

CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione
(Finanze)

**Disegno di legge C. 3606, di conversione del decreto-
legge n. 18 del 2016, recante misure urgenti
concernenti la riforma delle banche di credito
cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle
sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di
crisi e la gestione collettiva del risparmio**

29 febbraio 2016

Audizione del Direttore generale dell'ABI
Giovanni Sabatini

.....

Introduzione

Signor Presidente, Onorevoli deputati,

consentitemi innanzitutto di ringraziarVi, a nome del Presidente Patuelli e dell'Associazione Bancaria Italiana, per l'invito a presenziare a questa Audizione sul decreto legge 18/2016 recante misure urgenti per la riforma del credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio.

Questa breve relazione si concentra fundamentalmente sulle misure recate dai Capi dal II al IV. Prima di entrare nello specifico dei singoli punti che a nostro avviso meritano la vostra maggiore attenzione e considerazione, riteniamo possa essere utile rammentare brevemente i tratti essenziali del contesto in cui si sta sviluppando l'attività bancaria, contesto dal quale le norme proposte prendono direttamente o indirettamente le mosse.

1. Attività bancaria e contesto di riferimento del dl 18/2016

Il decreto si iscrive in un quadro economico generale che segna un miglioramento dell'attività bancaria grazie alla fuoriuscita, da alcuni trimestri, del nostro sistema produttivo da una lunga recessione e alla conferma, pur tra difficoltà di origine prevalentemente internazionale, di un contesto di crescita del prodotto interno lordo.

Nel corso del 2015, l'andamento dei nuovi prestiti è stato particolarmente vivace nel comparto dei mutui dove si è registrato il sostanziale raddoppio dei flussi complessivamente erogati alle famiglie (con poco più del 30% di operazioni di surroga) ed è stato promettente anche nel comparto delle imprese dove i nuovi impieghi sono cresciuti del 11,6% su base annua.

Grazie al perdurare di queste dinamiche nel corso di buona parte dell'anno passato, verso la fine del 2015 anche lo stock complessivo di prestiti in essere all'economia (compresa la pubblica amministrazione) ha smesso di contrarsi ed ha registrato valori lievemente positivi; secondo nostre prime stime a gennaio esso sarebbe cresciuto dello 0,2%.

Anche a riflesso dell'azione di politica monetaria non convenzionale della Banca centrale europea, le condizioni a cui sono stati erogati i nuovi finanziamenti sono significativamente migliorate: a gennaio 2016 il tasso

medio sul totale dei prestiti in essere è risultato pari al 3,26%, prossimo al minimo storico registrato in dicembre 2015 (3,25%); il tasso medio sulle nuove operazioni si è attestato invece al 2,48% (minimo storico) nel comparto dei mutui per le abitazioni e all'1,72% nel comparto dei finanziamenti alle imprese.

Se gli sviluppi macroeconomici degli ultimi trimestri si stanno riflettendo positivamente sulla quantità di credito erogato e sulle condizioni cui esso viene concesso, più complesso è il meccanismo sottostante alla formazione della qualità del credito che continua a risentire, della lunga e profonda recessione che ha contrassegnato il nostro Paese a partire dal 2008.

Sull'argomento vengono peraltro diffusi dati che non rappresentano correttamente il fenomeno e contribuiscono ad ingenerare una interpretazione distorta della realtà. Le banche hanno in questi anni sopportato i costi inflitti dalla crisi in termini di aumento dei casi di insolvenza che si sono tradotti in un forte aumento dei crediti deteriorati. Di questi, una quota superiore al 50% è già stata spesa a conto economico tempo per tempo attraverso le rettifiche. Oggi i crediti in sofferenza rilevanti, cioè non ancora rettificati, sono pari a 89 miliardi di euro, il 4,6% degli impieghi.

Oltre a tassi di copertura adeguati e in linea con quelli europei, le banche italiane vantano sui propri prestiti garanzie di ottima qualità, il cui valore è stato confermato dall'AQR (Asset Quality Review) della Bce e non è stato intaccato da bolle immobiliari che si sono invece registrate in altri paesi.

