



Commissioni riunite

5.a del senato della repubblica (programmazione economica, bilancio) e  
V della camera dei deputati (bilancio, tesoro e programmazione)

**Attività conoscitiva preliminare all'esame  
dei documenti di bilancio per il 2006**

Maurizio Sella  
Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana

Roma, 12 ottobre 2005

## **INDICE**

<b>Quadro generale della manovra e giudizio d'assieme</b>	<b>p. 4</b>
<b>Misure per lo sviluppo e la competitività</b>	<b>p. 5</b>
<b>Misure in tema di fiscalità</b>	<b>p. 9</b>
<b>Mercato finanziario</b>	<b>p. 13</b>
<b>Conti dormienti e banca del sud</b>	<b>p. 15</b>
<b>Conclusioni</b>	<b>p. 18</b>

Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

la manovra di finanza pubblica riveste quest'anno una importanza peculiare, essendo essa chiamata non soltanto a stimolare un quadro macroeconomico che continua a manifestarsi insoddisfacente ma ad un'azione di taglio del deficit tendenziale che, per la prima volta, è motivata non già da obiettivi di stabilizzazione di un risanamento acquisito ma dalla necessità di rientrare – entro il 2007, secondo quanto concordato in ambito europeo - nel limite del 3 per cento previsto dal Trattato di Maastricht. E' questo, infatti, il compito che discende dall'apertura della procedura per disavanzo eccessivo, disposta dalla Commissione europea nello scorso mese di luglio sulla base di quanto prescritto dall'art. 104 del Trattato.

Giova rammentare che la manovra presentata in Parlamento il 29 settembre u.s. si compone della legge finanziaria in senso stretto (DDL AS3613) e di un decreto legge (DL 203/2005, AS3617), cosiddetto "fiscale", che accoglie le misure ritenute più urgenti e quindi finalizzate ad espletare effetti immediati ed influire, dunque, anche sui conti dell'anno in corso. A differenza degli anni passati, la manovra non include altri disegni di legge *collegati*.

Il quadro contabile generale sul quale gli interventi prefigurati dal Governo si innestano è quello disegnato lo scorso luglio dal DPEF 2006-09; a differenza degli anni scorsi non si è ritenuto infatti che durante l'estate si siano evidenziati cambiamenti nel quadro macrofinanziario tali da suggerire la presentazione di una *Nota di aggiornamento al Documento di programmazione*. E' stata invece come ogni anno presentata la Relazione Previsionale e Programmatica per il 2006 che fornisce elementi analitici sugli sviluppi del quadro macroeconomico ma che conferma, anch'essa, nella sostanza, l'intelaiatura macro già proposta nel Documento del mese di luglio.

Il quadro macroeconomico prospettato si presenta piuttosto debole nell'anno in corso ma in rapida ripresa, con una crescita reale del prodotto nulla nei valori medi 2005 e pari all'1,5 per cento nel 2006. In termini nominali, considerato cioè non soltanto la crescita delle quantità ma anche dei prezzi, si prospetta un aumento del prodotto pari al 2,4 per cento nel 2005 ed al 3,6 per cento nel 2006 (la variazione del deflatore del Pil è posta pari al 2,4 per cento per il 2005 e al 2,1 per cento per il 2006). Va sottolineato che nel momento in cui si elaboravano quelle valutazioni previsionali molti istituti interni ed internazionali avevano manifestato un giudizio più severo di quello del Governo circa le prospettive dell'attività economica in Italia: si ricordino per tutti le previsioni dell'Ocse, che sull'onda dei dati recessivi del primo trimestre (che segnalavano una riduzione del Pil pari allo 0,4 per cento che faceva seguito a quella del quarto trimestre 2004 pari allo 0,5 per cento) si era spinto a prevedere un calo del prodotto interno pari allo 0,6 per cento nel 2005. I dati relativi al secondo trimestre di quest'anno, resi disponibili durante il mese di agosto, hanno in parte ridimensionato le previsioni negative.

A giudizio dell'Associazione bancaria italiana, il quadro macro che viene ora riproposto si presenta sostanzialmente condivisibile. L'aggiornamento rapido del nostro Rapporto di previsione effettuato in questi giorni insieme agli uffici Studi delle principali banche ci ha spinti a rivedere al rialzo (di un paio di decimi di punto) le stime per il 2005. Sono state al tempo stesso confermate, nella sostanza, le stime di crescita per il 2006 che restano leggermente più conservative di quelle del Governo (1,1 per cento in luogo dell'1,5 per cento).

Soprattutto in considerazione di questo aspetto, il deficit tendenziale 2006 viene stimato dalle banche in circa 3 decimi di punto superiore a quello del Dpef (5 per cento in luogo del 4,7 per cento) dal che discende che il conseguimento puntuale dell'obiettivo di deficit fissato e concordato in sede europea (3,8% del Pil in termini di indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni) richiederà un attento monitoraggio anche nel corso del 2006. Ogni pur lieve sfondamento di quell'obiettivo, oltre a rappresentare una non puntuale risposta a quanto è stato

richiesto dal Consiglio europeo con la Raccomandazione dello scorso luglio, sarebbe destinato ad aggravare l'opera di riequilibrio dei conti che dovrà esplicarsi su di un orizzonte temporale di medio periodo e che prevede già per il conseguimento di un deficit pari al 2,8 per cento nel 2007 una ulteriore manovra fiscale da varare il prossimo anno valutabile in 1 punto di pil.

### **Quadro generale e giudizio d'assieme**

Prima di esaminare le misure che a giudizio dell'industria bancaria italiana rivestono particolare interesse sia generale che di settore, è utile ricordare l'intelaiatura di larga massima della manovra presentata al Parlamento e far discendere da questa un giudizio complessivo.

L'importo **lordo** della manovra ordinaria (cioè la somma delle maggiori entrate e delle minori uscite ritenute certe) è intorno ai 19 miliardi di euro: di essi 11,5 sono destinati a correggere gli andamenti tendenziali del deficit così da riportarlo dal 4,7 al 3,8 per cento del Pil, 4 dovrebbero servire a coprire oneri inderogabili (eccedenze di spese degli anni passati, ecc) e 3,5 dovrebbero finanziare iniziative di sviluppo e di solidarietà indirizzate a famiglie e imprese. Ai 19 miliardi appena citati si aggiungono 3 miliardi che dovrebbero essere destinati al finanziamento di iniziative volte ad accelerare il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, interventi di carattere non permanenti, programmati cioè per il solo 2006, la cui realizzazione viene subordinata al successo di dismissioni immobiliari (cartolarizzazioni) che dovrebbero garantirne il finanziamento per un importo pari a 3 miliardi (il principio che ispirerebbe questa parte della manovra è quello del *prima incassi e poi spendi*).

Tra le misure per lo sviluppo ed a favore delle imprese quella senz'altro tra le più importanti dal punto di vista dell'impatto quantitativo riguarda la riduzione del cuneo contributivo per circa 2 miliardi: si tratta di una misura di alleggerimento della tassazione sul lavoro che opera prevalentemente a valere sull'aliquota contributiva per gli assegni familiari e che rappresenta certamente un positivo segnale di alleggerimento dell'imposizione. Una seconda area di sicuro interesse è quella relativa all'aiuto alla ricerca e all'innovazione da un lato e al sistema dei distretti industriali dall'altro. Per quanto riguarda il primo fronte vengono eliminate le tasse sui brevetti, una misura che è certamente da considerare positiva visto che su questo fronte l'Italia denuncia uno scarto vistoso rispetto agli altri principali paesi industrializzati e tale è anche perché sembra rovesciare la logica esattamente opposta che era prevalsa in sede di legge finanziaria per il 2005 quando le imposte sui brevetti erano state sensibilmente aumentate. Per quanto attiene al secondo fronte vi è uno sforzo di valorizzazione di questa importante realtà del panorama industriale italiano (il distretto, per l'appunto) attraverso la sua considerazione come entità unica ed aggregata. Tale sforzo se è apprezzabile da un punto di vista generale pone non pochi problemi operativi anche per quel che concerne l'attività bancaria e finanziaria che è opportuno segnalare con molta forza e di cui diremo più oltre.

