



FEDART FIDI • FEDERASCOMFIDI • FEDERCONFIDI • FEDERFIDI COMMERCIO • FINCREDIT CONFAPI • CREDITAGRI COLDIRETTI • ASSCOOPERFIDI

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE VI FINANZE E TESORO

AUDIZIONE SU AS 1259

recante:

“Delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi”

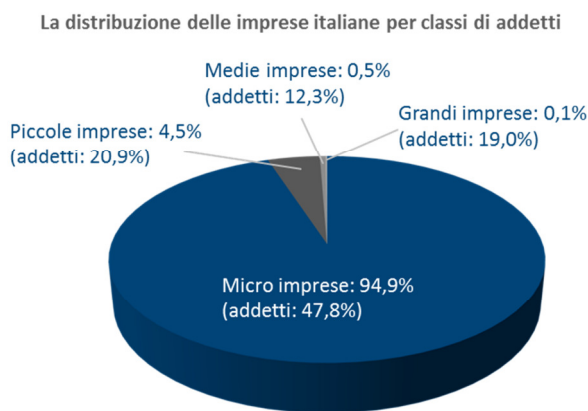
Premessa

Assoconfidi, l'Associazione che riunisce tutte le Federazioni nazionali di rappresentanza dei Confidi appartenenti ai settori dell'industria, dell'artigianato, del commercio, dell'agricoltura e della cooperazione, è la più grande associazione di rappresentanza del sistema di garanzia a livello europeo. Le circa 270 strutture effettivamente operative che afferiscono al sistema hanno garantito finanziamenti per oltre 43 miliardi di euro rilasciando oltre 20 miliardi di euro di garanzie a favore di 1 milione e 200 mila PMI.

Assoconfidi ritiene opportuno richiamare l'autorevole attenzione di questa Commissione su alcuni rilevanti profili che interessano direttamente il sistema dei Confidi.

Il difficile accesso al credito per le PMI

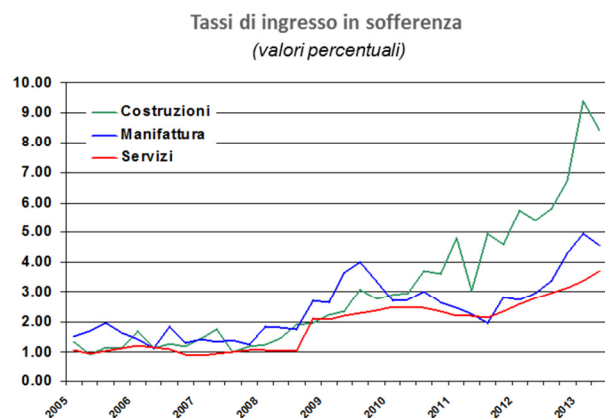
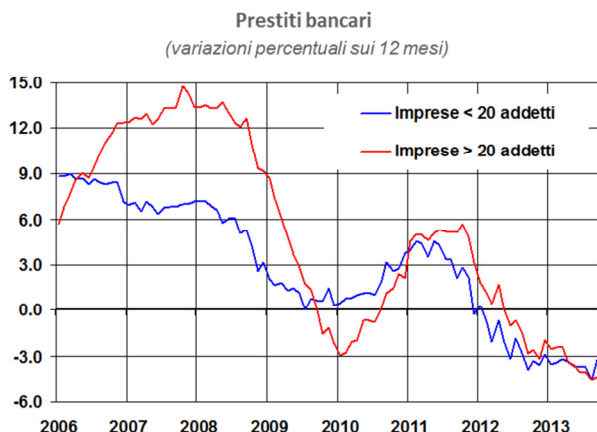
Il sistema produttivo italiano è tradizionalmente incentrato sulle PMI, che rappresentano la quasi totalità delle imprese e occupano l'80% degli addetti. Per questa categoria di soggetti, a causa delle loro peculiarità strutturali, la relazione con il sistema bancario si è da sempre caratterizzata per forti elementi di rigidità e l'accesso al credito ha da sempre costituito uno dei maggiori fattori di criticità.



Il contesto di crisi, con il progressivo aggravarsi delle condizioni e la sua estensione dal sistema finanziario all'economia reale, sta creando alle PMI ancora maggiori difficoltà nell'ottenere i finanziamenti. Tali difficoltà sono anzi rafforzate dalla mancanza, per questa categoria di soggetti, di valide alternative al canale bancario.

Alcune rilevazioni della Banca d'Italia hanno evidenziato come i prestiti bancari continuino a ridursi a ritmo sostenuto; nonostante alcuni segnali di miglioramento rispetto alle fasi più acute della crisi, le condizioni restano restrittive soprattutto per le imprese più piccole. I tassi di interesse applicati dalle banche, benché non elevati nel confronto storico, registrano un'ampia differenza tra le classi dimensionali e un divario con i tassi europei ancora elevato, soprattutto per i prestiti di importo minore.

