

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO  
CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI  
Dott. Giovanni Sabatini

18 aprile 2016

## INTRODUZIONE

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati e 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 settore sul Documento di Economia e Finanza per il quadriennio 2016-19. La fase economica e finanziaria, nazionale e internazionale, si presenta non priva di novità; anche per questa ragione gli articolati materiali di analisi che fanno da sfondo al *Documento* (Programma di stabilità, documenti di dettaglio della finanza pubblica, Piani nazionali di riforma, ecc.) rappresentano fondamentali spunti di discussione che l'Associazione è lieta di cogliere.

Il nostro contributo è strutturato in due parti:

- nella prima presentiamo considerazioni sull'impostazione generale della politica economica e informazioni sull'andamento dell'attività bancaria e in particolare sugli sviluppi sul fronte della qualità del credito;
- nella seconda ci concentriamo sulle misure più specifiche a cui il *Documento* fa riferimento e che potranno avere diretto impatto sul settore bancario italiano.

## PARTE PRIMA

### **1. CONTESTO ECONOMICO E FINANZA PUBBLICA: VALUTAZIONE D'ASSIEME**

Il quadro macroeconomico proposto dal DEF (+1,2% di Pil nel 2016, 1,4% nel 2017 e intorno al punto e mezzo nel 2018-19) appare in linea con le previsioni formulate dal settore bancario. L'aggiornamento rapido del nostro quadro previsionale di medio termine (Rapporto AFO/Abi Financial Outlook), effettuato agli inizi di questo mese con il contributo degli uffici Studi delle principali banche operanti in Italia indica tassi di variazione del Pil pari a +1,1% nel 2016 e +1,4% nel 2017: non presenta dunque apprezzabili scostamenti rispetto al quadro ufficiale.

Per quanto riguarda i principali saldi di finanza pubblica, il Documento 2016 fissa:

- il rapporto deficit/pil al 2,3% nel 2016 e ne programma la graduale riduzione fino al conseguimento di un avanzo pari allo 0,1% del prodotto nel 2019;
- l'avanzo primario sul Pil all'1,7% nel 2016 (in aumento di un decimo di Pil rispetto al 2015) e programma la sua graduale crescita fino al 3,6% nel 2019
- l'incidenza della spesa per interessi al 4% (4,2% nel 2015) quest'anno con una discesa di un ulteriore mezzo punto al 2019
- il rapporto debito/pil al 132,4% quest'anno (dal 132,7% nel 2015) e ne programma il consolidamento del percorso discendente del 2016 fino al 2019 (123,8% ).

Il raffronto di questi valori con quelli "tendenziali" - e con quelli previsti dalla Nota di aggiornamento al DEF 2015 consente di mettere in evidenza gli ulteriori avanzamenti verso una strategia di politica di bilancio che consenta di utilizzare, anche tenuto conto delle complicazioni del quadro economico internazionale, tutti gli spazi di flessibilità consentiti dal Patto di stabilità e crescita europeo per rilanciare la crescita avendo comunque ad obiettivo di medio termine il pareggio di bilancio e quindi la significativa riduzione del rapporto debito/pil. Di tale strategia si ritrova la traccia più evidente nella scelta di rinunciare per il 2018 all'obiettivo di azzeramento dell'indebitamento netto strutturale (il deficit al netto degli effetti del ciclo economico e delle una-tantum).

#### *La politica economica in Italia e in Europa*

L'impostazione della politica economica del Governo deve essere inquadrata in una più complessiva valutazione delle politiche economiche oggi in atto in Europa. Negli ultimi tempi, a fronte del ripiegamento del ciclo internazionale e delle sue avverse conseguenze sul complesso dell'Area dell'euro, il dibattito di politica economica ha riflettuto su una potenziale scarsa efficacia della politica monetaria non convenzionale. La valutazione dell'ABI è che l'insieme delle misure prese dalla BCE negli ultimi semestri, con il progressivo rafforzamento delle dosi di politica monetaria espansiva –

convenzionali e non convenzionali, ed in questo secondo caso, prima con l'allungamento del periodo di tempo rispetto al quale è previsto l'acquisto dei titoli (fino a marzo 2017) e poi con la decisione di aumentare da 60 ad 80 miliardi la quantità di titoli mensilmente acquistati - stiano producendo effetti positivi che mitigano gli effetti negativi del peggioramento del quadro economico e finanziario dei paesi emergenti.