Per quanto concerne le fonti di copertura l'impressione è che non si sia ritenuto, nelle condizioni macroeconomiche date, di poter incidere significativamente su voci importanti del bilancio e dunque quando questo è stato fatto, come nel caso dei provvedimenti che hanno colpito le banche, ciò sia avvenuto in maniera disordinata rispetto ad un coerente disegno d'assieme volto anche a smantellare svantaggi competitivi. E' da sottolineare come per quanto concerne il fronte delle maggiori entrate non si sia resistito alla tentazione di inserire nell'elenco delle misure i proventi (pur limitati: 300 milioni) dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Si deve sottolineare a questo proposito, lo scarto che si è manifestato nel corso degli anni passati tra gli obiettivi e i risultati. Si tratta di un campo che merita in ogni caso un forte impegno anche in considerazione della vasta area di economia sommersa e semi sommersa che connota la nostra economia e soprattutto in

considerazione del fatto che, come sottolineato dallo stesso Ministro dell'Economia, siamo in una situazione in cui anche quando evasione ed elusione vengono accertate si sviluppano poi forti contenzioni (per ogni 100 euro di accertato la effettiva riscossione non supera i 3 euro!). Nel quadro che viene proposto assume dunque una indubbia e particolare rilevanza, ai fini della concreta riduzione del deficit, il provvedimento di riduzione dei trasferimenti agli enti locali che si presenta come piuttosto robusto.

Se quelle fin qui evidenziate sono le principali considerazioni macro che si possono esprimere sulla manovra di finanza pubblica, l'insieme dei provvedimenti all'esame del Parlamento contiene misure specifiche su cui intendiamo qui di seguito esprimere puntuali riflessioni. Quattro ci sembrano i filoni principali in cui è opportuno raggruppare le norme presentate:

- quelle per lo **sviluppo ed il rafforzamento della competitività**;
- quelle che attengono, sotto più profili, al **fisco**;
- quelle che riguardano il funzionamento dei nostri **mercati finanziari**;
- quelle, infine, che si riferiscono specificamente alle banche (**conti dormienti e Banca per il Sud**).

### **Provvedimenti per lo sviluppo e la competitività**

Le più importanti misure in materia di rafforzamento delle capacità competitive del sistema riguardano la riduzione del costo del lavoro (tramite riduzione dei contributi sociali), la detassazione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, il sostegno dei distretti industriali.

Per quanto riguarda la detassazione della ricerca, l'art 14 del decreto legge 14 marzo 2005 n. 35 (convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80) ha integralmente sostituito la lettera c) del comma 2 dell'art. 100 del Testo Unico delle imposte sui redditi in materia di erogazioni liberali in favore delle università, di enti di ricerca pubblici e di altre istituzioni universitarie, prevedendo la loro integrale deduzione, in luogo di una deduzione per un ammontare non superiore al 2% del reddito d'impresa dichiarato e prevedendo ulteriori tipologie di istituzioni o enti universitari fra i soggetti destinatari dell'erogazione agevolata.

Con il comma 1 dell'art. 49 la predetta disposizione viene espunta dal TUIR per essere inserita nel testo del ddl; inoltre, la deduzione riguarda ora solo i fondi trasferiti per il finanziamento della ricerca, a titolo di contributo o di liberalità.

Il comma 2 dell'art. 49 ripropone la disposizione già contenuta nell'art. 14 comma 8 del DL n. 35/2005, che prevede l'esenzione da tasse ed imposte indirette, con reclusione dell'IVA, per gli atti relativi ai suddetti fondi e la riduzione del 90% degli onorari notarili.

A far tempo dal 2006, viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il "Fondo per l'innovazione, la crescita e l'occupazione" finalizzato a finanziare progetti individuati nell'omonimo "Piano" comunitario, concordato nel corso del Vertice di Bruxelles del giugno scorso, per il rilancio della strategia europea di Lisbona sulla crescita e l'occupazione.

I finanziamenti erogati dal menzionato Fondo sono destinati esclusivamente agli interventi indicati nel suddetto "Piano" comunitario (che consta di ventiquattro orientamenti integrati, riportati nell'allegato II al predetto documento) concernenti, tra l'altro, il potenziamento delle politiche formative e dell'occupazione.

Le erogazioni del Fondo sono disposte sulla base di delibere del CIPE (Comitato Interministeriale Programmazione Economica) e nel limite di dotazione del medesimo costituito dai maggiori proventi, rispetto alle previsioni di bilancio

dell'anno 2006, derivanti da operazioni di dismissione o alienazione di beni dello Stato, con un "plafond" massimo di 3000 milioni di euro per il 2006.

L'istituzione del Fondo, seppur con i precisati limiti di gettito, è da considerarsi positivamente in quanto può efficacemente concorrere a potenziare il finanziamento di progetti volti alla crescita economica e dell'occupazione secondo i parametri elaborati nel 2000 dal Consiglio Europeo di Lisbona. In tal senso, lo strumento potrà interessare anche le imprese bancarie.

**Di notevole valenza, anche strategica, è poi la misura che riduce il costo del lavoro (art. 51).** A far tempo dal 2006, viene disposto a favore dei datori di lavoro – nell'ambito del processo di armonizzazione delle aliquote contributive, nonché di riduzione del costo del lavoro – l'esonero dal versamento dei contributi dovuti alla Gestione prestazioni temporanee dell'Inps, nel limite massimo complessivo di 1 punto percentuale.

Si rammenta che la predetta Gestione ricomprende: l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ivi compreso il Fondo di garanzia per il TFR; la cassa integrazione guadagni; la cassa unica assegni familiari; il trattamento di richiamo alle armi; i trattamenti economici di malattia e maternità.

L'esonero in parola viene applicato a valere, prioritariamente, sull'aliquota contributiva dovuta per l'assegno nucleo familiare pari, per il Settore bancario, al 2,48%, di cui lo 0,80% resta a carico dello Stato, essendo già oggetto di fiscalizzazione: in pratica, l'aliquota realmente versata è pari all'1,68% della retribuzione imponibile.