Le criticità delle banche (contrazione della liquidità e del capitale, crescita del rischio di credito) incidono sulla riduzione dell'offerta di credito alle PMI. Il tasso degli ingressi in sofferenza è pari al 4,7% e i prestiti deteriorati si collocano al 23% del volume di finanziamenti. È aumentato il ricorso alle garanzie fornite da soggetti esterni, tra cui specialmente Confidi e Fondo di Garanzia per le PMI.



Evidenziare l'impossibilità per le PMI di accedere ai finanziamenti equivale ad affermare che il 99% dell'intero tessuto imprenditoriale italiano non ha adeguato accesso al circuito del credito bancario. Questo è il vero *credit crunch* che attanaglia il Paese, che sta portando l'intero sistema produttivo al collasso e che costituisce il maggiore vincolo alla ripresa economica.

Per questi motivi, la finalità prioritaria delle azioni di politica economica dovrebbe essere quella di assicurare un adeguato sostegno all'accesso al credito delle PMI. Per conseguire tale risultato, l'obiettivo intermedio che il decisore pubblico dovrebbe a nostro parere porsi consiste nel rafforzare il sistema della garanzia, in particolare nella sua componente privata dei Confidi, in sinergia con quella pubblica, in ragione delle importanti ricadute positive che esso è in grado di apportare.

I Confidi: sostegno all'economia reale e contaminazione della crisi

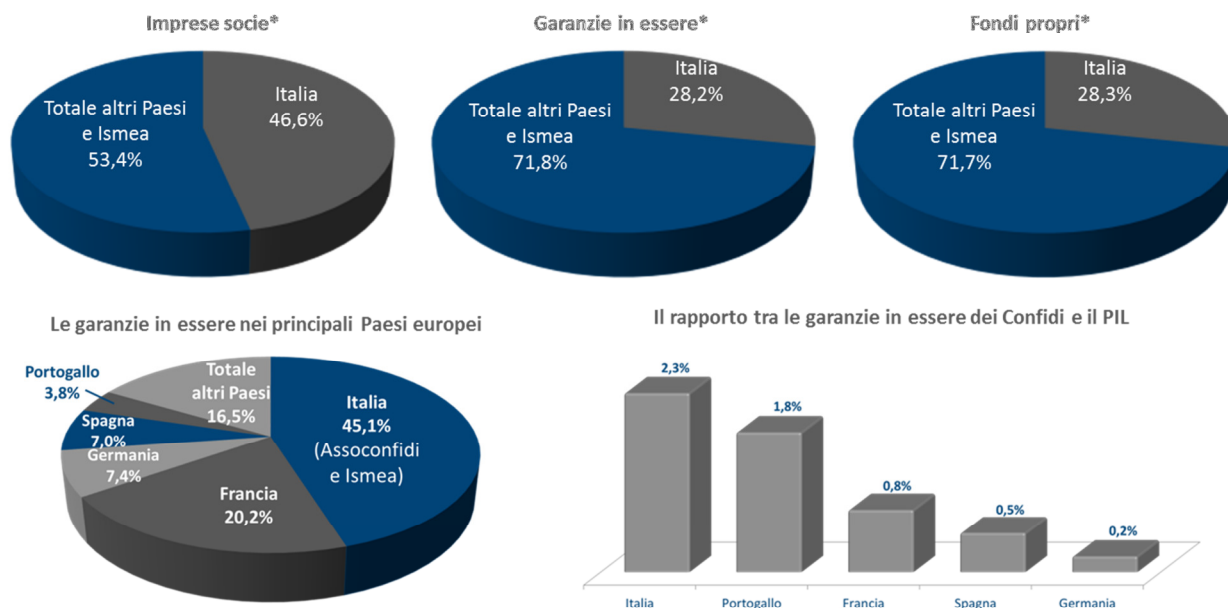
Fin dal primo manifestarsi della crisi, in risposta all'ancora più difficile relazione tra il sistema bancario e le imprese minori, i Confidi si sono impegnati al massimo per sostenere le PMI nell'accesso al credito. Spesso l'intervento dei Confidi ha reso possibile alle imprese disporre delle fonti di finanziamento determinanti per assicurarne la sopravvivenza, divenendo per le stesse dei veri e propri "ammortizzatori sociali".

I Confidi, che storicamente hanno natura associativa, rappresentano la principale risorsa del sistema della rappresentanza per sostenere con interventi concreti le esigenze dell'economia reale. Agiscono nella logica della mutualità e si riconoscono nei valori del radicamento territoriale, della prossimità e della conoscenza diretta delle imprese. Al tempo stesso sono fondamentali strumenti della politica industriale del Paese che, secondo il principio della sussidiarietà, si qualificano come l'"anello di congiunzione" tra le Istituzioni pubbliche e le imprese.

