

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Industria

“Conversione in legge del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori
misure urgenti per la crescita del Paese”

AUDIZIONE DELL’ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LE BANCHE POPOLARI

Roma, 7 novembre 2012

DOCUMENTO DI AUDIZIONE

Audizione sul Disegno di legge n. 3533, recante “Conversione in legge del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.

1. Introduzione

Il secondo “Decreto Crescita” approvato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti, costituisce un ulteriore e significativo passo in avanti dell’Agenda per la crescita sostenibile del Governo, rappresentando la naturale prosecuzione di quanto operato in campo legislativo nei mesi scorsi.

Nell’ambito degli approfondimenti conoscitivi che sta conducendo la 10^a Commissione Industria del Senato per valutare gli effetti delle nuove misure sulle prospettive di crescita dell’economia nazionale - tenuto conto della difficile fase congiunturale - l’Associazione Nazionale fra le Banche Popolari (in seguito Assopopolari) è stata invitata a fornire proprie valutazioni in ordine ai contenuti del Disegno di legge in parola.

Ringrazio pertanto il Presidente e l’intera Commissione per averci dato l’opportunità di esprimere il punto di vista dell’Assopopolari su un tema come quello della crescita del Paese che riteniamo della massima importanza, non soltanto per le ricadute che i citati provvedimenti potranno avere sul livello delle attività degli istituti nostri associati nell’ambito dei territori serviti, quanto soprattutto per gli effetti auspicabili sulla ripresa dell’economia reale e degli investimenti in particolare.

Il nostro parere esprime le istanze di una categoria di intermediari costituita da 85 Banche che insieme rappresentano il 30% dell’intermediazione posta in essere dal sistema creditizio italiano, con circa 1.300.000 soci, oltre 12 milioni di clienti, 84.100 dipendenti e 9.400 sportelli. Il modello delle Banche Popolari si caratterizza per la vocazione localistica, d’intermediazione retail incentrata su rapporti di lungo periodo con la clientela e la relazione privilegiata con le imprese locali di piccola e media dimensione e con le famiglie.

Pur comprendendo e condividendo lo spirito delle misure di politica economica in esame, ossia quello di dare un impulso più consistente e marcato allo sviluppo, non possiamo non sottolineare lo stato di grave disagio in cui versano le famiglie, le micro, le piccole e medie imprese, le comunità e i territori nei confronti dei quali le Banche Popolari svolgono la propria attività quotidiana.

Le nostre maggiori preoccupazioni riguardano il rischio che la crisi dell’economia, caratterizzata in questo momento da una pesante recessione a cui si è associato un marcato crollo della domanda di credito generata dalla caduta della domanda globale, possa continuare a permanere ancora per parecchi mesi.

Il concretizzarsi di una simile eventualità, peraltro suffragata dai dati ufficiali che ci pervengono dall'osservatorio della Banca d'Italia e dell'Istat, si andrebbe ad innestare su una fase già estremamente deteriorata dell'economia, ulteriormente indebolita dagli effetti delle misure di riduzione della spesa pubblica e d'inasprimento fiscale deliberate nel corso dell'anno corrente, determinando ulteriori effetti depressivi di grande impatto con conseguenze difficilmente misurabili. Pertanto, le nostre osservazioni possono riferirsi ai tempi che le misure in discussione possono impiegare nel dispiegare in modo efficace i loro effetti sull'economia reale.

2. Misure per lo sviluppo e la diffusione della tecnologia della digitalizzazione

Nell'ambito della parte del Decreto dedicata all'**Agenda Digitale Italiana** (artt. 1 – 20) l'aspetto dell'innovazione tenderà ad assumere una rilevanza centrale al fine di rendere maggiormente efficienti le attività della P.A. e i servizi digitali per i cittadini e per le imprese. Si condivide pienamente l'introduzione del pubblico elenco denominato Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti, presso il Ministero per lo sviluppo economico. Nel quadro delle norme previste, auspichiamo sia una maggiore partecipazione, finora disattesa, da parte dei professionisti sia la possibilità di accesso all'utilizzo della PEC anche per i privati o non residenti nei rapporti con i soggetti presenti nell'indice previo accreditamento/registrazione.

