al più presto ad un'efficiente funzionalità, senza penalizzarne il patrimonio.

Con le proposte di legge in discussione si vuole provare a indurre le banche ad accettare, con formule concordate e in via stragiudiziale, che i debitori possano definire il loro debito a un valore non inferiore al prezzo offerto dai fondi specializzati, a fronte di un regime fiscale agevolato in loro favore che contempli la deducibilità fiscale della perdita, immediata e opportunamente maggiorata.

Oltre alla finalità evidentemente sociale dell'intervento - vale a dire di far tornare in bonis una parte del tessuto economico del nostro Paese costituito da imprese e famiglie - lo scopo è anche quello di limitare le eventuali conseguenze derivanti dal potenziale minor gettito fiscale dovuto alla registrazione di ulteriori maggiori perdite su crediti, da parte delle banche in caso di cessione delle sofferenze a prezzi ridotti ai fondi specializzati, spesso non soggetti al regime fiscale italiano.

Il tutto nella consapevolezza, da parte della banca, che un accordo transattivo sarà il miglior risultato possibile, in termini economici e patrimoniali, sicuramente migliore di quello di una lunga guerra di tentativi di composizione giudiziaria, capace di ridare dignità a tanti soggetti marginalizzati dalla crisi.

Elemento essenziale sarà però il fatto che i benefici a favore della struttura patrimoniale delle banche vengano tradotti in una rinnovata capacità del sistema bancario ad erogare credito all'economia reale. In tal senso, occorrerebbe prevedere meccanismi di monitoraggio periodici che siano in grado di rapportare il beneficio anche fiscale ottenuto dalle banche a seguito di tali interventi, con la quantità di maggior nuovo credito erogato ad imprese e famiglie.

4. Le preoccupazioni del mondo delle imprese per le ulteriori disposizioni annunciate dalla BCE in materia di NPL

E' necessario considerare il fatto che la Banca centrale europea (BCE) il 20 marzo del 2017 ha emanato stringenti e prescrittive Linee guida che impongono alle banche vigilate l'accelerazione dello smaltimento dei crediti deteriorati.

Inoltre, la stessa BCE ha pubblicato il 4 ottobre scorso un "addendum" alle linee guida sui crediti deteriorati (non performing loans- Npl) pubblicate a marzo 2017 chiedendo alle banche dell'Eurozona di aumentare gli accantonamenti sui crediti deteriorati di nuova classificazione a partire dal 2018 e fissando così parametri più stringenti per far fronte alla mole - considerata ancora troppo elevata - degli Npl.

Gli accantonamenti dovranno coprire l'intera perdita potenziale sui prestiti deteriorati non garantiti che non sono sostenuti da garanzia dopo due anni, mentre si sale a sette nel caso di crediti a rischio garantiti.

Nel documento dell'ottobre 2017 si precisa che "la Bce si propone di applicare il progetto di addendum ai nuovi Npl" e "entro la fine del primo trimestre del 2018 la Vigilanza bancaria della Bce presenterà le proprie considerazioni su ulteriori politiche per fronteggiare le consistenze di Npl in essere, incluse disposizioni transitorie appropriate".

Da parte del mondo delle imprese si esprime forte preoccupazione per la posizione che la Banca Centrale è tornata ad assumere in materia di crediti deteriorati. Si tratta di disposizioni che, a causa dei maggiori accantonamenti richiesti alle banche, rischiano di penalizzare ulteriormente le imprese, che potrebbero vedere ulteriormente ridursi la disponibilità di finanziamenti.

In un sistema economico impegnato ad uscire faticosamente da una lunga fase di crisi, i nuovi orientamenti della BCE appaiono, pertanto, fortemente distonici con le esigenze della ripresa economica.

Per questo in materia di vigilanza bancaria vi è assoluto bisogno di un quadro normativo di riferimento certo.

A noi tutti sta a cuore il ritorno a condizioni di piena stabilità del settore bancario, ma occorre procedere in tempi adeguati, con la giusta progressione evitando una proliferazione di norme regolamentari che anziché stabilità, rischiano di generare ulteriore incertezze tra gli operatori.

5. L'esigenza di affrontare anche il tema dei crediti in sofferenza dei confidi

I confidi, nel corso degli anni della crisi hanno svolto un rilevante ruolo di sostegno al sistema imprenditoriale consentendo ad un rilevante numero di imprese di superare le difficoltà di accesso al credito, attraverso la prestazione delle loro garanzie.

Questo ruolo di "ammortizzatore finanziario e sociale" ha però comportato in taluni casi anche per i confidi un peggioramento della qualità del credito.

In relazione a ciò anche per i confidi si pone la necessità di affrontare il tema della gestione delle sofferenze.

Al riguardo, un primo elemento da porre in grande evidenza è quello di salvaguardare oltre alle imprese anche i garanti "professionali", quali sono i confidi.