Mutualità e sussidiarietà costituiscono le principali leve che consentono ai Confidi di attivare un effetto moltiplicatore sulle azioni adottate dalle Istituzioni pubbliche a favore delle PMI. Grazie a una leva particolarmente elevata, queste strutture si riconfermano il veicolo più efficiente per dare attuazione alle politiche economiche delle Istituzioni, ottimizzando l'utilizzo delle risorse pubbliche e massimizzandone le ricadute positive sul tessuto produttivo. Solo in questo modo si genera quella sinergia pubblico-privata cruciale per veicolare le risorse finanziarie fondamentali per lo sviluppo economico e sociale dei territori.

Per le caratteristiche appena delineate il sistema italiano della garanzia privata si incentra su un modello unico al mondo e risulta anno dopo anno il maggiore in Europa in termini di volumi intermediati e di imprese supportate.

Il sistema di garanzia italiano nel confronto europeo



* La voce Italia fa riferimento alle sole Federazioni di Confidi aderenti ad Assoconfidi, in quanto Ismea è un ente pubblico che rilascia garanzie a favore delle imprese agricole italiane.

Tuttavia, il grande sforzo sostenuto per svolgere al meglio la propria funzione e le sempre maggiori difficoltà delle imprese stanno oggi pesantemente contaminando i Confidi stessi. Per la prima volta dall'avvio della crisi il sistema ha segnato una contrazione nei volumi operativi, in termini di finanziamenti garantiti e di garanzie concesse, e nella base associativa, che comprovano come le imprese minori trovino gravi difficoltà a ottenere i finanziamenti bancari anche in presenza della garanzia dei Confidi. Parimenti preoccupanti sono la contrazione della dotazione patrimoniale a fronte di un marcato incremento del tasso di sofferenza, che stanno seriamente mettendo in discussione la sopravvivenza stessa del sistema della garanzia.

Le finalità delle politiche pubbliche a sostegno del sistema dei Confidi

L'azione dovrebbe essere rivolta a due finalità principali: portare avanti l'azione mutualistica propria del sistema e fronteggiare la situazione di difficoltà che lo sta investendo. Sul secondo obiettivo dovrebbe confluire l'ulteriore impegno dei Confidi stessi e delle imprese che ne fanno parte, ma soprattutto delle Istituzioni pubbliche. Sostenere il sistema dei Confidi significa di fatto sostenere tutto il sistema del credito e, per questa via, il sistema imprenditoriale, contribuendo a creare le migliori condizioni per l'uscita del Paese dalla crisi.

È dunque fondamentale definire urgentemente efficaci e concrete azioni di politica industriale volte a preservare nel tempo la sostenibilità del sistema, valorizzandone il potenziale, stimolandone e orientandone lo sviluppo. Occorre ricercare soluzioni innovative per far fronte a un contesto di crisi con cui, nella loro storia più che cinquantennale, i Confidi non si sono mai confrontati prima.

Assoconfidi ritiene innanzitutto prioritario per il Paese promuovere una organica, mirata e continuativa azione di politica industriale della garanzia in grado di favorire l'accesso al credito delle PMI, abbandonando la logica degli interventi discontinui e non coordinati in un disegno unitario di sostegno al Sistema. Da ciò consegue l'esigenza di assicurare che la "filosofia" delle azioni di politica industriale per la garanzia sia rivolta a un riordino della filiera nel suo complesso, al fine di semplificarne la struttura, di migliorarne il funzionamento e, in definitiva, di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche destinate all'accesso al credito per le PMI.

L'azione di riforma strutturale del sistema di garanzia dovrà interessare, da un lato, i Confidi (sistema privato) e, dall'altro, il Fondo di Garanzia per le PMI (sistema pubblico). Un punto dirimente di tale processo dovrebbe riguardare una riforma strutturale degli interventi del Fondo di Garanzia per le PMI che, secondo quanto emerge dagli studi realizzati da Assoconfidi, recentemente ha riscontrato una disintermediazione dei Confidi da parte delle banche e un effetto spiazzamento dell'operatività in controgaranzia attraverso i Confidi ad opera della garanzia diretta delle banche. Peraltro le banche preferirebbero accedere direttamente alla garanzia del Fondo Centrale, disintermediando i Confidi, anche per poter applicare alle imprese le condizioni economiche ordinarie e non quelle migliorative previste dalle convenzioni con i Confidi stessi.

A ciò si aggiunge che i modelli di valutazione utilizzati attualmente sembrano orientare l'intervento del Fondo di Garanzia per le PMI principalmente verso le imprese che hanno minore bisogno di un intervento pubblico per ottenere il credito, tendendo ad escludere di conseguenza proprio quelle realtà economiche che si trovano in una situazione di fragilità congiunturale – ma non di difficoltà strutturale – per cui il sostegno del Fondo sarebbe dirimente per la loro ripresa.

