

Disegno di legge recante “Misure per il credito nel Mezzogiorno”

Relazione illustrativa

Il presente schema di disegno di legge è stato predisposto per contribuire a ridurre il divario esistente tra diverse aree del territorio in merito alle condizioni e disponibilità del credito bancario.

Va infatti considerato che la dipendenza dal credito delle imprese che operano nel Mezzogiorno è sostanzialmente maggiore di quelle delle altre aree del Paese a causa della più bassa patrimonializzazione.

Il processo di fusione bancarie avviato all’inizio degli anni ’90 ha favorito certamente una maggiore competitività del sistema bancario italiano ma ha determinato una forte riduzione di banche operanti nel Mezzogiorno non appartenenti a gruppi, con il conseguente rischio di pregiudicare il concetto di prossimità e di personalizzazione del servizio. Scompaiono di fatto nel Mezzogiorno i centri strategici e decisionali.

Come ricorda il Rapporto SVIMEZ 2009 sull’economia del Mezzogiorno, gli effetti di questo processo sono particolarmente rilevanti per il tessuto di imprese meridionali – strutturalmente più deboli di quelle delle altre aree del Paese – che vedono aumentare la distanza funzionale riducendo di conseguenza quel rapporto tra banchiere e affidato che aveva permesso lo sviluppo del credito alle realtà imprenditoriali più piccole.

Inoltre, non si vedono ancora segnali di riequilibrio nel rapporto tra impieghi e depositi nelle due aree del paese (Mezzogiorno e Centro-nord). Il rapporto tra impieghi (incluse le sofferenze) e depositi è storicamente più elevato al centro-nord che non nel Mezzogiorno, mostrando un drenaggio di risorse da un’area all’altra del Paese. Questa dinamica rimane costante (o peggiora leggermente a sfavore del Mezzogiorno), a partire dal periodo delle grandi fusioni bancarie.

Vi sono poi altri problemi strutturali che incidono sul credito nel Mezzogiorno e che riguardano il contesto economico e sociale nel quale operano le imprese. Il costo del credito nel Mezzogiorno rimane strutturalmente più alto e tale divario non è pienamente spiegato dal merito di credito. A metà degli anni ’90, con tassi a breve superiori al 10 per cento e con un differenziale nel rapporto tra flusso di nuove sofferenze e impieghi vivi tra la clientela del Mezzogiorno e quella del Centro-nord di circa 5 punti percentuali, la differenza nei tassi media applicati nelle due aree del paese era pari all’1,7 per cento. Dieci anni dopo, con tassi a breve più che dimezzati e un differenziale nel rapporto tra nuove sofferenze e impieghi che sostanzialmente si annulla, la differenza nei tassi rimane sugli stessi livelli.

Il presente schema di disegno di legge, operando attraverso la definizione di istituzioni e strumenti finanziari, mira a correggere tali divari, soprattutto per la componente derivante da una insufficiente presenza dello Stato in alcune aree del territorio.

Esso di compone di cinque articoli.

Articolo 1 (principi e finalità)

L'articolo 1 riporta i principi e la finalità del disegno di legge, orientato a incidere sulla struttura del sistema piuttosto che per far fronte a condizioni congiunturali. Poiché la materia presenta complessi profili comunitari, si demanda alle necessarie autorizzazioni della Commissione Europea.

Articolo 2 (Banca del Mezzogiorno)

L'articolo 2 attua l'art. 6-ter della legge 133/2008 istituendo il Comitato Promotore della Banca del Mezzogiorno (di seguito Banca). Al comma 1 viene specificata la composizione del Comitato promotore, snello e composto prevalentemente da rappresentanti di istituzioni bancarie del Mezzogiorno. Il Comitato viene nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

Al comma 2 viene individuato il ruolo dello Stato quale soggetto che mira a favorire l'individuazione di una compagnia societaria a maggioranza privata. Lo Stato è socio fondatore e interviene nell'ambito delle normative comunitarie in materia di aiuti di stato al sistema creditizio.

Il comma 3 assegna in particolare al Comitato promotore il compito di individuare altri soggetti diversi dallo Stato tra quelli che condividano le finalità e gli obiettivi della Banca. È scopo del Comitato promotore quello di individuare prevalentemente soggetti privati.

Il comma 4 specifica le modalità di funzionamento della Banca. Essa rappresenterà un nodo di una rete di banche locali che aderiranno all'iniziativa acquistando le azioni della Banca e potrà anche avvalersi della rete delle Poste italiane s.p.a. Per creare un vero e proprio modello a rete, le banche aderenti dovranno affiancare il marchio della Banca a quello proprio nel caso di attività comuni, ma a tendere dovranno individuare modalità operative e di governo sinergiche, in modo da far identificare il singolo nodo della rete con la Banca.