I movimenti che dall'inizio dell'anno hanno contrassegnato i mercati azionari derivano in gran parte da perturbazioni macroeconomiche e geopolitiche (dal rallentamento dei Paesi emergenti alle incertezze della politica monetaria statunitense, dal basso prezzo del petrolio alla questione dei rifugiati, dalla crisi mediorientale ed africana al dramma del terrorismo islamico) e non da fattori specifici relativi all'Italia. Da inizio d'anno a metà febbraio, l'indice generale azionario delle banche italiane ha perso il 35%, meno di quello della Germania (-37%) e solo pochi punti in più rispetto a quello della Francia (-28%).

Negli ultimi sette anni, le nostre banche sono state capaci di affrontare una crisi dalle molte sfaccettature (finanziaria, sovrana, reale) senza comportare costi per i contribuenti. Secondo dati della BCE, nel periodo 2008-14 le misure a supporto del settore finanziario sono state pari soltanto allo 0,1% del Pil in Italia (e in Francia) a fronte del 4.8% nella media dell'Area euro, dell'8.2% in Germania, per tacere del 22.6% e del 22.2% in Irlanda e Grecia rispettivamente. In Italia, inoltre, le misure a supporto del settore

finanziario hanno generato, diversamente da quanto avvenuto negli altri Paesi, un beneficio per le finanze pubbliche.

2. Esame del provvedimento

Garanzia Cartolarizzazione Sofferenze (GACS)

Il Capo II, negli articoli dal 3 al 13, del Decreto Legge definisce il meccanismo per la concessione di garanzie dello Stato, a titolo oneroso, per favorire operazioni di cartolarizzazione di crediti bancari in sofferenza.

Si tratta di un intervento che va nella giusta direzione e mette in campo uno strumento che può contribuire a ridurre la distanza tra il prezzo di domanda e di offerta dei crediti in sofferenza potenzialmente cartolarizzabili.

In termini concreti l'effettiva efficacia dello strumento e dunque il suo utilizzo sarà valutato caso per caso da ciascuna banca trattandosi, correttamente, di uno strumento volontario.

Lo Stato, al fine di ridurre al massimo il rischio di subire perdite, garantisce la sola tranche senior delle cartolarizzazioni, in quanto è quella più sicura poiché sopporta per ultima le eventuali perdite; non possono essere oggetto di garanzia le tranche più rischiose (junior e mezzanine). Inoltre, lo Stato rilascerà la propria garanzia se i titoli avranno ottenuto, da una agenzia, riconosciuta dalla BCE, un rating almeno pari all'investment grade (BBB-), cioè in linea con quello dello Stato italiano che oscilla tra il BBB- e BBB+.

Il prezzo della garanzia statale è di mercato, calcolato prendendo come riferimento quelli del Credit Default Swap degli emittenti italiani con un livello di rischio paragonabile a quello dei titoli garantiti.

E' da verificare se la BCE possa assumere in garanzia nelle sue operazioni di rifinanziamento delle banche anche i titoli derivanti dalle cartolarizzazioni in discorso, nonostante il loro sottostante sia rappresentato da crediti deteriorati. Tale possibilità renderebbe lo schema più appetibile.

Al fine di ampliare la potenziale platea dei fruitori, coinvolgendo anche quelle banche che potrebbero avere un portafoglio di crediti deteriorati non sufficientemente ampio per organizzare in modo efficiente un'operazione di

cartolarizzazione, potrebbero essere prese in considerazione alcune semplificazioni operative e fiscali.

Specificamente si potrebbero favorire le seguenti due ipotesi operative:

- (i) una banca più grande acquista i crediti da una pluralità di banche minori per poi procedere alla loro cartolarizzazione secondo quanto previsto dal DL;
 - (ii) più banche medio-piccole cedono i propri crediti direttamente al veicolo, realizzando un'operazione di cartolarizzazione cosiddetta di "multioriginator".
- Per questa specifica finalità potrebbe peraltro essere rilevante eliminare il vincolo che, ai fini dell'ottenimento della garanzia dello Stato, il cedente sia necessariamente una banca con sede legale in Italia. Ci potrebbero infatti essere soggetti esteri disponibili a svolgere la funzione di raccolta dei crediti da banche minori, per poi realizzare operazioni di cartolarizzazione di maggiori dimensioni.
 - Sempre per ampliare la platea dei fruitori si potrebbe consentire anche agli intermediari finanziari (società di leasing, factoring e credito al consumo) la possibilità di ricorso alla garanzia pubblica.
 - Il DL prevede un costo della garanzia crescente in relazione alla durata dell'operazione; considerati gli attuali tempi medi di escussione e l'incertezza riguardo alla loro riduzione in conseguenza dei recenti provvedimenti normativi, l'effetto è quello di ridurre l'appetibilità dello schema.
 - Il DL prevede l'operatività dello schema per 18 mesi dalla data della sua approvazione da parte della Commissione Europea. Tale periodo potrà essere esteso per ulteriori 18 mesi, previa approvazione della Commissione. E' da valutare la congruità di questo lasso di tempo, considerato che alcune banche – prima di cartolarizzare i propri crediti - vorranno verificare gli eventuali miglioramenti nei tempi di escussione prodotti dai recenti provvedimenti normativi, al fine di poter realizzare prezzi di cessione più convenienti.