A tal proposito, nostre valutazioni di carattere econometrico portano a ritenere che uno scenario senza politiche monetarie ultra-espansive e con politiche fiscali in linea con il tendenziale avrebbe portato ad una continuazione della fase recessiva della nostra economia, a maggiori difficoltà sul fronte della lotta alla deflazione, a dinamiche del credito più deboli di quelle che abbiamo osservato e che stiamo oggi osservando (vd oltre). La politica della BCE sta quindi producendo effetti positivi nel suo complesso. Oggi, in particolare a fronte delle nuove sfide - a partire dalle risposte dell'Europa alla crisi dei rifugiati e al terrorismo - appare necessario che la politica di bilancio offra un sostegno alla politica monetaria. Come ribadito ormai da molte analisi (già nel 2014 dal FMI e di recente dalla stessa Bce) la spinta degli investimenti pubblici potrebbe essere decisiva e bene fa il *Documento* a sottolineare la crucialità degli investimenti "pubblici e privati". Oltre alla condivisibile richiesta di utilizzo della clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'Unione europea vi è un più ampio problema che investe la necessità di una maggiore spinta espansiva da parte degli investimenti pubblici a livello europeo. Su questo fronte vi è da un lato l'esigenza di accelerare sul fronte della realizzazione del Piano Juncker, anche prevedendone un ampliamento, e, dall'altra, quella di valutare se a livello di intera area non si possa dare una spinta anche attingendo direttamente dai bilanci.

Nostre valutazioni spingono a ritenere che un quadro di politica economica dell'Area euro anche con minori dosi di "quantitative easing" e con una politica di investimenti molto più espansiva produrrebbe effetti finali sulla crescita, l'occupazione e i bilanci di tutti gli operatori (imprese industriali, bancarie, etc) superiori a quelli prodotti da una politica monetaria che appare lasciata sola, nell'attesa dell'attuazione completa di programmi di riforme strutturali che restano decisive.

*L'attività bancaria in Italia*

Per quanto riguarda l'attività bancaria gli elementi di maggiore interesse che vanno qui segnalati, anche per i riflessi sulle prospettive economiche di medio termine e quindi sugli stessi saldi di finanza pubblica, sono due: da un lato, le dinamiche delle quantità di finanziamenti erogati e, dall'altro, lo stato e l'andamento della qualità del credito.

Per quanto riguarda gli impieghi, l'attività è in progressiva espansione: dopo aver assistito nel 2015 ad una crescita considerevole dei nuovi mutui alle famiglie, sostanzialmente raddoppiati su base annua, e degli stessi finanziamenti alle imprese (+11,6% sempre su base annua), da qualche mese le stesse consistenze hanno ripreso a crescere con i prestiti complessivi al settore privato che hanno registrato, a febbraio, un tasso annuo di variazione dello 0,6%.

Per quanto riguarda le dinamiche della qualità degli impieghi la situazione appare più articolata.

Anche su questo fronte i *nuovi* dati sono promettenti: a) la crescita delle sofferenze è andata riducendosi; b) a febbraio il tasso di variazione annuo sui dati lordi è stato pari al 4,7% contro variazioni annuali del 15% di un anno prima (con effetto cessioni); c) ci sono segnali di miglioramento sui nuovi flussi di sofferenze, con il tasso di decadimento (nuove sofferenze/impieghi vivi ad inizio periodo) valutato sugli importi dei prestiti che è passato dal 3% di fine 2013 al 2,7% di fine 2015; d) incoraggiante è il trend dei nuovi crediti deteriorati complessivi (tasso di decadimento non sulle sole sofferenze, ma sul totale dei crediti deteriorati) che, pari a fine 2014 al 5,5% è sceso a metà del 2015 al 3,8%.

Resta tuttavia sullo sfondo il tema dell'efficiente e rapida gestione delle partite in sofferenza accumulate nel corso di questi anni di prolungata recessione e sulle quali una serie di apprezzabili misure sono state già prese o sono in corso di attuazione (vd oltre). A questo riguardo, sotto un profilo generale, vanno tenuti in considerazione almeno quattro punti:

1) che la crescita dei crediti deteriorati è in Italia il risultato fisiologico della crisi; nostre analisi mostrano al riguardo che in Italia l'80% della crescita degli NPLs è spiegata da fattori macro/paese (PIL reale, durata

delle procedure esecutive, livello dei tassi sui titoli di Stato), rispetto al 50% medio europeo;

2) che i confronti internazionali di cui talvolta si legge sulla stampa sono poco significativi sia perché la ripresa economica in Italia è avvenuta in ritardo rispetto ai principali paesi europei, sia perché nessuna bad bank nazionale è stata creata né sono intervenute ricapitalizzazioni con capitali pubblici; sia infine perché vi sono differenze nelle regole di rientro in possesso dei beni per le banche italiane (es. rispetto alla legislazione della Spagna);

3) che in ogni caso i dati che rilevano in materia di sofferenze sono i valori netti, ovvero una volta tenuto conto delle rettifiche già effettuate e pertanto già scontate in bilancio (pari a febbraio ad 83 miliardi di euro);

4) che i tassi di copertura sono in Italia più elevati di gran parte dei concorrenti e che molti dei crediti sono assistiti da garanzie di elevato valore, anche grazie al fatto che in Italia, diversamente da altri paesi europei come Spagna e Irlanda, il ciclo immobiliare non ha conosciuto andamenti patologici e bolle speculative.