*Sul fronte dei **distretti industriali**, l'art. 53 del DDL finanziaria per il 2006 demanda ad appositi provvedimenti di attuazione le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi "quali libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.". Il Distretto è costituito dalla pluralità delle imprese che vi aderiscono. L'adesione è consentita per le imprese industriali, dei servizi, turistiche ed agricole; ed è "libera". Non sembrerebber essere comprese, quindi, le banche ed il settore finanziario in genere. Tenuto conto che sono comunque stabiliti adempimenti a carico dei cosiddetti "distretti produttivi" va sottolineato in qualche modo come si crei un soggetto economico con obblighi giuridici. E' interessante notare che dal punto di vista fiscale viene espressamente stabilita la soggezione ad imposta in modo autonomo rispetto alle imprese che vi aderiscono. Infatti, il legislatore afferma espressamente che i distretti produttivi sono compresi tra i soggetti passivi IRES di cui all'art. 73, comma 1, lettera b), cioè tra gli enti pubblici e privati, diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale.*

Secondo la citata relazione al disegno di legge, sul piano fiscale sono previsti 2 diversi gradi di aggregazione:

1. il primo è quello del consolidato fiscale nazionale, disciplinato dagli artt. 117 e segg. del TUIR, in quanto le società di capitali che compongono il distretto sono sostanzialmente equiparate ad un gruppo di società;
2. il secondo è quello della tassazione unitaria, nel quale il distretto diviene autonomo ed unitario soggetto passivo d'imposta anche ai fini delle imposte diverse dall'IRES nonché dei tributi ed altre somme dovute agli enti locali.

Entrambe le forme di aggregazione sono opzionali, si applicano in quanto compatibili con le norme sul consolidato nazionale e, ancorché affermato soltanto nella relazione tecnica al disegno di legge, anche le imprese non soggette all'IRES sarebbero ammesse alla tassazione unitaria.

La determinazione del reddito unitario imponibile, nonché dei tributi, contributi ed altre somme dovute agli enti locali viene operata mediante il ricorso all'istituto del concordato fiscale, per un periodo minimo di almeno 3 anni.

Al fine di favorire il finanziamento dei Distretti e delle imprese che ne fanno parte, viene demandato ad apposito regolamento interministeriale di stabilire le semplificazioni alla normativa in materia di cartolarizzazione in ordine ai crediti concessi da una pluralità di banche ed altri intermediari finanziari alle imprese facenti parte del distretto e ceduti ad un'unica società cessionaria.

Inoltre, le banche e gli altri intermediari finanziari che concedono crediti alle imprese facenti parte dei distretti possono effettuare ulteriori accantonamenti semprechè non procedano alla relativa cartolarizzazione o all'emissione di obbligazioni bancarie garantite.

Sulla base di quanto precede, è innegabile che l'istituto del Distretto rappresenti un'agevolazione significativa per le imprese beneficiarie.

Quanto agli aspetti concernenti l'intermediazione finanziaria, il sistema bancario in generale concorda con l'obiettivo di favorire le operazioni di cartolarizzazione per rafforzare le possibilità di finanziamento delle PMI. Resta da valutare la legittimità che il previsto Regolamento apporti modifiche alla Legge n. 130/99 di rango superiore.

Più in particolare, è previsto che con specifico regolamento vengano individuate le condizioni e le garanzie per disporre che il ricavato dell'emissioni delle operazioni di *securitisation*, vengano utilizzate dall'*originator* per ulteriori finanziamenti alle imprese operanti nei distretti oggetto della cartolarizzazione. Al riguardo, si esprime un generale apprezzamento per la proposta; va da sé che le previste operazioni di cartolarizzazione (o le connesse operazioni di finanziamento) dovranno essere realizzate a condizioni di mercato.

Peraltro, esiste la possibilità che i finanziamenti alle imprese facenti parte di distretti non raggiungano volumi in linea con quelli richiesti dal mercato delle *securitisation*. Potrebbero altresì sorgere problemi di concentrazione dei rischi nella strutturazione delle cartolarizzazioni, dal momento che i finanziamenti sottostanti deriverebbero da aziende appartenenti allo stesso settore.

Si prevede, inoltre, che tra gli *eligible cover asset* a copertura dell'emissione di *covered bond* ex art. 7 bis della legge n. 130/1999 siano ricompresi i flussi di cassa rivenienti da finanziamenti alle imprese facenti parte di Distretti.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che nel mercato internazionale gli *asset* a garanzia dell'emissione di *covered bond* sono esclusivamente *asset* di elevato *standing* creditizio, in particolare crediti ipotecari e crediti alle amministrazioni pubbliche. Si tratta, peraltro, di crediti che per loro natura sono fortemente standardizzati e non richiedono da parte degli investitori un'analisi del rischio specifico delle singole esposizioni. L'ipotesi di ampliare il novero delle classi di credito *eligible* ad essere incluse nel *cover pool* determina una serie di conseguenze rilevanti. Tra queste si segnala in particolare: (i) il possibile impatto negativo sulla qualità (e quindi sul rating) dei *covered bond* emessi; (ii) l'esigenza di una specifica valutazione dei finanziamenti alle imprese inseriti nel *cover pool* dal momento che si tratta di attivi non standardizzati in termini di modalità di *origination* e profilo rischio/rendimento. Si evidenzia inoltre che Basilea 2 prevede l'applicazione del requisito patrimoniale di favore ai *covered bond* acquistate da banche<sup>1</sup> solo nel caso il *cover pool* sia formato da *asset* inclusi in una specifica lista di cui non fanno parte i finanziamenti alle imprese.

---

<sup>1</sup> Nello Standardised Approach, per i *covered bond* è previsto un requisito patrimoniale pari al 10%, contro il 20% previsto per le tradizionali obbligazioni bancarie.

L'ipotesi di *covered bond* garantiti da finanziamenti alle imprese può essere perseguita purchè sia chiarito che si tratti di una particolare tipologia di titoli con un profilo di rischio diverso rispetto alle obbligazioni garantite ex art. 7 bis della legge n.130/99.

Si segnala che anche per la determinazione delle caratteristiche e condizioni dell'emissione di tale tipologia di *covered bond* è necessario attendere il già richiamato regolamento attuativo.

Si prevede, inoltre, che le banche possano effettuare degli accantonamenti aggiuntivi rispetto alla normativa vigente qualora non effettuino operazioni di cartolarizzazione di finanziamenti alle imprese facenti parte di distretti.

Al riguardo, non è in primo luogo chiaro a quale tipologia di accantonamenti la norma si riferisca e se tali accantonamenti aggiuntivi rappresenti una facoltà od un obbligo per la banca.

In questo secondo caso è opportuno sottolineare che la norma determinerebbe significative penalizzazione per le imprese bancarie che non intendono strutturare operazioni di cartolarizzazione, con possibili effetti negativi in termini di condizioni applicate ai crediti erogati alle imprese facenti parte di distretti. Se inoltre con il termine di "accantonamenti" si intendano i requisiti patrimoniali ai fini di vigilanza, è da valutare la legittimità del provvedimento che prevede che un Decreto Ministeriale intervenga direttamente sulla normativa di vigilanza bancaria, di diretta competenza della Banca d'Italia e disciplinata con specifica Direttiva Europea.

E', altresì, previsto che il Ministero dell'Economia e delle Finanze adotti le misure occorrenti per: (i) il riconoscimento della garanzia dei confidi ai fini di mitigazione del rischio di credito nel nuovo Accordo di Basilea; (ii) il rafforzamento patrimoniale dei confidi e la loro operatività; (iii) agevolare la costituzione di idonee Agenzie specializzate nel rilascio di rating alle imprese che fanno parte dei Distretti, ai fini del calcolo dei requisiti di capitale delle banche che utilizzeranno l'approccio Standardised nell'ambito di Basilea 2.

Al riguardo, in merito al punto (i) è opportuno sottolineare che il riconoscimento ai fini di vigilanza delle garanzia dei confidi spetta alla Banca d'Italia sulla scorta delle disposizioni della Direttiva Europea sulla *capital adequacy* bancaria – approvata il 28 settembre scorso – che recepisce la disciplina di Basilea 2.