- Infine, si evidenzia l'esigenza di ridurre i tempi che intercorrono tra il mancato pagamento del titolo senior e il suo rimborso per effetto dell'escussione della garanzia dello Stato. Ciò anche considerato che la garanzia statale non copre gli interessi che maturano nel frattempo.

Fiscalità

Apprezzamento va manifestato per il pacchetto di misure fiscali specificatamente indirizzate alle procedure di crisi e contenute nel **Capo III, agli articoli da 14 a 16.**

La prima delle disposizioni fiscali del Capo III dispone la irrilevanza fiscale dei contributi volontari percepiti a titolo di liberalità da soggetti sottoposti a procedure di crisi (art. 14). La disposizione, va sottolineato, non ha carattere settoriale, ma si applica a tutte le categorie di imprese, quando soggette ad una delle procedure elencate dalla norma stessa.

In particolare, la modifica opera "a regime", stabilendo che tali contributi non costituiscono sopravvenienze attive ai sensi dell'art. 88 del TUIR sia quando percepiti nel corso delle procedure stesse sia se percepiti nei 24 mesi successivi alla chiusura delle medesime.

Sono esclusi da tale trattamento i contributi provenienti da società controllate dall'impresa o controllate dalla stessa società che controlla l'impresa.

Le disposizioni si applicano ai contributi percepiti a partire dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto. Limitatamente ai contributi percepiti nel periodo di imposta di entrata in vigore (2016) la prevista esclusione da tassazione opera mediante una deduzione dal reddito ripartita in cinque quote costanti da effettuare nelle dichiarazioni dei redditi dei cinque periodi di imposta successivi, a condizione che i contributi di che trattasi concorrano integralmente a formare il reddito nell'esercizio in cui sono stati incassati. È altresì stabilita la irrilevanza di tali deduzioni ai fini della determinazione dell'acconto per i periodi di imposta interessati.

Sempre sulla stessa linea della rimozione degli ostacoli fiscali si colloca anche la seconda disposizione recata dal Capo III (Art. 15), contenente il regime tributario della cessione di diritti, attività e passività di un ente sottoposto a risoluzione a un ente ponte.

La norma rappresenta infatti la coerente trasposizione sul piano impositivo del principio di continuità naturalmente insito nella normativa per l'attuazione di un piano di risanamento bancario.

In tale logica viene quindi disciplinato il regime IRES e IRAP della cessione di diritti, attività e passività ad un ente ponte, stabilendo:

- che tali cessioni non danno luogo a plusvalenze o minusvalenze fiscalmente rilevanti. Inoltre è stabilito che i beni ricevuti dall'ente ponte sono assunti sulla base del valore riconosciuto in capo all'ente oggetto di risoluzione;
- la conferma anche sul piano fiscale del principio del subentro da parte dell'ente ponte nella posizione dell'ente sottoposto a risoluzione per quanto riguarda diritti, attività e passività. Lo stesso criterio di continuità fiscale viene previsto per quanto riguarda il riporto delle perdite.

Alle prime due disposizioni appena descritte si accompagna poi l'ultima previsione che compone il Capo III e che si occupa della sorte fiscale dei "beni" interessati da procedure di crisi, differenziandosi pertanto per questo profilo da quelle precedenti, focalizzate invece sulla fiscalità dei "soggetti" direttamente coinvolti dalle procedure. L'art. 16 interviene infatti sulla disciplina fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie, prendendo atto dell'onerosità dell'imposta di registro applicata con aliquota proporzionale del 9% e degli effetti moltiplicativi di tale costo che si producono quando gli immobili siano destinati ad essere reimmessi sul mercato in tempi brevi.