In presenza della esdebitazione ex lege dei debitori, non devono poter rimanere in essere le garanzie prestate dai confidi. Se viene agevolata la chiusura transattiva dell'operazione principale - con la possibilità di incentivazione fiscale a favore della banca - le garanzie prestate dai confidi, in quanto prestazioni "accessorie", devono parimenti essere azzerate.

Inoltre, in entrambe le proposte di legge (artt. 6 e 7 proposta n. 4424 e art. 8 della proposta n. 4352) vige una sorta di "sospensione degli effetti novativi": anche relativamente a tale aspetto occorre tutelare i soggetti garanti delle operazioni.

Va evitato il rischio di riversare sul sistema dei confidi una grande quantità escussioni-indotte (ex lege) senza opponibilità convenzionale e senza possibilità di recupero alcuno.

Un ulteriore tema di criticità è relativo agli interventi finalizzati a favorire il subentro, da parte dei Confidi, nelle garanzie su finanziamenti *in bonis* rilasciate in favore di PMI da parte di società di garanzia poste in liquidazione.

Al riguardo il recente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 17 luglio 2017, pone alcune questioni relativamente all'ambito oggettivo di applicazione, presentando sul punto talune discordanze con le disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

In tal senso, va preliminarmente ricordato che l'art. 1, comma 54, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto che il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa notifica alla Commissione europea e autorizzazione da parte della stessa, definisca con proprio decreto misure volte a favorire i processi di crescita dimensionale e di rafforzamento della solidità patrimoniale dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi (confidi) sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, ovvero di quelli che realizzano operazioni di fusione finalizzate all'iscrizione nell'elenco o nell'albo degli intermediari vigilati dalla Banca d'Italia e di quelli che stipulano contratti di rete finalizzati al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia operativa dei confidi aderenti i quali, nel loro complesso, erogano garanzie in misura pari ad almeno 150 milioni di euro.

La norma individua, quindi, chiaramente i destinatari delle misure nelle seguenti tre tipologie di soggetti: 1) i confidi sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia; 2) i confidi che realizzano operazioni di fusione finalizzate all'iscrizione nell'elenco o nell'albo degli intermediari vigilati dalla Banca d'Italia; 3) i confidi che stipulano contratti di rete finalizzati al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia operativa dei confidi aderenti i quali, nel loro complesso, erogano garanzie in misura pari ad almeno 150 milioni di euro.

E' necessario, pertanto, pervenire ad un rapido chiarimento, in via legislativa, delle tipologie di soggetti che, secondo le procedure indicate nel citato decreto ministeriale del 17 luglio 2017, possono accedere alle misure finalizzate a favorire il subentro, da parte dei Confidi, nelle garanzie su finanziamenti *in bonis* rilasciate in favore di PMI da parte di società di garanzia poste in liquidazione.

Questa proposta non reca oneri per il bilancio dello Stato e, quindi, non necessita di copertura finanziaria. Contribuisce, invero, ad una migliore e più efficiente gestione delle risorse agevolative assegnate dalla legge di stabilità 2014, con più generali positivi effetti finanziari.

Un ulteriore elemento che si intende portare all'attenzione della Commissione è quello dei crediti vantati dai confidi nei confronti delle imprese consorziate o socie, a seguito dell'escussione della garanzia prestata dal confido da parte della banca, a causa di inadempimento dell'impresa finanziata.

Entrambe le proposte di legge prevedono che le disposizioni relative al saldo delle posizioni in sofferenza si applichino sia alle banche che agli intermediari finanziari iscritti nell'elenco di cui all'art. 106 del testo unico bancario. In relazione a ciò sarebbe opportuno precisare l'inclusione dei confidi vigilati da Banca d'Italia, tenuti all'iscrizione in tale albo, anche per quanto riguarda i crediti vantati nei confronti delle imprese consorziate o socie, a seguito dell'escussione della garanzia da parte della banca. Al fine di consentire a tutto il sistema dei confidi di recuperare adeguati livelli di efficienza, nell'interesse delle imprese consorziate o socie, si propone di prevedere l'applicazione delle disposizioni relative al saldo delle posizioni in sofferenza anche per i confidi ordinari disciplinati dall'art. 112 del testo unico bancario.

Da un punto di vista normativo, si tratterebbe di inserire alla fine all'art. 2, della proposta di legge n. 4352, il seguente comma "5. Le facoltà previste dal presente articolo possono essere attivate anche dai confidi di cui al titolo V del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 e di cui all'articolo 13, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 e successive modifiche e integrazioni."

Analogamente potrebbe essere esercitata anche in caso di operazioni di cartolarizzazione di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130 o operazioni effettuate mediante FIA (Fondi di investimento alternativi) che investono in crediti ai sensi dell'art. 4 comma 1 lettera e) del Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 marzo 2015, n. 30.