Inoltre, con specifico riferimento alla Costituzione di una specifica Credit Rating Agency (CRA) specializzata nel rilascio di rating alle imprese facenti parte dei Distretti, è opportuno sottolineare che Basilea 2 prevede una serie di requisiti molto stringenti affinché i rating esterni possano essere utilizzati dalle banche per il calcolo dei requisiti di capitale nell'Approccio Standardised, tra i quali track record informativi molto solidi, indipendenza da influenze esterne, credibilità sul mercato, oggettività dei giudizi. Le stesse Agenzie di Rating dovrebbero comunque essere soggette all'Autorizzazione della Banca d'Italia.

Da ultimo è opportuno sottolineare che l'Agenzia di Rating rappresenta uno strumento per valutare oggettivamente il merito creditizio del prestatore e non per facilitarne l'accesso al credito. Esiste difatti il rischio con l'entrata in vigore del nuovo Accordo di Basilea, i finanziamenti a imprese corporate con rating inferiori a BB- subiscano addirittura una penalizzazione dei requisiti di capitali rispetto al caso di crediti a prestatori privi di rating esterni.

Il complesso delle misure sin qui menzionate possono certamente giovare alla competitività delle nostre imprese. E' tuttavia opinione dell'ABI, che si intende qui fortemente rimarcare, come maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata al rafforzamento del capitale di rischio delle PMI, cosa che conseguirebbe agevolmente da una modifica della legge n. 388/2000. Si tratta di una legge il cui campo di azione è stato finora limitato:

- alle nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo innovativi e ad elevato impatto tecnologico ovvero di prodotti e servizi nel campo dell'ICT,
- alle PMI (anche se non di nuova costituzione e a prescindere dai programmi innovativi) purchè localizzate in aree svantaggiate.

Dall'analisi dell' operatività di tale normativa, avviata nel 2004, si rileva che, nonostante l'interesse dimostrato dagli investitori qualificati (ad oggi risultano accreditati oltre 20 intermediari), esistono difficoltà all'utilizzo concreto delle risorse della stessa legge per varie ragioni, prima tra tutte l'esclusione di fatto di tutte quelle imprese che non sono "nuove" (in quanto costituite da più di tre anni) e che operano nelle aree non svantaggiate dell'Italia. Considerato che una delle attuali carenze della competitività delle imprese deriva dalla mancanza di programmi di sviluppo da parte di PMI in genere, si propone di estendere la citata legge ai programmi di sviluppo avviati da tutte le PMI a prescindere dal settore e dall'area territoriale in cui operano. Tale estensione consentirebbe altresì un maggiore coinvolgimento nelle operazioni in questione di investitori istituzionali di matrice bancaria nel capitale di rischio, generalmente posizionati su investimenti nel capitale di rischio di imprese già avviate."

Misure che non si ricollegano direttamente al tema della competitività ma che certamente possono rafforzarla per la loro valenza generale in termini di contributo al funzionamento della macchina produttiva del Paese sono quelle relative alla rideterminazione dei premi assicurativi Inail , alla estinzione di debiti pregressi della pubblica amministrazione e alla modifica del decreto legislativo 56/2000 che, come è noto, fissa le modalità di finanziamento delle regioni. Il giudizio dell'Associazione bancaria italiana è su questi tre fronti certamente positivo .

### **Misure in tema di fiscalità'**

Sul fronte della fiscalità molte sono le misure di precipuo interesse per il settore bancario italiano. Alcune di esse sono inserite nel decreto fiscale che accompagna la manovra di finanza pubblica; altre direttamente nell'articolato del disegno di legge finanziaria.

Pur dovendo qui rinviare, per quel che attiene alla descrizione degli aspetti più tecnici delle misure contenute nel decreto legge fiscale, all'apposita audizione parlamentare già convocata, si ritiene di dover sottolineare qui almeno i punti più delicati contenuti in alcune delle norme di carattere tributario e fiscale in genere in esso contenute. Tra le più importanti vi è certamente quella in materia di svalutazioni ed accantonamenti per rischi su crediti (art. 6) che stabilisce, per le banche, la riduzione dallo 0,60% allo 0,40% della percentuale di deducibilità delle svalutazioni ed accantonamenti per rischi su crediti (art. 106, comma 3, del T.U.I.R.). Si deve sottolineare come tale ulteriore restrizione alla deducibilità delle svalutazioni e degli accantonamenti su crediti sembra muoversi in controtendenza rispetto a ciò che si registra in Europa, sia a livello comunitario sia nelle singole discipline nazionali. Per la maggior parte dei paesi europei si osserva una normativa fiscale che, con diversi gradi di intensità, attribuisce maggior valore alla disciplina civilistica e di vigilanza in materia di svalutazioni e accantonamenti. Ad esempio, in Danimarca, Lussemburgo e Francia, il trattamento fiscale in materia di deducibilità delle svalutazioni viene equiparato a quello civilistico.

Sulla stessa linea, un recente documento di lavoro della Commissione europea (Working Group "*Common consolidated corporate tax base*" del Directorate-General Taxation and Customs Union<sup>2</sup>) propone per la generalità delle imprese la

<sup>2</sup> Brussels, 7 September 2005, Taxud, <http://europa.eu.int> .

deducibilità delle svalutazioni ed accantonamenti su crediti, al fine di evitare fenomeni di doppia tassazione. In particolare, il documento sottolinea l'opportunità di riconoscere ai settori bancari dei vari Stati Membri, data la peculiarità della loro attività economica, un trattamento fiscale per svalutazioni ed accantonamenti su crediti che recepisca le specifiche disposizioni della disciplina civilistica e di vigilanza.

Importanti sono poi anche le disposizioni introdotte dall'art. 5 del decreto-legge ("Plusvalenze finanziarie delle società") prevedono la modifica del regime fiscale che dispone l'esenzione delle plusvalenze da realizzo di partecipazioni, azioni e quote di partecipazioni non rappresentate da titoli, sia mediante l'elevazione da 12 a 18 mesi del periodo minimo di ininterrotto di possesso richiesto dalla norma, sia attraverso la riduzione dell'esenzione, che passa dal 100% al 95%. Viene altresì elevato da due a quattro esercizi il periodo transitorio previsto per la tassazione delle plusvalenze su partecipazioni che si qualificano per l'esenzione, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 344 del 2003.

Si tratta di penalizzazioni che mal si conciliano con l'impianto originario della riforma fiscale, all'interno della quale all'istituto della participation exemption viene affidato un ruolo ben preciso, vale a dire quello di correttivo rispetto all'abolizione del credito d'imposta sui dividendi. In tale prospettiva, ogni forma di restrizione introdotta al regime PEX implica una perdita di coerenza dell'intero sistema, con riproposizione, anche se in misura parziale, delle problematiche della doppia imposizione dei proventi derivanti da rapporti di partecipazione societaria.

La relazione governativa di accompagnamento delle nuove misure non sembra proporre particolari giustificazioni all'introduzione delle stesse, lasciando così intendere che si tratta di un intervento finalizzato in via principale al reperimento di gettito più che ad un'esigenza di riordino della materia.