Con riferimento in particolare alle misure attinenti alla **Banda larga e ultralarga** (art. 14), l'azzeramento del divario digitale e gli interventi per la diffusione sull'intero territorio nazionale delle tecnologie digitali, per complessivi 750 milioni di euro, darà un incentivo ulteriore a modernizzare e rendere maggiormente efficienti, con un auspicabile risparmio nei costi di gestione, le reti infrastrutturali di gestione delle informazioni delle banche, in particolare, di quelle medie e piccole che già possono beneficiare di sostanziali risparmi grazie all'adesione a consorzi di categoria o interbancari.

Per quanto concerne lo sviluppo dell'utilizzo della **Moneta elettronica** (art. 15) è auspicabile che le iniziative proposte possano concretamente favorire la diffusione degli strumenti elettronici di pagamento. Attualmente, il nostro Paese registra ancora un significativo ritardo su questa materia, essendo al 20° posto rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea per quanto riguarda il numero medio di operazioni con carte di pagamento per abitante (Fonte BCE). L'utilizzo della moneta elettronica è in espansione, ma tale processo può essere ulteriormente incentivato e accelerato. Tuttavia, le Banche Popolari possono sottolineare la rilevante diffusione di tale mezzo di pagamento fra i propri clienti. Infatti, tra il 2010 ed il 2011 l'ammontare dei bonifici disposti con modalità automatizzate è salito da 125 a 132 miliardi di euro (+5,6%), il numero complessivo delle carte di debito e di credito è passato da 7,2 a 9,8 milioni (+36%), il numero delle operazioni su terminali POS (Point of Sale) da 73 a 75 milioni (+2,7%) e il numero dei clienti che utilizza il canale internet per le operazioni bancarie da 4,6 a 5,1 milioni (+10%).

Condividiamo l'intento di migliorare la diffusione della moneta elettronica senza che vi siano per i consumatori aggravii di costo nonché la sua estensione agli operatori che

gestiscono pubblici servizi. In un momento come l'attuale sembra auspicabile il risparmio che si otterrà con la digitalizzazione dei servizi erogati. Oltre a tutti i significativi miglioramenti per la P.A. si assiste anche ad un ulteriore passo in avanti per la riduzione dell'utilizzo del contante, foriero di rischi di evasione fiscale. È evidente che si tratti di un cambiamento culturale e di abitudini consolidate nel tempo; in ragione di ciò la sua applicazione a partire dal 1° gennaio 2014 permette un adeguato periodo di adattamento. Si raccomanda, in particolare, dato l'impatto che la misura potrebbe avere, l'attenzione all'aspetto della disciplina degli importi minimi, delle modalità e termini sia in relazione ai soggetti interessati all'attuazione sia per quelle categorie, persone anziane o disagiate, che potrebbero trovare rilevanti difficoltà nell'effettuare operazioni anche semplici ed elementari.

L'ammodernamento che sarà oggetto di implementazione nel settore dei pagamenti non dovrebbe portare, a nostro avviso, ad una riduzione del ruolo dei servizi di tesoreria. Il possibile rischio di disintermediazione del tesoriere dovrà prevedere un limite opportuno in quanto tali funzioni possono contribuire a rendere più efficiente ed efficace il processo di rinnovamento in un quadro di norme coerenti.

La portata delle innovazioni alla Legge Fallimentare presente in questo D.D.L., (artt. 17 e 18), in particolare, e alla legge 27 gennaio 2012, n. 3 con l'introduzione del termine "Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio", è di notevole interesse, specialmente nel corso dell'attuale recessione, in particolare per l'intento di velocizzare le procedure concorsuali. Il maggiore impiego della telematica va in questa direzione e pare particolarmente appropriato, al giorno d'oggi, un effettivo utilizzo della posta elettronica certificata. È positivo coniugare l'esigenza del diritto di difesa dei creditori col rispetto della celerità delle procedure, e per fare questo si è resa indispensabile anche la previsione di agevolare le modalità di interloquire con il curatore fallimentare. Sono tutti provvedimenti da accogliere positivamente poiché gli imprenditori hanno bisogno di risorse e di tempi di attesa più certi, e non pare equo che esse rimangano immobilizzate nell'attesa di lunghi procedimenti fallimentari. Sono queste alcune delle modalità per rendere disponibile un maggior capitale per le aziende, che si traduce poi in una più significativa possibilità di ottenere finanziamenti bancari. Tuttavia, sarà necessario tutelare la parità dei diritti tra le parti con particolare riguardo alla facoltà per il Giudice di revocare il provvedimento sospensivo in presenza di atti di frode in quanto suscettibile di ingenerare difficoltà interpretative.