Non a caso nell'ultimo periodo l'operatività delle banche è cresciuta a un ritmo sostenuto (+75,8%) e notevolmente più elevato di quello dei Confidi (+4,2%), portando per la prima volta la garanzia diretta a superare la controgaranzia per circa 800 milioni di euro.

Il Fondo di Garanzia per le PMI ha registrato un tasso di sofferenza del 3,7%, che sale al 4% tra i primi 15 operatori, che da soli detengono oltre il 70% dei volumi di sofferenze. In relazione a ciò le banche hanno registrato un tasso di sofferenza molto più elevato di quello dei Confidi (rispettivamente 4,9% e 2,7%), confermando una migliore capacità di questi ultimi di selezionare le imprese e di utilizzare più efficientemente le scarse risorse pubbliche.

Oggi più che mai Assoconfidi si propone di offrire il proprio contributo, assumendo quell'atteggiamento proattivo che da tempo la caratterizza. L'impegno è dunque volto a tradurre le esigenze del sistema in possibili orientamenti, per offrire a questa Commissione alcuni spunti su cui avviare la riflessione. L'auspicio è che la Stessa voglia prendere nella giusta considerazione le nostre proposte, attuando con la massima urgenza interventi concreti che ci permettano di continuare a operare a vantaggio dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Il percorso di revisione normativa dei Confidi

La riforma del Testo Unico Bancario del 2010 ha avviato per i Confidi un importante percorso di revisione normativa, che Assoconfidi ha fin da subito accolto con favore riconoscendone la valenza nell'assicurare la stabilità del sistema e nel rafforzare le peculiarità e i tratti distintivi delle strutture. L'associazione ne ha condiviso in particolare l'introduzione dei principi di proporzionalità e di specificità per l'espletamento della vigilanza, nonché la previsione di un Organismo per i Confidi non vigilati.

Sotto il primo profilo, a nostro avviso tali criteri appaiono adeguati a commisurare l'azione di vigilanza alle peculiarità del sistema, che per sua stessa natura è esposto a un rischio notevolmente inferiore a quello degli altri intermediari finanziari, in quanto connesso a un ambito di operatività più ristretto. Inoltre, l'estensione di forme di controllo anche ai Confidi non vigilati può contribuire a rafforzare l'immagine e la reputazione del sistema, anche in relazione alla presenza sul mercato di soggetti non completamente rispondenti alla mission e ai valori dei Confidi.

Tuttavia, a oggi la riforma del Testo Unico Bancario non ha ancora trovato pieno compimento. Lo scorso anno i Decreti Ministeriali di attuazione del Titolo V sono stati oggetto di consultazione pubblica, a cui Assoconfidi ha partecipato con proprie proposte di emendamento, che hanno accolto positivamente le proposte di:

- innalzamento a 150 milioni di euro della nuova “soglia” di volume operativo minimo richiesto ai Confidi per presentare la domanda di iscrizione all’Albo degli intermediari finanziari;
- previsione di un periodo transitorio di 5 anni a favore dei Confidi attualmente vigilati ma che non raggiungono i nuovi volumi;
- istituzione dell’Organismo per la tenuta dell’Elenco dei Confidi che non raggiungono tale valore.

Assoconfidi ritiene che l’innalzamento della soglia che coinvolgerà parte del sistema, ossia i Confidi vigilati, sia destinata a rafforzarlo ulteriormente, senza però determinare stravolgimenti nel suo assetto complessivo. L’associazione ha proposto di riconoscere ai Confidi la possibilità di rinunciare all’iscrizione nell’Albo durante il periodo transitorio, qualora tale obiettivo venga meno, con la contestuale iscrizione nell’Elenco tenuto dall’Organismo. L’emendamento mira a permettere alle strutture di riorientare immediatamente le proprie strategie, senza dover attendere la scadenza dei cinque anni, consentendo inoltre un significativo contenimento dei costi.

In merito all’Organismo, Assoconfidi auspica che possa essere costituito quanto prima, al fine di dare avvio in tempi rapidi alla revisione dell’elenco dei Confidi non vigilati. Ciò risulta fondamentale per cancellare dall’Elenco le strutture non più operative e per verificare le attività effettivamente svolte, specialmente in relazione ad alcuni soggetti che rischiano di compromettere la credibilità dell’intero sistema.

Al contempo, Assoconfidi ritiene che, proprio alla luce dei contenuti introdotti dalla riforma del Testo Unico Bancario, vada oggi riqualificata l’attività e il ruolo dei Confidi non vigilati. Il combinato disposto dei due interventi citati – l’innalzamento della soglia a 150 milioni di euro di attività e la creazione di un apposito Organismo a sua volta direttamente rispondente alla Banca d’Italia nell’espletamento delle sue funzioni di controllo su tali soggetti – porterà infatti a una ulteriore crescita dei Confidi non vigilati in termini di efficienza nei confronti delle PMI, nonché di rinnovata affidabilità per le Istituzioni.