Degni di menzione sono altresì le disposizioni contenute negli artt. 1 e 2 del decreto legge in parola, volte a rafforzare l'azione di contrasto all'evasione fiscale. Tali interventi, in linea generale, sono sempre condivisibili. Tuttavia, spiace dover rilevare che non risulta ancora risolta una questione importante posta dalla legge finanziaria per il 2005 in materia di accertamenti bancari da utilizzare ai fini fiscali. Lo scorso anno, infatti, è stato, tra l'altro, ampliato l'ambito oggettivo relativo ai dati che è possibile richiedere agli intermediari finanziari, nel rispetto della procedura appositamente prevista. Molto si è discusso circa la natura, procedimentale o sostanziale, della nuova disciplina. Resta il fatto che nessuno può comunicare una informazione relativa ad un fatto accaduto in passato se tale informazione non è stata archiviata in modo adeguato per un successivo utilizzo. Di tale problematica il legislatore deve farsi carico, stabilendo espressamente che la nuova disciplina relativa agli accertamenti bancari per fini fiscali non si applica con riferimento ai periodi d'imposta in cui non esisteva un obbligo specifico di archiviazione delle "operazioni finanziarie" diverse da quelle relative ai rapporti di conto, e dei soggetti che le hanno poste in essere. In alternativa, potrebbe essere previsto che la richiesta dell'Amministrazione finanziaria relativamente ai periodi d'imposta precedenti sia consentita solo con riferimento a dati e notizie per i quali, ad altro titolo, sussistevano obblighi di archiviazione.

*Molte sono anche le norme fiscali contenute nella legge finanziaria. Di rilievo per l'operatività dell'industria bancaria sono certamente le disposizioni che modificano l'attuale disciplina sulla retrocessione agli enti territoriali dell'imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari dagli stessi emessi, di cui al comma 2 dell'art. 1 del D.Lgs. 1° aprile 1996, n. 239. Attualmente, infatti, è previsto che detta imposta affluisca all'entrata del bilancio dello Stato per essere retrocessa agli enti emittenti in misura pari al 50 per cento del gettito che si renderebbe applicabile sull'intero ammontare degli interessi attivi del prestito.*

Come specificato nella relazione di accompagnamento al provvedimento, l'applicazione di tale disciplina si è rivelata però causa di pregiudizi finanziari per il bilancio dello Stato

a motivo della circostanza che i prestiti obbligazionari in questione sono prevalentemente collocati presso soggetti diversi da quelli indicati dall'art. 2 del citato D.Lgs. n. 239 del 1996 e, cioè, presso i cosiddetti lordisti che sono tenuti ad includere i proventi dei prestiti obbligazionari (interessi attivi) nella dichiarazione dei redditi. In ultima analisi, la restituzione agli enti emittenti dell'imposta sostitutiva costituisce un costo netto per lo Stato e non l'attribuzione parziale agli enti locali del gettito incamerato a titolo di imposta sostitutiva.

Pertanto, al fine di ovviare al suddetto inconveniente, la disciplina dell'imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari emessi dagli enti territoriali viene modificata con la previsione del versamento diretto agli enti territoriali dell'imposta effettivamente acquisita sui prestiti.

Per gli intermediari finanziari che intervengono nella riscossione dei suddetti proventi e come tali gestiscono secondo le ordinarie modalità detta imposta senza mantenerla distinta rispetto all'imposta sostitutiva riscossa con riferimento alla generalità dei titoli obbligazionari e similari, tale previsione comporta un aggravio in termini procedurali in quanto richiede la tenuta di una contabilità separata per i titoli in questione. È necessario che sia individuata una soluzione capace di conciliare le esigenze dello Stato con quelle degli intermediari.

Ad giudizio preoccupato e sostanzialmente negativo spingono le norme di cui all'art. 41 volte ad introdurre **l'indeducibilità delle minusvalenze** su azioni e strumenti similari privi dei requisiti per l'applicazione della *participation exemption*, nonché delle perdite realizzate mediante la cessione di azioni, quote e strumenti finanziari assimilati classificati nell'attivo circolante, per un ammontare corrispondente a quello dei dividendi non imponibili incassati nei ventiquattro mesi precedenti al realizzo.

La finalità perseguita dal legislatore è di carattere antielusivo, vale a dire quella di evitare che le imprese possano avere un vantaggio tributario indebito tramite la deduzione di minusvalenze e perdite in contropartita di dividendi ed altri proventi non imponibili.

In tal senso si esprime anche la relazione di accompagnamento al disegno di legge, laddove è specificato che la norma mira a colpire le fattispecie in cui si verificano i tre seguenti presupposti: "i) il soggetto A vende le partecipazioni della società Z al soggetto B "dividendi inclusi" realizzando plusvalenze esenti, ii) il soggetto B incassa i dividendi esclusi da imposizione per il 95% del loro ammontare da Z e iii) il soggetto B vende le partecipazioni di Z realizzando minus deducibili".

Peraltro, stante la genericità della norma, proprio per evitarne l'applicazione generalizzata - si legge nella relazione di accompagnamento - ne è espressamente prevista la disapplicazione in due specifici casi, con riferimento ai quali non è rinvenibile un disegno elusivo, vale a dire quando le partecipazioni non possiedono i requisiti per godere del regime di esenzione di cui alla *participation exemption* per la mancanza di commercialità ovvero per la residenza in un c.d. Paradiso fiscale ovvero nei casi in cui in cui le partecipazioni oggetto di realizzo non siano state acquistate recentemente.

Ciò premesso, va, tuttavia, osservato che la norma desta gravi perplessità posto che - al di là dei due casi di disapplicazione espressamente previsti - rende indeducibili dal reddito d'impresa le minusvalenze e le perdite realizzate mediante la cessione di azioni, quote e strumenti finanziari assimilati anche in altre ipotesi nelle quali tale deduzione non può comunque generare un'elusione d'imposta, non consentendo all'impresa acquirente di conseguire alcun vantaggio tributario indebito.

In particolare, nel caso in cui un'impresa acquisti azioni da una società soggetta ad IRES e successivamente le ceda dopo aver incassato i dividendi, la deduzione delle predette minusvalenze o perdite non solo non dà luogo ad alcun salto d'imposta, ma serve ad evitare una doppia imposizione economica.

Qualora, infatti, la predetta società abbia realizzato una plusvalenza per effetto della cessione delle azioni (comprehensive del dividendo) e l'abbia assoggettata integralmente ad IRES, i dividendi risultano gravati due volte da tale imposta, una prima volta come utili d'impresa a carico della società che li abbia prodotti e, una seconda volta, come plusvalenze a carico della società cedente.

La deduzione da parte dell'impresa acquirente delle minusvalenze e perdite generate dall'incasso dei dividendi ha, quindi, proprio la finalità di controbilanciare il duplice assoggettamento ad IRES dei dividendi a carico della società cedente.

Dalle considerazioni sopra esposte deriva, quindi, la conferma che la deduzione delle minusvalenze e perdite realizzate dalle imprese mediante l'acquisto di azioni, quote e strumenti finanziari e la loro successiva rivendita dopo lo stacco del dividendo, può dar luogo ad un effettivo risparmio d'imposta solo nel caso in cui il cedente può godere del regime di esenzione della c.d. *participation exemption* ai sensi dell'art. 87 del TUIR o di altro regime di esenzione. Soltanto in tale ipotesi, infatti, la deduzione delle minusvalenze e perdite realizzate dalle imprese acquirenti non può trovare contropartita nella tassazione delle plusvalenze realizzate dal cedente. Conseguentemente, la norma antielusiva dovrebbe avere un ambito circoscritto esclusivamente a dette fattispecie.

L'introduzione della norma in termini indiscriminati finirebbe con il rendere ineducibili anche minusvalenze che nulla hanno a che vedere con la distribuzione del dividendo, sia per gli effetti di doppia tassazione che ne deriverebbero (tassazione della plusvalenza tassata in capo al cedente, riconducibile al diritto ai dividendi incorporato nel prezzo di vendita ed ineducibilità della minusvalenza collegata ai medesimi dividendi).