Auspichiamo con l'applicazione di tali norme l'avvio di un processo tendente a rendere più efficienti le procedure concorsuali nonché le modalità di risoluzione delle situazioni di insolvenza, specie nell'obiettivo di contenere i tempi.

3. Provvedimenti a favore dello sviluppo delle imprese

Sez. IX - Misure per la nascita e lo sviluppo di imprese start up innovative e Sez. X - Ulteriori misure per la crescita del Paese.

È positivo osservare l'attenzione posta per i processi volti a migliorare la condizione di accesso al mercato delle imprese favorendo una cultura dell'innovazione e dell'imprenditorialità giovanile che introduce un fattore moltiplicativo allo sviluppo

attraverso l'innovazione tecnologica. Viene indicato nel D.D.L. che queste previsioni traggono ispirazione da esperienze estere: l'auspicio è che esse siano giustamente e in maniera appropriata calate sulla realtà del nostro Paese.

Le norme non si fermano alla nascita delle start-up innovative, ma si focalizzano anche su aspetti relativi alla loro vita: basti pensare al regime fiscale e contributivo che favorisce i piani di incentivazione basati sull'assegnazione di strumenti finanziari al management (art. 27) oltre alle misure volte a favorire le assunzioni nei primi quattro anni di attività. Gli obiettivi del D.D.L. sono rivolti, in generale, a migliorare la leva fiscale per attrarre capitale privato, e ciò comporta evidenti impatti positivi sul credito bancario. Siamo di fronte ad un complesso di norme che vogliono favorire l'imprenditoria, in particolare quella di ridotte dimensioni e noi, come Categoria, che da oltre un secolo è al fianco di famiglie e imprese, non possiamo che apprezzare interventi in questa direzione. Positiva anche la previsione di una veloce composizione delle crisi per queste imprese, la cui mortalità è estremamente elevata nei primi anni di vita, per le stesse ragioni espresse al riguardo delle modifiche sulla legge fallimentare.

Le misure del D.D.L. che riguardano più direttamente le imprese costituiscono naturalmente l'aspetto di maggiore rilevanza per l'attività delle Banche Popolari ed il ritorno alla crescita dei territori serviti. Le PMI rappresentano circa il 70% della clientela imprese delle Banche Popolari. Nel corso della crisi, il Credito Popolare ha continuato a sostenere le aziende di dimensioni più piccole grazie al suo radicamento territoriale, rappresentando per numerose realtà locali un prezioso punto di riferimento. Dal 2008 al 2011 gli impieghi della Categoria alle PMI sono aumentati da 158 a 163 miliardi di euro (+3%), con un incremento della quota di mercato di 1,5 punti percentuali, arrivando così al 26,1%. All'efficacia dell'intervento del Credito Popolare si è associata una migliore efficienza allocativa, risultante da una maggiore conoscenza della clientela e da un contatto diretto con le diverse realtà produttive che ha continuato ad essere ancora più intenso. Inoltre, è proseguita l'erogazione di nuovi prestiti alle PMI nella misura di 40 miliardi di euro per ogni anno, in linea con quanto concesso anche prima della crisi, a conferma del costante impegno della Categoria per le micro e piccole aziende.

Per la parte relativa alle imprese i provvedimenti in discussione prevedono un impatto di 530 milioni in 5 anni: 70 milioni nel 2013, 140 nel 2014, 110 nel 2015 e nel 2016, 100 nel 2017. Tale contributo, data la gravità della situazione attuale, appare insufficiente nel quadro di una crisi sempre più strutturale.