Bisognerà però evitare di introdurre forme di vigilanza *tout court*, circoscrivendo l’ambito del controllo alle sole norme di settore e secondo criteri di proporzionalità e valorizzando il ruolo delle Federazioni, volto ad assicurare l’uniformità di trattamento fra tutti i Confidi. Con l’occasione Assoconfidi ha rilanciato un progetto strategico di sistema, realizzato nel 2011 in occasione delle prime fasi della riforma normativa per suggerire le caratteristiche e l’operatività dell’Organismo, volto soprattutto a una efficiente attività di controllo sui Confidi e al contenimento dei costi di funzionamento di tale soggetto, che si riconferma tuttora valido, salvo qualche necessario aggiustamento per coordinarlo con la nuova soglia.

È oggi quindi assolutamente urgente ultimare la riforma del Testo Unico Bancario provvedendo all’emanazione dei Decreti Ministeriali, indispensabili per orientare il futuro del sistema e per valorizzare l’azione a favore delle PMI svolta dai Confidi, sia da quelli intermediari finanziari sia da quelli che non lo sono. Il sistema dei Confidi ha infatti necessità di un quadro normativo definito e completo, che fissi regole certe e gli riconosca il giusto valore, per programmare consapevolmente il futuro, elaborando una strategia di medio e lungo periodo coerente con tale contesto e intraprendendo percorsi evolutivi rispondenti alle caratteristiche e prospettive di sviluppo delle strutture. In questa lunga fase di attesa l’indeterminatezza legislativa ha profondamente condizionato le scelte strategiche e operative dei Confidi, portando alcuni di essi a intraprendere piani di sviluppo anche non del tutto rispondenti alle loro potenzialità.

Considerazioni sulla riforma normativa in discussione

Assoconfidi ritiene che la riforma del Testo Unico Bancario, seppure molto importante, non possa essere considerata risolutiva rispetto all’esigenza di dotare il sistema di un quadro normativo che tenga pienamente in considerazione l’andamento del mercato di riferimento e la complessa evoluzione che nell’ultimo periodo ha interessato i Confidi.

La Legge Quadro Confidi (D.L. n. 269/03 convertito nella L. n. 326/03) ha rappresentato un passaggio fondamentale nella storia del sistema. È stato il primo intervento normativo esplicitamente rivolto ad esso e ha attribuito piena rilevanza giuridica a un fenomeno che fino ad allora esisteva solo nell'esperienza concreta o in alcuni tratti di normative destinate ad altri.

Tuttavia, a nostro parere, quella legge, e più in generale l'intera disciplina di settore, non rispecchia più completamente le caratteristiche e l'operatività dei Confidi, né il contesto di mercato in cui gli stessi agiscono. Il riconoscimento di molti Confidi quali intermediari finanziari vigilati dalla Banca d'Italia, l'irrigidimento nella relazione con il sistema bancario, la razionalizzazione del sistema dei Confidi, l'Accordo di Basilea 2, e da ultimo la crisi degli ultimi 6 anni sono tutti fattori che devono oggi essere opportunamente integrati nella normativa di settore. Occorre quindi individuare un nuovo assetto normativo in grado di assicurare la sostenibilità del modello Confidi nel tempo e di salvaguardarne le peculiarità.

Per queste ragioni l'associazione accoglie con assoluto favore la volontà del decisore pubblico di dare avvio a una riforma strutturata e omogenea del sistema dei Confidi ed esprime la massima soddisfazione in merito ai principi e ai criteri direttivi individuati quali *driver* del percorso finalizzato a una "riforma mirata" del sistema di garanzia italiano. Essi appaiono rispondenti alla natura e alle principali esigenze del sistema, e indirizzati a tutelare le peculiarità dei Confidi rispetto alle banche e agli altri intermediari finanziari, creando lo spazio per interventi utili ad affrontare le gravi rigidità con cui oggi il sistema si confronta.

Anche la scelta dello strumento della legge delega, opportunamente utilizzato, potrebbe contribuire a superare la logica degli interventi inseriti frettolosamente in proposte normative, certe volte addirittura destinate ad altri temi, che faticosamente collimano con il quadro di riferimento di settore e non sempre rappresentano la scelta ottimale. A tale riguardo, assume particolare importanza la fase applicativa dei principi sanciti nella legge delega, sulla quale Assoconfidi auspica un approfondito confronto con i soggetti deputati alla redazione degli stessi.

Assoconfidi ritiene quindi utile avviare con questa Commissione alcune riflessioni fornendo il proprio punto di vista in merito alla valenza e agli importanti effetti che i principi richiamati nel disegno di legge delega potranno avere, in termini strategici e operativi, sul complessivo sistema dei Confidi.