Premesso che occorre che sia chiarito che la ineducibilità delle minusvalenze rileva ove vengano percepiti dividendi sui medesimi titoli, dovrebbe essere prevista l'ineducibilità delle minusvalenze solo se derivano da partecipazioni non quotate (cfr. le considerazioni di seguito indicate con specifico riferimento alle negoziazioni su mercati regolamentati) ovvero, in alternativa, solo se derivano da operazioni di cessione di partecipazioni nell'ambito del medesimo gruppo societario.

In ogni caso, si dovrebbe, comunque, prevedere l'esclusione dall'ambito applicativo della norma delle minusvalenze derivanti da operazioni rientranti nelle fattispecie disciplinate dall'art. 47, comma 7 (liquidazione, recesso, esclusione).

Con specifico riguardo agli effetti distorsivi connessi con l'applicazione della norma anche alle cessioni di azioni, quote e strumenti finanziari negoziati su mercati regolamentati si osserva quanto segue.

La scelta di estendere il regime d'ineducibilità anche nell'ipotesi in cui le minusvalenze e perdite siano realizzate mediante cessioni di azioni e strumenti finanziari assimilati conclusi su mercati regolamentati desta perplessità ancor più forti e rilevanti in quanto le cessioni concluse su tali mercati difficilmente si prestano alla realizzazione di operazioni elusive tra controparti predeterminate.

In tale ipotesi, gli operatori non hanno la possibilità di scegliere la controparte con cui concludere l'acquisto o la vendita di titoli, in quanto sui mercati regolamentati gli ordini di acquisto e di vendita dei titoli, nonché gli obblighi di consegna e ritiro dei titoli, sono abbinati fra loro secondo criteri oggettivi prestabiliti.

A ciò va aggiunta la circostanza che in base alle modalità di funzionamento dei mercati regolamentati gestiti da Borsa Italiana, agli investitori non è neppure possibile conoscere gli intermediari che hanno effettuato la negoziazione; ciò in quanto la controparte di tutte le operazioni di acquisto e di vendita concluse sui predetti mercati regolamentati è sempre la Cassa di Compensazione e Garanzia, che assicura il servizio di controparte centrale.

Con specifico riferimento alle minusvalenze e perdite realizzate mediante le cessioni di azioni e strumenti finanziari assimilati concluse su mercati regolamentati, va

osservato che tale impostazione potrebbe falsare a posteriori le relative quotazioni in quanto comporterebbe la modifica di uno dei fattori presi in considerazione dagli operatori per la determinazione del prezzo di negoziazione delle predette azioni e strumenti finanziari e, cioè, quella relativa alla deducibilità dal reddito d'impresa delle predette minusvalenze e perdite.

Importante per le banche è anche l'articolo 64 che reca disposizioni in materia di rivalutazione dei beni dell'impresa e delle aree fabbricabili, una importanza che è connessa anche con la prima applicazione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS.

L'IFRS 1, *Prima adozione degli International financial reporting standards*, prevede che le rettifiche di valore conseguenti alla prima applicazione degli IAS/IFRS siano imputate in una riserva di patrimonio netto. La necessità di procedere, a fronte di tali variazioni, alla rilevazione della fiscalità differita e anticipata comporta l'onere di gestire un doppio binario, a causa dei disallineamenti tra valori civilistici e valori fiscali. Una possibile soluzione, che il sistema bancario accoglierebbe con molto favore, potrebbe essere l'apposita estensione del campo di applicazione dell'art. 64 del DDL Finanziaria 2006, che ora, invece, prevede la possibilità di rivalutare mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva i soli beni d'impresa e le partecipazioni di cui alla legge n. 342 del 2000. In tal senso, si fa presente che l'ammontare dei suddetti disallineamenti (la cui somma algebrica rappresenterebbe la base su cui applicare l'imposta sostitutiva) si desume dai prospetti previsti dal citato IFRS 1, sui quali le imprese bancarie hanno richiesto, alle rispettive società di revisione, raccogliendo un'esplicita raccomandazione della Consob<sup>3</sup>, la revisione contabile completa.

## **Mercato finanziario**

Il buon funzionamento del mercato finanziario dipende certamente anche adeguati modelli di finanziamento delle istituzioni preposte alla regolazione e alla vigilanza. Non privo di problemi si presenta tuttavia il quadro delle norme volte a riformare l'attuale modello di finanziamento delle **Authorities (art. 14)**.

A partire dal 2007, gli stanziamenti statali in favore di Consob, dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della Covip sono soppressi. Entro ottobre 2006 detti enti devono restituire le somme anticipate dal bilancio dello Stato. A decorrere dal 2006, le predette *Authorities* sono finanziate "dal mercato di competenza". Con decreto del MEF da adottare entro gennaio 2006 sono fissate le quote di contribuzione a carico degli utenti (commi 1-4).

Si ricorda, al riguardo, che il finanziamento della Consob avviene attualmente in parte mediante un fondo previsto nel bilancio dello Stato e in parte attraverso contribuzioni, versate direttamente dagli organismi e dagli operatori del mercato a fronte dell'attività di vigilanza svolta dall'Istituto. Nel bilancio preventivo 2005, sono indicati 25,44 milioni di euro a carico dello Stato e 47,13 milioni di euro a carico dei soggetti vigilati.

L'onere quindi per i soggetti vigilati derivante dalla previsione in commento ammonterebbe a circa 26 milioni di euro. Va inoltre osservato che la norma proposta all'art. 14 della legge finanziaria prevede, non solo il passaggio al totale auto-finanziamento della Consob, ma introduce la sostanziale novità che le contribuzioni sono stabilite non dalla Consob stessa, come accade ora, ma da un soggetto esterno, il Ministero dell'Economia.

Sino ad ora la Consob nella fissazione dei contributi dovuti dal mercato ha tenuto in considerazione i costi che l'autorità sostiene per esplicare le varie funzioni (di

---

<sup>3</sup> N. 5025723 del 15 aprile 2005.

vigilanza, istruttorie, ecc.) nei confronti dei soggetti contributori, graduando quindi il *quantum* contributivo all'effettivo grado di utilizzazione dei servizi della Commissione da parte dei suoi "finanziatori". La fissazione di tali contributi da parte di un soggetto (come il Ministero) che non svolge direttamente tali funzioni potrebbe non garantire più tale allineamento, aggravando ulteriormente gli effetti negativi sul bilancio del mercato. L'individuazione nella legge finanziaria di principi di ripartizione dei contributi sulle varie tipologie di soggetti di mercato a cui il MEF dovrebbe attenersi potrebbero, in un qualche modo, migliorare tale situazione.

Per quanto invece concerne il finanziamento della COVIP, esso è ad oggi attuato mediante uno stanziamento di 2 milioni di euro a valere su apposito capitolo del bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonché a valere sul gettito del contributo di solidarietà per un importo pari a 5,5 milioni di euro. Non ha, invece, mai avuto attuazione la previsione di cui all'art. 13, comma 3, della legge n. 335/1995, la quale prevede il parziale autofinanziamento della COVIP (in misura non superiore all'autorizzazione di spesa di cui al comma 2 del medesimo articolo) mediante il versamento annuale da parte dei fondi pensione di una quota non superiore allo 0,5 per mille dei contributi incassati, dal momento che non è stato mai emanato il decreto di attuazione del Ministro del tesoro di concerto con quello del lavoro.