Per ovviare a tale onerosità, viene prevista l'applicazione dell'imposta di registro fissa pari a 200 euro per gli atti e i provvedimenti recanti il trasferimento di immobili nell'ambito di una procedura giudiziaria di espropriazione immobiliare di cui al libro III, titolo II, Capo IV, del codice di procedura civile ovvero di una procedura di vendita di cui all'art. 107 del regio decreto n. 267 del 1942. Anche le imposte ipotecaria e catastale sono dovute nella stessa misura fissa. Tuttavia, in linea con l'intento di non ostacolare operazioni di successiva rivendita, l'agevolazione è fruibile a condizione che l'acquirente dichiari l'intenzione di rivendere l'immobile nei due anni successivi. Nel caso di mancato ritrasferimento nel biennio, oltre al recupero delle imposte in misura ordinaria è prevista una sanzione del 30 per cento, unitamente all'applicazione degli interessi di mora.

La disposizione non è tuttavia di carattere permanente, ma ha effetto temporaneo, per gli atti emessi dalla data di entrata in vigore del decreto fino al 31 dicembre 2016.

Disposizioni in materia di gestione collettiva del risparmio (Capo IV)

Con riferimento alle nuove disposizioni introdotte in materia di gestione collettiva del risparmio si accolgono positivamente gli interventi volti a disciplinare l'attività di concessione diretta di crediti da parte dei fondi di investimento, possibilità già prevista dall'ordinamento vigente per tutti gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR), che è stata ora maggiormente definita, sia per quanto riguarda il perimetro dei crediti (limitato ai finanziamenti diversi dal credito al consumo) sia per le condizioni di esercizio di tale attività da parte dei fondi alternativi (FIA), soprattutto esteri. Tale ultimo intervento in particolare appare necessario, e dunque condiviso, per evitare arbitraggi regolamentari tra soggetti di diversa nazionalità e creare un piano di gioco livellato.

Condivisibile anche l'intervento volto a prevedere l'applicazione all'attività di concessione diretta di crediti da parte dei FIA della normativa sulla trasparenza e la relativa disciplina sanzionatoria del Testo Unico Bancario. Tale previsione costituisce un passo importante verso l'obiettivo, da tempo auspicato dall'Associazione, di pervenire ad un trattamento dei soggetti non bancari che svolgono attività di credito equivalente, dal punto di vista regolamentare e di vigilanza, a quello previsto per le banche.

Altri possibili interventi normativi a supporto del decollo del mercato dei crediti deteriorati

Prendendo spunto dalla disposizione contenuta nel decreto legge in parola che si occupa giustamente della sorte fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie (art. 16), potrebbe risultare molto utile adottare in questo contesto ulteriori interventi normativi al fine di rendere più celere, efficace ed efficiente il recupero del credito. Tali misure andrebbero a vantaggio di tutti gli onesti operatori economici di ogni categoria merceologica.

Infatti, nonostante il recente intervento in materia da parte del Legislatore con il DL 27 giugno 2015, n. 83, gli strumenti di soddisfacimento per i

creditori appaiono, tanto in tema di procedure concorsuali, quanto in materia di esecuzioni individuali ed escussione delle garanzie passibili di ulteriori interventi migliorativi.

Pur in presenza di un Disegno di Legge Delega per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza secondo le linee tracciate dal documento elaborato dalla Commissione Rordorf, un intervento tempestivo e mirato alla velocizzazione del recupero dei crediti sarebbe di primaria importanza nel contesto attuale di forte volatilità e incertezza dei mercati.

Numerosi studi empirici evidenziano come la riduzione dei tempi di recupero dei crediti possa avere importanti effetti positivi sulla valutazione dei portafogli di crediti deteriorati e dunque contribuire a ridurre la distanza tra valori di bilancio e quotazioni offerte dal mercato.

Nostre stime indicano che, nel complesso, per ogni anno di riduzione dei tempi di recupero delle garanzie lo scarto tra prezzo di offerta e prezzo di domanda si ridurrebbe di circa il 10% (cfr. grafico allegato).

AII.1

La riduzione dello scarto tra bid e ask price sui crediti in sofferenza favorisce lo sviluppo di un mercato secondario degli NPL