La patrimonializzazione del sistema (art. 1 comma 1 lettere a) e b) del disegno di legge delega)

In merito ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1 comma 1 **lettera a)** del disegno di legge delega, Assoconfidi condivide la scelta del legislatore di prevedere interventi tesi a fornire al sistema una maggiore dotazione patrimoniale, che rappresenta certamente una delle misure prioritarie per rafforzare i Confidi e per valorizzarne l'azione a favore delle PMI, dal momento che, in linea generale, il patrimonio costituisce la principale variabile per determinare il volume di garanzie che le singole strutture possono rilasciare e per far fronte alle sempre maggiori sofferenze.

La contribuzione delle Istituzioni pubbliche, specialmente quelle locali, è una modalità storicamente consolidata che ha la finalità strategica di potenziare il ruolo dei Confidi quale strumento della politica industriale per sostenere il tessuto produttivo. Occorrerebbe abbandonare la logica di singoli interventi distinti a favore di una programmazione pluriennale strutturata e sistematica degli stessi, affinché le strutture possano avere contezza delle risorse su cui poter fare reale affidamento nel momento della definizione delle strategie e degli obiettivi aziendali a medio e lungo termine.

In linea generale, la contribuzione ai Confidi dovrebbe essere commisurata anzitutto ai reali benefici apportati alle PMI dal loro intervento, in termini di miglior *pricing* complessivo e maggior possibilità di accesso al credito bancario. Si avverte forte, inoltre, la necessità di uniformare e standardizzare il sostegno tra i vari Confidi destinatari dell'intervento e di semplificare l'attuazione della norma. A tal fine, le misure di

agevolazione potrebbero essere indirizzate verso strutture più efficienti prevedendo una contribuzione parametrata, ad esempio, anche in base alla contribuzione privata espressa dai fondi propri, al volume operativo di ciascun Confidi rappresentato dalle garanzie in essere o a criteri sul funzionamento delle strutture, come ad esempio la capacità di attivare una efficace leva in termini di moltiplicatore dei finanziamenti garantiti a favore delle imprese.

Dal lato della contribuzione privata delle imprese, Assoconfidi ritiene che il valore minimo di capitale sociale e di patrimonio fissati nella Legge Quadro Confidi non siano più del tutto rappresentativi dell'attuale configurazione del sistema, che nel tempo ha intrapreso un significativo processo di consolidamento. Sarebbe pertanto utile adeguare i requisiti normativi relativi a tali parametri alle mutate condizioni, oltre che prevedere un numero minimo di imprese associate ai Confidi. Il valore di tali variabili dovrebbe essere determinato in base a un'analisi dell'attuale assetto dimensionale e organizzativo medio del sistema dei Confidi e dei relativi trend di crescita.

La misura di tali modifiche normative, se coerente con la natura mutualistica delle strutture, favorirebbe il rafforzamento del sistema attraverso una nuova fase di aggregazione tra i Confidi, non necessariamente in forma di fusione, ma comunque tesa a conseguire i nuovi requisiti attraverso un percorso esterno, e salvaguarderebbero la stabilità e la reputazione del sistema, messa talvolta a rischio da Confidi con un numero troppo esiguo di associati.

La forma di contribuzione derivante dalla partecipazione al capitale sociale di soggetti diversi dalle PMI, prevista per le imprese non finanziarie di grandi dimensioni ed enti pubblici e privati, nella forma del socio ordinario, introdotta dal Decreto Monti (D.L. 201/11 Salva Italia) e oggi riservata ai soli Confidi vigilati, potrebbe essere estesa anche ai Confidi non vigilati. Potrebbe parimenti essere introdotta nella Legge Quadro Confidi la figura del "socio sovventore" e di diverse categorie di soci, eventualmente prevedendo per i primi specifici meccanismi di uscita dal capitale e una specifica categoria di azioni che riconosca loro una remunerazione, e potrebbero essere eliminati i limiti massimi di partecipazione al capitale da parte di imprese non finanziarie di grandi dimensioni ed enti pubblici e privati.