Sotto un profilo più microeconomico, la materia della riduzione del portafoglio di crediti deteriorati sollecita una serie di considerazioni anche a riguardo alle misure già prese o in corso di approvazione.

## SECONDA PARTE

### **2. LINEE DI INTERVENTO CON IMPATTO DIRETTO SUL SETTORE BANCARIO**

#### *Interventi normativi urgenti per accelerare il recupero dei crediti*

Dalle classifiche internazionali di competitività, che hanno ad oggetto i diversi sistemi economico-finanziari, emerge chiaramente come il dinamismo e la capacità di ripresa degli Stati dipenda sempre più dal grado di efficacia nella tutela dei diritti dei contraenti, soprattutto al fine dell'attrattività dei capitali esteri.

Il rapporto della World Bank, c.d. "Doing Business 2016", colloca l'Italia al 45° posto (tra i 189 sistemi economici analizzati) nella classifica generale di competitività e al 111° posto con specifico riferimento

all'efficacia della tutela coattiva dei diritti dei contraenti (indicatore Enforcing Contracts). Tale dato mostra, da un lato, un miglioramento del nostro ranking rispetto all'anno precedente (l'Italia occupava il 124° posto) e, dall'altro, comunque un'endemica necessità di continuare nell'opera riformatrice per semplificare l'ordinamento al fine di offrire una tutela più efficace al diritto di credito.

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%.

Va dato atto al legislatore che nell'ultimo periodo ha prestato particolare attenzione alla tematica dell'accelerazione del recupero dei crediti. Infatti, l'ultimo intervento in materia realizzato con il DL 27 giugno 2015, n. 83 ha rappresentato uno strumento senz'altro utile. Occorre però continuare in questa azione perché gli strumenti di soddisfacimento per i creditori appaiono, tanto in tema di esecuzioni individuali ed escussione delle garanzie, quanto in tema di procedure concorsuali, ancora caratterizzati da procedure complesse, di lunga durata e poco convenienti, e quindi, passibili di ulteriori interventi normativi.

Pur in presenza di un Disegno di Legge Delega per la riforma della disciplina della crisi dell'impresa e dell'insolvenza (AC3671) - secondo le linee tracciate dal documento elaborato dalla Commissione Rordorf - e di un disegno di legge delega per la riforma del processo civile (AS 2284) - approvato dal Senato e attualmente pendente presso la Commissione Giustizia della Senato, un intervento più tempestivo e mirato alla velocizzazione del recupero dei crediti sarebbe di primaria importanza nel contesto attuale di forte volatilità ed incertezza dei mercati.

A questo riguardo potrebbe essere utile intervenire con un prossimo Decreto Legge, per introdurre alcune previsioni volte a rendere più efficaci ed efficienti, nonché meno costose le procedure esecutive, contribuendo in tal modo in maniera decisiva al "decollo" del mercato dei crediti deteriorati.

Le misure auspiccate non interferirebbero con la riforma organica e sistematica dell'intera legge fallimentare, in quanto si tratterebbe di interventi mirati volti all'efficientamento delle procedure esecutive e ad anticipare alcuni aspetti della riforma organica.

Un contributo significativo alla creazione di un mercato secondario delle sofferenze potrà derivare sia dagli effetti del provvedimento che prevede la possibilità di concedere alle banche garanzie dello Stato per operazioni di cartolarizzazioni di sofferenze sia a seguito dell'avvio di iniziative volte a creare nuovi operatori che abbiano l'obiettivo di intervenire nello smobilizzo degli stessi crediti in sofferenza delle banche.

### ***Tematiche fiscali***

Il tema della fiscalità resta sempre al centro del Programma Nazionale di Riforma, dal quale emerge forte la volontà del Governo a proseguire nella propria azione diretta al raggiungimento del difficile equilibrio tra interventi di alleggerimento del peso della fiscalità, per un rilancio dell'economia e del Paese, e interventi di rigore atti a contrastare fenomeni di evasione fiscale.