Il comma 5 specifica più nel dettaglio le attività che la Banca potrà svolgere per aumentare il credito al Mezzogiorno. In particolare attraverso la Banca si potranno ampliare le opportunità di raccolta con un costo più competitivo che non nel passato. Gli strumenti finanziari emessi godranno del regime fiscale stabilito nel successivo articolo 4 e in alcuni casi specifici potranno godere della garanzia dello Stato. Inoltre, per favorire nuovi impieghi da parte delle banche aderenti, la Banca potrà anche acquistare mutui a medio-lungo termine di piccole e medie imprese del Mezzogiorno. Tali emissioni potranno essere garantiti attraverso il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.

In entrambi i casi di assistenza di una forma di garanzia pubblica, la norma rinvia a decreti attuativi per stabilire i criteri e le modalità specifiche. Va in ogni caso tenuto presente che la concessione della garanzia sarà a titolo oneroso e non gratuito.

La Banca, quale nodo della rete di banche aderenti offrirà servizi avanzati che le singole banche non possono al momento mettere a disposizione della propria clientela in quanto la loro dimensione e volume di attività non giustificerebbe la predisposizione di tali servizi. Tra le attività che la Banca svolgerà per la rete delle banche aderenti vi è anche una più generale attività di consulenza per indirizzare gli strumenti del credito agevolato e i finanziamenti alle imprese. Infine, compito della Banca sarà anche quello di favorire la nascita di nuovi nodi della rete di banche sul territorio meridionale.

Per innalzare il livello di patrimonializzazione del sistema dei Confidi, lo schema di norma vincola la banca ad operare esclusivamente con intermediari finanziari che abbiano adeguati livelli di patrimonializzazione.

Il comma 6 presenta la tempistica della nascita della Banca. Entro tre mesi, il Comitato promotore presenterà una relazione al Ministro dell'economia e delle finanze sullo stato dell'arte dell'iniziativa. Il Ministro potrà, con proprio decreto, revocare il finanziamento e di conseguenza escludere lo Stato dai soci fondatori della Banca. In ogni caso, la partecipazione dello Stato e di altri soggetti pubblici è temporalmente limitata a 5 anni. Durante questo periodo la partecipazione pubblica dovrà mantenersi di minoranza.

Articolo 3 (sviluppo del sistema del credito cooperativo)

La norma proposta all'articolo 3 intende consentire, alle sole banche di credito cooperativo (BCC) di nuova costituzione – nella più impegnativa e critica fase di avvio dell'iniziativa – l'utilizzo dello strumento di patrimonializzazione rappresentato dalla partecipazione dei soci finanziatori di cui all'art. 2526 del codice civile, partecipazione altrimenti preclusa alla generalità delle BCC dall'art. 150-bis del d.lg. n. 385/93 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, T.U.b.).

Considerato che il fenomeno delle nuove costituzioni è localizzato soprattutto nel Mezzogiorno, un intervento legislativo volto ad una maggiore capitalizzazione dei nuovi enti potrebbe consentire agli stessi di inserirsi con maggiore efficacia nel tessuto economico di insediamento svolgendo quella peculiare funzione anticiclica di erogazione del credito - soprattutto nei confronti delle PMI - propria delle BCC.

Il primo comma deroga alle norme di cui agli articoli 150-bis, 1° co. del Testo Unico bancario (laddove statuisce appunto l'inapplicabilità alle banche cooperative dell'articolo 2526 c.c.), e 34, 2° e 4° co. del T.U.b. (laddove questi stabiliscono che il socio della banca di credito cooperativo deve risiedere od operare nella sua zona di competenza territoriale e che nessun socio può possedere azioni il cui valore nominale complessivo superi cinquantamila euro).

La norma consentirebbe una serie di sinergie finanziarie all'interno del movimento cooperativo. Come esempio di queste sinergie si segnala, anche in ragione della finalità generale perseguita dal presente disegno di legge, quelle che si potrebbero avere grazie ai fondi mutualistici costituiti ai sensi della legge 59/92, ai quali le banche di credito cooperativo devono destinare almeno il tre per cento dei loro utili netti annuali. L'oggetto sociale di questi investitori istituzionali del movimento cooperativo, infatti, «deve consistere esclusivamente nella promozione e nel finanziamento di nuove imprese [anche in forma di banca di credito cooperativo] e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno» (articolo 11, 2° co., legge 31 dicembre 1992, n. 59).

Il medesimo primo comma consente, pertanto, la sottoscrizione di tali azioni esclusivamente da parte dei citati fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Al fine di non alterare le peculiarità funzionali e strutturali delle banche di credito cooperativo, la partecipazione dei soci finanziatori prevista dalla norma deve essere temporanea; queste banche, dunque, una volta superati i momenti più delicati della loro esistenza, dovranno avere una compagine sociale costituita solo da operatori appartenenti alle loro rispettive zone di competenza territoriale. La limitazione temporale dell'emissione – cinque anni dalla data di autorizzazione all'attività bancaria, rilasciata dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 14 del d.lg. n. 385/93 - trova inoltre ragione nell'esigenza che l'eventuale sostegno finanziario alla BCC possa avvenire solo nella delicata fase di avvio dell'attività del nuovo ente, consentendo così all'iniziativa di consolidarsi ma senza che la partecipazione dei soci finanziatori assuma il carattere di ausilio permanente al capitale della cooperativa bancaria.