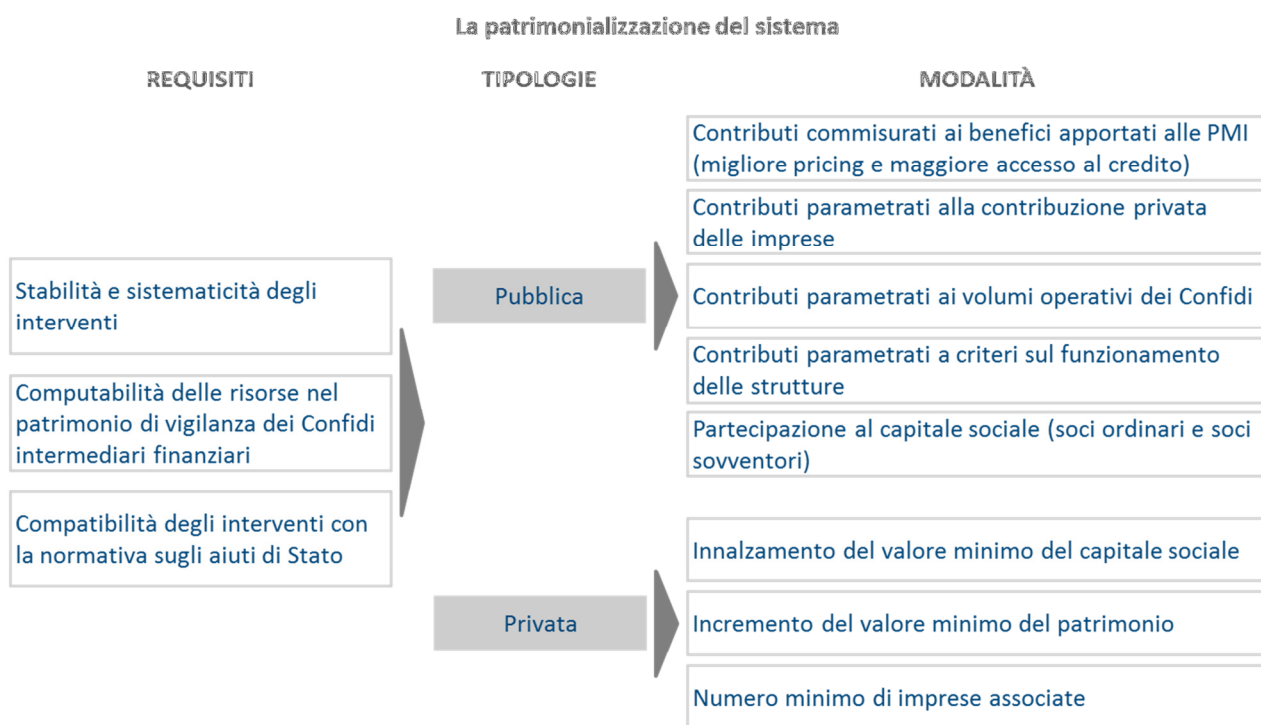
Per i soli Confidi che hanno acquisito lo status di intermediari finanziari, specifica attenzione dovrebbe essere posta nell'individuare forme tecniche di contribuzione eligibili secondo i principi dell'Accordo di Basilea 2, ossia tali da soddisfare i requisiti indicati dalla Banca d'Italia per essere computati nel patrimonio di vigilanza, che per tali Confidi rappresenta il parametro di riferimento per determinare il volume massimo di operatività. Qualora infatti gli interventi adottati dagli Enti pubblici non rispondano a tali requisiti, i contributi non possono essere inclusi nel patrimonio di vigilanza e quindi non riescono ad essere utilizzati pienamente per concedere nuove garanzie, vanificando gli effetti dell'intervento e disperdendo risorse pubbliche. Tali vincoli non sussistono, invece, in caso di contribuzione ai Confidi non vigilati, per i quali continuano a rimanere valide le consuete forme di supporto sinora utilizzate, privilegiando comunque quelle che consentono un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche attraverso la massimizzazione dei benefici alle imprese destinatarie finali degli interventi. A tal fine Assoconfidi e Unioncamere, a metà 2012, hanno predisposto delle linee guida per orientare i soggetti pubblici nella selezione delle forme di contribuzione più adeguate a conseguire gli obiettivi di politica economica e a soddisfare i requisiti indicati sopra.

La verifica sulla conformità della contribuzione pubblica alla normativa sugli aiuti di Stato, di cui all'art. 1 comma 1 **lettera b)** del disegno di legge delega, rappresenta un elemento cruciale per il sostegno al sistema, come dimostrano le difficoltà nel dare attuazione alle misure previste al comma 54 della Legge di Stabilità 2014, ancora in attesa di risoluzione.

Peraltro, la riduzione del 50% del diritto annuale per le Camere di Commercio, previsto dagli ultimi interventi normativi, mette seriamente in discussione la possibilità per tale sistema di sostenere il tessuto imprenditoriale del Paese attraverso i Confidi, come storicamente è sempre avvenuto. Tra gli interventi che sarebbero compromessi rientrerebbe anche la destinazione ai Confidi dei 70 milioni di euro per ciascun

anno 2014-15-16 previsti dal comma 55 della Legge di Stabilità 2014. Assoconfidi riterrebbe utile che la riduzione del diritto annuale potesse avvenire in modo graduale, al fine di consentire al sistema camerale di riorganizzarsi e di non avere immediate ripercussioni su questo tema fondamentale della contribuzione al patrimonio dei Confidi.