L'ordinamento tributario italiano ha registrato nel corso dei mesi passati importanti miglioramenti che ne hanno accentuato i profili di competitività rispetto ai Paesi concorrenti, in primo luogo grazie all'adozione dei decreti di attuazione della legge delega fiscale. È da apprezzare, pertanto, l'impegno a portare a termine quelle parti del progetto di riforma che non si sono potute realizzare nei tempi previsti dalla delega. In questo ambito viene espressamente indicata tra gli obiettivi del 2016 l'introduzione in Italia del regime dell'IVA di gruppo, previsto dalla normativa comunitaria.

L'auspicio è pertanto quello che non si debba ancora una volta rinviare l'appuntamento, e venga finalmente realizzato tale importante allineamento normativo, di interesse primario per tutte le imprese, non solo bancarie, atto a consentire ai gruppi societari forme di riorganizzazione non influenzate da ricadute negative ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

Il tema della rimozione degli ostacoli alle libere scelte organizzative dei gruppi si ripropone poi anche sul fronte delle imposte dirette in ragione

della normativa che a partire dal 2008, ha eliminato la possibilità – prevista dalla disciplina originaria del consolidato fiscale – di rettificare in diminuzione il reddito complessivo di gruppo in misura pari alla quota imponibile dei dividendi distribuiti tra consolidate. Il ripristino di tale impostazione originaria diretta alla integrale detassazione dei dividendi distribuiti all'interno del perimetro di consolidamento appare necessario per riportare coerenza all'istituto del consolidato, nel rispetto del principio dell'unitarietà anche sul piano fiscale delle dinamiche economiche interne di un gruppo di imprese.

Altro fronte sul quale si è concentrata l'azione del Governo e al quale viene dato ampio spazio nell'ambito del Documento di Economia e Finanza è quello dello smaltimento dei crediti deteriorati delle imprese bancarie. Le norme adottate, tra le quali sono da sottolineare gli interventi di natura fiscale sulla messa in bilancio delle relative perdite, hanno creato le premesse per il superamento del fenomeno, ma il processo è ancora in corso e dovrebbe essere accompagnato dalla rimozione di ulteriori ostacoli fiscali che tuttora possono essere di intralcio. In questo ambito un'attenzione particolare merita la normativa sulle cartolarizzazioni, che soffre del mancato ammodernamento sul piano tributario lasciando spazio ad incertezze interpretative che potrebbero compromettere l'attivazione di nuove operazioni, oggi considerate nodali per le operazioni di pulizia dei bilanci.

Un'ultima notazione sul fronte fiscale appare opportuna per quanto riguarda la fiscalità immobiliare, il cui peso continua ad essere rilevante, nonostante i miglioramenti apportati.

In particolare, dovrebbe essere rimeditato il trattamento riservato alle operazioni di investimento per le cosiddette "seconde case" che, come evidenziato anche da un documento congiunto ABI-ANCE, sono oggi soggette ad un trattamento particolarmente peggiore – soprattutto a causa dell'imposizione indiretta – tale da compromettere possibili decisioni di investimento. Da simulazioni effettuate prendendo a riferimento un'operazione tipo di acquisto mediante mutuo di una abitazione priva dei requisiti "prima casa" emerge che, nei confronti dei principali Paesi europei, il mutuatario italiano risulterebbe gravato da oneri fiscali pari a una volta e mezza rispetto agli omologhi cittadini di Paesi che prevedono prelievi gravanti sulle operazioni di finanziamento (Francia e Spagna). Si evidenzia

inoltre che in altri rilevanti Paesi UE (Germania e Regno Unito) tale forme di prelievo non sono contemplate. Sgravi fiscali potrebbero incentivare la ripresa del settore edilizio e delle produzioni ad esso connesse, con ricadute positive per l'intero sistema economico e, non ultimo, per il processo di riqualificazione immobiliare del Paese. Non di minore importanza, nell'attuale congiuntura, sarebbe una rivitalizzazione del mercato immobiliare che agevolerebbe l'azione di recupero dei crediti deteriorati assistiti da garanzie immobiliari.

### **Piano Juncker**

Il DEF evidenzia l'importante contributo agli investimenti infrastrutturali apportato dalla realizzazione dei progetti inclusi nel Piano Juncker: ventinove iniziative tra accordi di finanziamento e progetti infrastrutturali, per 1,7 miliardi di risorse.

Altrettanto rilevanti sono stati i risultati conseguiti nell'ambito della "Finestra PMI", nella quale sono state approvate 21 operazioni per 318 milioni, a beneficio di oltre 44.000 imprese, mobilitando un totale di oltre 7 miliardi di investimenti, grazie agli accordi di finanziamento stipulati tra il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e le banche: alle imprese italiane è andato il 38% delle risorse assegnate con la copertura Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI).