L'eventuale accoglimento della nuova previsione della legge finanziaria per il 2006 determinerebbe quindi l'introduzione di un onere per le forme pensionistiche complementari di 7,5 milioni di euro annui.

Considerata la fase di sostanziale avvio del mercato della previdenza complementare, si propone di rendere graduale nel tempo il passaggio al totale autofinanziamento della COVIP. In ogni caso, è essenziale che l'autofinanziamento interessi tutte le forme pensionistiche complementari (fondi pensione negoziali e aperti, contratti assicurativi con finalità previdenziale, fondi preesistenti) e sia attuato secondo meccanismi che tengano conto dei flussi di contribuzione ricevuti dalle forme medesime, al fine di garantirne l'equa ripartizione.

L'ipotesi di un passaggio al finanziamento delle autorità completamente a carico del mercato non ci trova d'accordo (dal momento che questa funzione è un tipico servizio pubblico). Peraltro, l'eventuale modifica dovrebbe essere accompagnata (anche per compensare il pesante maggior esborso che ne deriverebbe per i soggetti vigilati) da una misura che preveda, secondo il principio *no taxation without representation*, una rappresentatività dei soggetti contributori alla vita dell'istituzione; ma trattandosi di autorità indipendenti è impensabile che queste siano assoggettate al "controllo" dei soggetti contributori, specialmente nelle funzioni critiche di vigilanza e sanzionatorie. Tuttavia nelle attività relative alla verifica dell'utilizzo delle risorse, sarebbe auspicabile una maggiore rappresentatività dell'industria, come esperienze estere dimostrano attuabile senza ledere l'autonomia istituzionale dell'autorità.

Altresì rilevante è quanto contenuto nell'art. 55 del ddl n. 3613 prevede che, ai fini del completamento del processo di privatizzazione, le società di interesse nazionale che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio (basti pensare a: ENI, Enel, Terna, Snam Rete Gas, Alitalia, Finmeccanica) nelle quali lo Stato abbia ancora una partecipazione qualificata, possano emettere strumenti finanziari partecipativi (o speciali categorie di azioni) che attribuiscono il diritto di sottoscrivere aumenti di capitale riservati.

Il diritto di sottoscrivere l'aumento di capitale riservato si estingue in caso di trasferimento dei titoli, di perdita della qualità di azionista, di adesione ad un'OPA. A tale riguardo, e più in generale, la disciplina prevede come "siano fatte salve le diverse disposizioni in materia di offerte pubbliche conseguenti al recepimento della relativa normativa comunitaria".

E' inoltre previsto che le procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e di enti pubblici in società per azioni debbano ricevere l'approvazione dell'assemblea dei possessori di tali titoli "speciali".

In buona sostanza, tali titoli – che possono essere a titolo gratuito a favore di tutti gli azionisti, ovvero a pagamento a favore di alcuni azionisti individuati in base alla percentuale di azioni detenute – permettono di "blindare" la società nella quale sono stati emessi, appartenendo al novero delle c.d. "misure anti-scalata". La disciplina va letta ponendo mente alla prossima scadenza del recepimento della direttiva comunitaria in materia di offerte pubbliche di acquisto (20 maggio 2006), direttiva che renderà più difficile, almeno in linea di principio, la predisposizione di meccanismi volti ad ostacolare i mutamenti del controllo di una società.

Si richiama l'attenzione del legislatore sulle criticità connesse alla decisione di ostacolare, o comunque di rendere meno fluidi, i mutamenti di controllo di società quotate in borsa. Questa, a parere del sistema bancario, è scelta che va attentamente ponderata, in quanto suscettibile di provocare effetti negativi su un mercato del controllo, quale quello italiano, tradizionalmente asfittico, potendo contribuire ad allontanare il risparmio dagli investimenti in borsa. Si segnalano altresì gli effetti che tale decisione provoca sull'attuale compagine delle società potenzialmente interessate, che si vede privata della possibilità di *exit* (e della possibilità di liquidare il proprio investimento), sia sotto forma dell'esercizio del recesso (che l'art. 55 esclude nel caso in cui tali titoli "speciali" vengano introdotti), sia a seguito di opa, ipotesi che la norma elimina "in nuce", permettendo sostanzialmente solo offerte gradite all'azionista di controllo.

### **Conti dormienti e banca per il sud**

Alcune norme richiamano infine molto specificamente il ruolo delle banche e su di esse vogliamo chiudere le considerazioni della presente audizione. Si tratta di quelle riguardanti i cosiddetti conti correnti dormienti (art. 46) e dell'iniziativa di promuovere la costituzione di una Banca per il Sud (art. 54).

Per quanto concerne i **conti dormienti**, il settore bancario comprende, in linea di principio, le ragioni a base della previsione che introduce la devoluzione dei beni e delle somme contenuti in rapporti bancari "inattivi" ad un Fondo appositamente costituito presso il Ministero dell'Economia per indennizzare i risparmiatori che hanno investito sul mercato finanziario. E' da tenere peraltro presente che nella prassi comunemente seguita dalle banche non si ritiene soggetto a prescrizione il diritto del cliente ad ottenere la restituzione delle somme e dei beni depositati, anche nell'eventualità in cui il relativo rapporto non sia stato movimentato per un considerevole periodo di tempo. Ciò in relazione al fatto che nell'ordinamento non vi è, a tutt'oggi, una disposizione che stabilisca la prescrittibilità del diritto alla restituzione di quanto contenuto nel rapporto in caso di inattività dello stesso.

L'art. 46 del disegno di legge in esame dispone che il predetto Fondo sia "alimentato dall'importo dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti come dormienti all'interno del sistema bancario e finanziario". Con Regolamento governativo, proposto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze sono definiti i predetti conti e rapporti "dormienti", nonché le modalità di rilevazione degli stessi.

Al fine di assicurare un'immediata operatività della normativa ed un quadro certo delle regole appare opportuno che sia la normativa primaria ad individuare l'applicabilità della stessa, con riferimento all'ambito soggettivo, oggettivo e temporale.

La questione riguarda anzitutto l'individuazione di coloro presso i quali i conti siano detenuti. In tale ambito è necessario - al fine di evitare disparità di trattamento sia con riguardo al titolare del rapporto sia al soggetto depositario - che la norma trovi applicazione ad ogni tipologia di intermediario presente nel mercato finanziario (banche, altro intermediario finanziario, Poste italiane spa).

I libretti di risparmio al portatore andrebbero esclusi dall'ambito oggettivo di applicazione, stante la loro natura di titoli di credito al portatore, ove all'inattività del rapporto può contrapporsi una sua circolazione tra più soggetti, pur sempre nel rispetto della normativa di contrasto al riciclaggio. In altri termini la disposizione dovrebbe applicarsi soltanto ai conti correnti e depositi a risparmio nominativi.

Infine, la previsione di termini di prescrittibilità del diritto alla restituzione dovrebbe tenere conto del contrapposto interesse del titolare del conto di vedere salvaguardato, per un congruo periodo di tempo, il riferimento all'intermediario presso cui è intrattenuto il rapporto. Ciò giustifica l'introduzione di un termine ampio, ad esempio quello ventennale, atto a garantire la tutela dei contrapposti interessi.