Il comma 2 prevede la possibilità di emanare decreti del Ministro dell'economia e delle finanze per autorizzare società e enti a partecipazione pubblica a sottoscrivere le azioni di cui al comma 1.

Il terzo comma della norma riproduce l'articolo 2530, 1° co., c.c., equiparando la circolazione delle azioni di finanziamento a quella delle azioni di cooperazione (anch'esse disciplinate dalla predetta disposizione civilistica in forza del richiamo ad essa operato dall'articolo 150-bis, 1° co., c.c.).

La medesima norma, ponendo inoltre un limite quantitativo alla partecipazione dei soci finanziatori, intende sottolineare quanto siano importanti nelle BCC i conferimenti dei soci cooperatori. Parimenti il limite complessivo dei soci finanziatori è ben più alto di quello del socio cooperatore (ex articolo 34, 4° co., t.u.b.), atteso lo specifico scopo dell'intervento del socio finanziatore, volto ad incrementare il patrimonio di vigilanza della banca.

Il quarto comma, nella sua prima parte, riproducendo l'articolo 34, 3° co., T.U.B., ribadisce il particolare carattere democratico delle banche di credito cooperativo, equiparando i soci finanziatori ai cooperatori circa il diritto di voto. La sua seconda parte, invece, vuole garantire all'investitore istituzionale il diritto di monitorare l'andamento economico della banca finanziata e così, in ultima analisi, salvaguardare il suo diritto a vedersi restituito il suo aiuto finanziario.

Le azioni in oggetto dovranno (comma 5) essere rimborsate decorsi dieci anni dalla sottoscrizione. Tale durata è individuata al fine di consentire alla BCC finanziata di disporre di un tempo adeguato a rimborsare integralmente il finanziamento partecipativo dell'investitore.

Le modalità di rimborso delle azioni di finanziamento potranno essere disciplinate nel decreto di cui all'ultimo comma dell'articolo in modo da assicurare la stabilità della banca tenuta a rimborsarle. Il relativo piano di rimborso sarà sottoposto al preventivo vaglio della Banca d'Italia.

Articolo 4 (Titoli di risparmio per l'economia meridionale)

L'articolo 4 prevede disposizioni sulla normativa che disciplina l'aliquota fiscale su strumenti finanziari. L'obiettivo della norma è quello di favorire una maggiore destinazione del risparmio verso iniziative imprenditoriali che possano creare maggiore occupazione nel Mezzogiorno. Con la norma prevista nell'articolo 4 si incentiva il risparmiatore a investire

in titoli o strumenti finanziari “di scopo”, dove le risorse raccolte devono necessariamente essere indirizzate a investimenti di medio-lungo periodo nel Mezzogiorno.

Il comma 1 stabilisce le caratteristiche degli strumenti (scadenza non inferiore ai 18 mesi, sottoscritti da persone fisiche non esercenti attività d’impresa ed emessi da intermediari finanziari di cui all’art. 107 del testo unico bancario) e la destinazione (progetti di investimento di PMI del Mezzogiorno). Per questi strumenti, l’aliquota applicata sugli interessi è fissata al cinque per cento. Per favorirne la diffusione presso i piccoli risparmiatori, l’ammontare di titoli che gode dell’aliquota di favore non può essere superiore a 100 mila euro per ciascun sottoscrittore e quest’ultimo deve detenere i suddetti titoli per almeno 12 mesi.

Il comma 2 demanda ad un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze la fissazione delle modalità operative ed in particolare, al fine della salvaguardia dei conti pubblici, i limiti annuali di emissione che possono beneficiare di tale aliquota.

Il comma 3 stabilisce che il beneficio fiscale venga concesso previa verifica della conformità dello strumento da parte del Ministero dell’economia e delle finanze.

Il comma 4 affida, per il periodo in cui lo Stato è socio della Banca di cui all’art. 2, alla Banca stessa il monitoraggio sugli impieghi attivati da tali strumenti.

Articolo 5 (Destinazione dei fondi provenienti da raccolta effettuata da Poste Italiane s.p.a. per attività di bancoposta presso la clientela finale)

L’articolo 5 prevede una modifica alla normativa relativa alla destinazione dei fondi provenienti da raccolta effettuata da Poste Italiane s.p.a. per attività di bancoposta presso la clientela finale. Nell’unico comma di cui è composto l’articolo, si prevede che Poste Italiane s.p.a. possa acquistare titoli diversi da titoli governativi dell’area dell’euro per una quota pari a massimo il cinque per cento dei fondi. Tale acquisto potrà esercitarsi solo nei casi in cui i suddetti titoli siano assistiti dalla garanzia dello Stato.