E' confermato dunque il ruolo fondamentale degli intermediari finanziari per il successo del EFSI, in particolare per quanto riguarda il supporto a piccole e medie imprese.

Per questo motivo, l'ABI ha sviluppato una specifica attività di comunicazione e promozione delle diverse opportunità che esso propone, essendo disponibile a un costante confronto istituzionale per la definizione di nuove misure nelle quali sia previsto un ruolo attivo degli intermediari finanziari.

*Operatività dell'Agenzia della Coesione e fondi strutturali (vd Programma Nazionale di Riforma)*

Il primo anno di attività dell'Agenzia per la coesione territoriale ha dimostrato l'importanza di una cabina di regia a livello centrale per la

definizione e il monitoraggio delle politiche relative alla programmazione dei fondi strutturali e di investimento

Ribadiamo la necessità di un coordinamento delle attività condotte a livello regionale, al fine di realizzare una maggiore standardizzazione delle procedure e dell'operatività dei diversi strumenti agevolativi esistenti a livello locale, nonché una più ampia interazione e sinergia con la politica di incentivazione del Governo centrale.

L'obiettivo è un utilizzo più efficace delle risorse comunitarie e una maggiore facilità di accesso alle agevolazioni da parte dei soggetti beneficiari.

Anche con questi obiettivi, è nato in sede associativa un progetto speciale, denominato "Banche 2020", attraverso il quale l'ABI intende collaborare con le amministrazioni centrali e locali al fine di una migliore definizione delle misure agevolative, in particolare se queste richiedono un ruolo attivo da parte del settore bancario.

#### *Patrimonializzazione delle imprese (vd finanza per la crescita)*

Una maggiore e migliore patrimonializzazione delle imprese italiane è stata individuata, anche in altre sedi, dal Governo come priorità generale da perseguire a supporto della crescita del nostro Paese e ad essa viene fatta specifica menzione nel *Documento*. E' un punto che trova piena condivisione da parte dell'ABI: se un maggior numero di aziende si apre al capitale di rischio attraverso l'accesso al mercato azionario, avremo in Italia maggiore crescita, maggiore occupazione, maggior gettito fiscale.

Lo sviluppo di un efficiente mercato azionario, soprattutto per le imprese di minori dimensioni, richiede la presenza di un nucleo stabile di investitori di lungo termine e di asset manager specializzati. L'orizzonte di medio-lungo termine allinea le esigenze dell'investitore con quelle dei progetti di crescita dell'impresa. La specializzazione degli asset manager consente di ottimizzare le economie di scala e di scopo tipiche dell'investimento in PMI. La prossimità territoriale agisce da facilitatore.

In Italia, manca un flusso consolidato di investimenti domestici di lungo termine, che attraverso il mercato azionario sostenga la crescita del

Paese. Mancano, in particolare, investitori professionali specializzati in società di medie dimensioni e questa carenza si è accentuata nell'ultimo quinquennio. A fine 2011 erano 5 i fondi comuni d'investimento italiani specializzati in PMI italiane quotate, con assets complessivi inferiori ai 100 ML di euro; tali fondi erano 9 a fine 2009 con 250 ML di euro di AUM e erano 11 a fine 2005 con 900 ML di euro di AUM. In Francia e Regno Unito questi veicoli sono 10 volte più numerosi. L'azione del Governo è stata focalizzata finora sulle imprese (ACE, FII - Fondo Italiano Investimenti). E' necessaria un'accelerazione sul fronte degli investitori se si vuole raggiungere l'obiettivo e capitalizzare appieno gli sforzi già fatti. Negli anni scorsi la piazza finanziaria italiana ha proposto la costituzione di un Fondo di Fondi che investa in veicoli d'investimento specializzati in società italiane quotate e quotande di piccola capitalizzazione, c.d. small Caps.

Il Fondo di Fondi, alla cui costituzione dovrebbero partecipare investitori qualificati (fondi pensione, assicurazioni, etc.) potrebbe prevedere anche il coinvolgimento del settore pubblico tramite: a) introduzione di una fiscalità agevolata per i veicoli dedicati alle small caps, che si potrebbe concretizzare nell'esenzione completa dei capital gains dalla tassazione sulle attività finanziarie, sia per gli investitori diretti che per coloro che investono attraverso il Fondo dei Fondi; b) partecipazione tra gli investitori del Fondo dei Fondi anche del settore pubblico, sulla scorta dell'esperienza nazionale e internazionale dei fondi a capitale misto.