A sostegno di quanto finora indicato può richiamarsi anzitutto l'evoluzione dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge n. 3328 del Senato della Repubblica dove si è da ultimo registrata la presentazione di un emendamento, da parte dei relatori, al citato disegno di legge, in cui si era giunti ad un testo dove si prevedono principi che assicurano un contemperamento delle esigenze dei diversi soggetti chiamati in causa:

- *imprescrittibilità del diritto del titolare*, nonostante non siano state compiute operazioni ad iniziativa del titolare del rapporto (o da terzi delegati), sebbene circoscritto in un arco temporale limitato (venti anni);
- *devoluzione* delle somme relative a tali rapporti *allo Stato*, una volta compiuto il predetto termine;
- *circoscritti adempimenti a carico del depositario*, in grado di assicurare comunque che il titolare del rapporto (o altro soggetto da questi indicato) venga a conoscenza del compimento del periodo di inattività dello stesso e sia pertanto messo in grado di provvedere al riguardo.

Nel contesto delle iniziative legislative in materia adottate in ambito europeo può essere anzitutto richiamata la normativa spagnola, laddove si prevede che la banca depositaria una volta verificato il compimento del termine di 20 anni di inattività del deposito, provvede a riversare le somme ivi risultanti ad un apposito fondo costituito presso lo Stato. Un sistema analogo viene seguito dall'ordinamento irlandese (*Dormant Accounts Act* del 2001) in cui sono considerati "dormienti" i conti sui quali non siano state compiute operazioni dal titolare per un periodo non inferiore a quindici anni. Questa legge dispone inoltre specifici adempimenti a cui la banca è tenuta per contattare il titolare del conto nonché la destinazione finale dei beni e delle somme ivi depositati qualora nessuna richiesta sia pervenuta alla banca medesima da parte degli aventi diritto.

Per quel che riguarda la **Banca per il Sud**, l'ABI ha da tempo espresso in maniera chiara e netta il proprio parere, da ultimo nel corso dell'Assemblea annuale degli associati a luglio scorso. Giova ricordare, preliminarmente, che la disposizione in discorso prevede, su iniziativa pubblica, la costituzione di una nuova banca ("Banca del Mezzogiorno") finalizzata a sostenere lo sviluppo economico del Mezzogiorno. Non si tratta di un nuovo ente pubblico disciplinato da una legge speciale, poiché è stabilito che la banca sarà una società per azioni, i cui soci fondatori saranno lo Stato, gli enti locali, le camere di commercio e "altri enti e organismi".

E' prevista l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia che – in armonia con la normativa comunitaria e con il TUB – disciplinerà:

- lo statuto della banca, che sarà ispirato "ai principi già contenuti negli statuti dei banchi meridionali e insulari" (si dovrebbe trattare del Banco di Napoli, Banco di Sicilia e Banco di Sardegna). E' probabile che il riferimento ai "principi" riguardi l'operatività, che dovrà privilegiare i soggetti insediati nelle aree del Mezzogiorno;

- il capitale, che in maggioranza dovrà essere privato e "diffuso". Tale caratteristica potrebbe comportare il controllo pubblico su tale banca, considerato che lo Stato viene autorizzato ad intervenire nel capitale stesso con un apporto di 5 milioni di euro e, quindi, potrebbe fungere da azionista di riferimento. Il "privilegio patrimoniale" riconosciuto ai "vecchi soci dei banchi meridionali" sembrerebbe significare, in tale contesto, che a questi soggetti è riconosciuta una sorta di prelazione sull'acquisto delle azioni della società.
- le modalità per provvedere all'acquisizione di marchi, denominazione e rami d'azienda (quali, ad esempio, le succursali bancarie) già appartenuti ai banchi meridionali e insulari;
- le modalità di accesso della banca ai fondi internazionali per lo sviluppo delle aree geografiche sottoutilizzate.

Dal punto di vista ordinamentale occorre rilevare come una iniziativa del genere appaia in controtendenza rispetto all'assetto del sistema bancario che il legislatore ha delineato con l'emanazione del Testo unico bancario, che ha sancito la assoluta autonomia della banca nella scelta delle proprie forme di specializzazione e il tramonto del modello della banca pubblica .

Dal punto di vista più squisitamente economico va ribadito come negli ultimi anni i prestiti al Mezzogiorno siano notevolmente cresciuti. Anche nel 2004, i prestiti bancari alle imprese con sede nel Mezzogiorno sono cresciuti più di quelli alle imprese del Centro Nord: rispettivamente 7,6 e 3,7%. I tassi di interesse sui finanziamenti in conto corrente sono più elevati di un punto e mezzo: ma riflettono il maggior grado di rischiosità ambientale, settoriale e dimensionale. È stata peraltro ormai riconosciuta l'infondatezza del trito argomento secondo cui il sistema bancario meridionale sarebbe stato colonizzato dalle banche del Nord e queste utilizzerebbero il Mezzogiorno come una riserva dove raccogliere risparmio da impiegare altrove. **Le banche del Centro Nord impiegano al Sud più risorse finanziarie di quanto là ne raccolgono in forma di depositi: 108,7 miliardi contro 63,9.**

Del pari infondato è l'argomento per cui vi sarebbe una carenza di sportelli bancari nel Sud e sarebbe diminuito, negli ultimi anni, il rapporto impieghi/Pil: lo dimostrano le elaborazioni effettuate in materia dal Centro Studi e Ricerche dell'ABI, che tengono conto delle appropriate variabili di scala, del rilevante fenomeno dell'economia sommersa - che non usa credito - della più forte presenza nell'economia meridionale del settore pubblico.

**In definitiva, quello della costituzione della Banca del Sud è un progetto di cui non comprendiamo le motivazioni.** Se si vuole dire che occorre una banca del Sud perché quelle esistenti non sono idonee o competitive, i dati mostrano in maniera esaustiva che ciò non risponde al vero. Se l'idea è di promuovere la nascita di un istituto che finanzia il Sud senza applicare corrette procedure di selezione del merito di credito, riproponendo proprio quelle prassi che hanno inflitto ai cittadini meridionali la perdita delle loro banche, ebbene, non siamo d'accordo. Se il nuovo soggetto volesse invece aggiungersi alla platea degli intermediari creditizi che assistono e finanziano imprese e famiglie del Sud, non potremmo che esserne contenti.

## **Conclusioni**

La manovra di finanza pubblica presentata in Parlamento riveste una particolare importanza per il conseguimento dell'obiettivo di rientro sotto il 3 per cento nel rapporto deficit/pil entro il 2007. Conseguire questo obiettivo e riportarsi sulla strada del risanamento permanente e definitivo deve essere considerata una priorità del Paese essendo esso la condizione essenziale per costruire un sistema a più elevata capacità di crescita e di produzione di posti di lavoro.

Il tema del contenimento della spesa pubblica resta di assoluta centralità nell'ambito del dibattito sul controllo dei saldi di finanza pubblica anche in relazione alla sostanziale scarsa efficacia di una serie di provvedimenti degli anni scorsi (dagli acquisti di beni e servizi, al decreto taglia spese e fino alla regola del 2% varata lo scorso anno).

La questione del riequilibrio strutturale della nostra finanza pubblica resta quanto mai aperto e resta quanto mai attuale il problema di saper riportare sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi.

Per quanto concerne gli aspetti relativi agli interventi micro e ad alcune singole misure, l'ABI evidenzia il permanere di una scarsa attenzione verso il problema del trattamento differenziato dei diversi settori produttivi. Su questo fronte non possiamo non ricordare l'annosa vicenda dell'IRAP che ci vede fortemente penalizzati sia sul fronte dell'aliquota complessiva nominale (comprese quindi le maggiorazioni regionali) sia sul fronte della definizione della base imponibile.