- **Grandi progetti di ricerca e innovazione e appalti precommerciali (art. 19).**

Dare un impulso all'attività di ricerca sull'ICT significa proseguire il percorso di innovazione digitale per il nostro Paese. Vanno apprezzati, in particolare, i progetti promossi dall'agenzia relativi ad attività di ricerca che siano in grado di sviluppare servizi per rafforzare la capacità competitiva delle Pmi.

- **Autorità nazionali competenti su vendite allo scoperto e contratti derivati (CDS) (art. 24).**

Ci troviamo finalmente di fronte ad una concreta proposta legislativa che inizi a regolare in maniera chiara e definita l'operatività di un settore caratterizzato e composto da strumenti che hanno contribuito a generare l'attuale crisi economica. In particolare, va apprezzato l'impianto di regole comuni che viene proposto riguardo agli obblighi di modifica e comunicazione al pubblico. Esso viene poi rafforzato da ulteriori modifiche relative alla disciplina sanzionatoria, infondendo così certezze di pena nell'uso non pienamente ponderato di tali strumenti.

- **Disposizione per incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture (art. 33).**

In un periodo come l'attuale si rende necessario incentivare e promuovere la realizzazione di opere pubbliche, e non si può che apprezzare questo tentativo "a costo zero" che permette l'introduzione di crediti d'imposta a base di gara per l'individuazione dell'affidatario del contratto di paternariato pubblico.

- **Desk Italia – Sportello unico attrazione investimenti esteri (art. 35).**

È sicuramente positivo favorire gli investimenti esteri nel nostro Paese, e la previsione del D.L. indica che si vogliono agevolare quelli di rilevante impatto economico o di interesse strategico per il Paese. Il Desk Italia è un'iniziativa particolarmente importante, anche se molti sono i fattori che determinano le decisioni d'investimento. Tuttavia, il vuoto determinato dalla nuova configurazione organizzativa della materia avviata con la soppressione dell'ICE e dalla successiva riorganizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico non appare ancora organicamente colmato. Tale struttura potrebbe diventare un punto di riferimento valido per gli imprenditori esteri che vogliono investire in Italia soprattutto se contribuirà a superare i soliti problemi generati dai "blocchi burocratici" che hanno sinora ostacolato l'afflusso di capitali esteri.

- **Misure in materia di Confidi, strumenti di finanziamento e reti di imprese (art. 36).**

Come Categoria non possiamo che apprezzare le misure in materia di Confidi, strumenti di finanziamento e reti di imprese, poiché permettere ai Confidi di rafforzare la loro patrimonializzazione significa sostenere le Pmi agevolandole nell'accesso al credito bancario. Anche le Banche Popolari, che da sempre sostengono le Pmi, ritengono importante il ruolo dei Confidi in un'ottica di sapiente allocazione del credito in un periodo in cui un rilevante aumento della rischiosità dei prestiti sta coinvolgendo tutto il sistema creditizio. Condividiamo anche le disposizioni volte a favorire l'acquisizione della soggettività giuridica alle reti d'impresa su base volontaria semplificandone gli adempimenti pubblicitari: è positivo rilevare nella norma un'incentivazione di forme di cooperazione tra imprese. Sostenere le Pmi oggi, in particolare attraverso misure a ridotto impatto sul bilancio dello Stato, significa osservare la realtà e comprendere che in un Paese basato sull'imprenditorialità minore, si potrà ripartire soltanto agevolando l'operatività di queste imprese e facendole tornare dinamiche e vitali, in grado di creare occupazione e sviluppo, ora necessari più che mai.

▪ **Misure per le società cooperative e di mutuo soccorso (art. 23).**

Il superamento della normativa del 1866 è alla base delle Misure tese a favorire l'azione delle società cooperative e di mutuo soccorso in particolare nel campo socio-sanitario e previdenziale. In tal senso la loro iscrizione al Registro delle Imprese, e poi direttamente all'Albo delle Società Cooperative va nella giusta direzione. Positivi anche gli interventi relativi alla "mutualità mediata" (partecipazione di S.M.S. in altre S.M.S.) che si traduce in un rafforzamento della loro capacità di azione. Nella stessa direzione, cioè quella di evitare una dispersione delle risorse, è la disposizione che stabilisce, in caso di liquidazione o di perdita della natura di S.M.S., la devoluzione del suo patrimonio ad altre S.M.S. Si tratta nel complesso di interventi che vanno apprezzati, se non altro poiché volti a mantenere vitale un settore la cui normativa è rimasta "ingessata" a più di un secolo fa. Tale atteggiamento rappresenta la consapevolezza del valore strategico di questo comparto, specialmente in un momento come quello attuale in cui è fondamentale far ripartire l'economia.

Al contrario di ciò che accade in Italia, la legislazione cooperativa mondiale sta vivendo una fase favorevole di forte rinnovamento e sviluppo. Oggi il Movimento Cooperativo mondiale può contare su circa 1 miliardo di soci (fonte: rapporto del Worldwatch institute). I paesi con il maggior numero di Soci sono gli Stati Uniti (305 milioni), la Cina (161 milioni), l'India (98 milioni) e il Giappone (76 milioni). Il primo paese europeo è la Francia (32 milioni). La sua importanza, sociale ed economica, è stata riconosciuta dalle massime organizzazioni internazionali ed è stata celebrata anche dalle Nazioni Unite attraverso l'Anno Internazionale delle imprese cooperative appena conclusosi.

In **Europa** l'European Co-operative Society (SCE) introdotta nel 2003, riconoscendo il modello cooperativo all'interno della legislazione europea, ha rappresentato un passo fondamentale sotto il profilo del diritto, permettendo di distinguere davanti alla Corte di Giustizia Europea le imprese cooperative tradizionali dalle società con scopo di lucro. L'obiettivo attuale del Parlamento UE è di rendere la SCE ancora più semplice e di facile applicazione favorendo così l'azione e lo sviluppo delle imprese cooperative anche a livello sovranazionale. Al fine di rafforzare la coesione sociale sono in questo momento all'attenzione delle istituzioni europee i due recenti documenti di notevole rilievo: il primo sui White Jobs nel welfare e il secondo sull'importanza dell'economia sociale nell'Unione Europea.

In **Francia**, al fine di adeguare costantemente le possibilità di sviluppo e di crescita delle imprese cooperative, si sono aggiunte circa venti leggi speciali a quella fondamentale del 1947 per tenere conto delle specificità delle diverse società cooperative in differenti settori dell'economia, che hanno la precedenza su quella ordinaria.

In **Gran Bretagna** il premier Cameron ha proposto la semplificazione delle 17 norme di legge che regolano l'attività cooperativa nel Regno Unito in una sola, ponendo le imprese cooperative su un piano di parità rispetto alle altre. Questa misura si inserisce

nel solco delle leggi e delle proposte già introdotte per favorire la nascita e la diffusione delle imprese cooperative come il Localism Bill o la Big Society Capital.

Anche nelle economie più dinamiche ed emergenti, come **Corea del Sud** ed **India**, la Cooperazione in tutte le sue forme e declinazioni ha trovato un suo ruolo primario nello sviluppo dell'economia reale grazie ad ordinamenti che mirano alla valorizzazione e alla crescita dell'economia civile di quelle aree.

Nell'ambito dell'intensa attività svolta nel nostro Paese dalle imprese sociali e cooperative si inserisce il ruolo rilevante svolto dalle Banche Popolari che, per vocazione, sono votate al sostegno delle realtà del Terzo Settore impegnate sui territori di riferimento.

Nel corso del 2011 è andato ulteriormente incrementandosi il sostegno del Credito Popolare proprio nei confronti del terzo settore, come testimonia la crescita degli impieghi dell'8,2%, 2 punti percentuali in più rispetto al sistema bancario. Sempre nel 2011 il Credito Popolare ha scelto di sostenere il settore con erogazioni di credito pari a circa 3 miliardi di euro, un importo che rappresenta il 30% di quanto complessivamente finanziato dal sistema bancario.