Diventa dunque fondamentale che la normativa primaria indichi criteri di riferimento utili ad individuare le modalità di sostegno che soddisfino i requisiti della normativa comunitaria, per evitare il ripetersi di situazioni come l'attuale, in cui risorse fondamentali per la sopravvivenza del sistema sono di fatto inaccessibili. L'intervento potrebbe inoltre rappresentare, a nostro parere, un primo passo verso l'elaborazione di una posizione univoca come sistema Paese sulla normativa in questione, per superare le molte criticità e le troppe interpretazioni, talvolta discordanti, tuttora adottate, che impediscono alle nostre PMI di accedere a risorse oggi più che mai dirimenti.



Il riordino della filiera della garanzia (art. 1 comma 1 lettera c) del disegno di legge delega)

Assoconfidi considera una priorità non più differibile procedere a un riordino della filiera della garanzia e della controgaranzia pubblica, di cui all'art. 1 comma 1 **lettera c)** del disegno di legge delega, per consentire alle PMI di accedere più facilmente al credito e a condizioni migliori. L'attuale configurazione risulta eccessivamente complessa (sono stati censiti quasi 20 livelli diversi di intervento), frammentaria, confusa rispetto al ruolo di ciascun attore, con duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni tra i soggetti. Ciò alimenta ampie aree di inefficienza che rendono necessarie azioni strutturali volte alla semplificazione dell'architettura; all'impiego ottimale delle risorse pubbliche destinate a facilitare l'accesso al credito delle PMI; al potenziamento dell'effetto moltiplicatore del volume di finanziamenti derivante dall'intervento dei Confidi.

Rilevanza centrale assume il ruolo del Fondo di Garanzia per le PMI che potrebbe generare maggiori impatti positivi a favore di tutti i soggetti interessati attraverso il potenziamento dell'intervento in controgaranzia anche attraverso la costituzione di portafogli per le imprese *retail*. La nostra proposta mira a introdurre una sperimentazione in cui le dimensioni dei portafogli e delle singole pratiche che li compongono siano coerenti con l'operatività dei Confidi e delle imprese minori. L'operatività per portafogli potrebbe favorire il raggiungimento di una maggiore efficienza ed efficacia a parità di risorse e di profilo di

rischio; un più elevato numero di imprese beneficiarie e di finanziamenti garantiti; l'ottimizzazione nell'impiego delle risorse del Fondo, commisurandole al livello di rischio assunto; maggiore capitale liberato a fronte della copertura delle perdite per le banche e i Confidi. Da ultimo, i portafogli appena descritti rappresenterebbero una valida alternativa a quelli introdotti di recente dal D.M. MISE-MEF, che, come già evidenziato in varie occasioni da Assoconfidi, per le dimensioni dei portafogli stessi e per le regole di composizione e funzionamento, sono inaccessibili ai Confidi e alle PMI.



Potenziamento dei servizi a favore delle PMI (art. 1 comma 1 lettera d) del disegno di legge delega)

In riferimento all'art. 1 comma 1 **lettera d)** del disegno di legge delega, l'ampliamento dei servizi offerti dai Confidi consentirebbe di potenziare la funzione di supporto alle imprese, rispondendo alle nuove esigenze manifestate dal sistema produttivo in relazione alla progressiva diversificazione delle loro esigenze finanziarie e alle diverse caratteristiche del mercato del credito, rafforzando il loro ruolo di partnership.

Una ipotesi di intervento potrebbe attenersi alla possibilità per i Confidi di rilasciare garanzie a favore di soggetti interessati a intervenire nel capitale delle imprese (la cosiddetta *garanzia equity*). Ciò sarebbe utile anche per incentivare le PMI a ricorrere a strumenti innovativi e alternativi al credito bancario, agevolandone la patrimonializzazione e l'equilibrio economico e finanziario. Si attiverebbe in tal modo un vero e proprio effetto volano, in quanto una maggiore solidità delle imprese sarebbe suscettibile di favorire l'accesso al credito bancario, essendo un fattore ritenuto prioritario dalle banche in sede di valutazione del merito creditizio.

Sarebbe proficuo altresì valorizzare ulteriormente, anche con forme innovative, i servizi di assistenza e consulenza finanziaria, che rappresentano forme di intervento fondamentali per facilitare il raggiungimento di un più duraturo equilibrio economico, finanziario e patrimoniale per l'impresa, propedeutico a una migliore relazione con il sistema bancario.

Semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti (art.1 comma 1 lettera e) e i) del disegno di legge delega)

In attuazione dell'art. 1 comma 1 **lettera e)** del disegno di legge delega, l'alleggerimento degli adempimenti che il sistema dei Confidi è tenuto a espletare e il conseguente contenimento dei costi organizzativi e di gestione agevolerebbero l'accesso al credito delle imprese sia direttamente sia

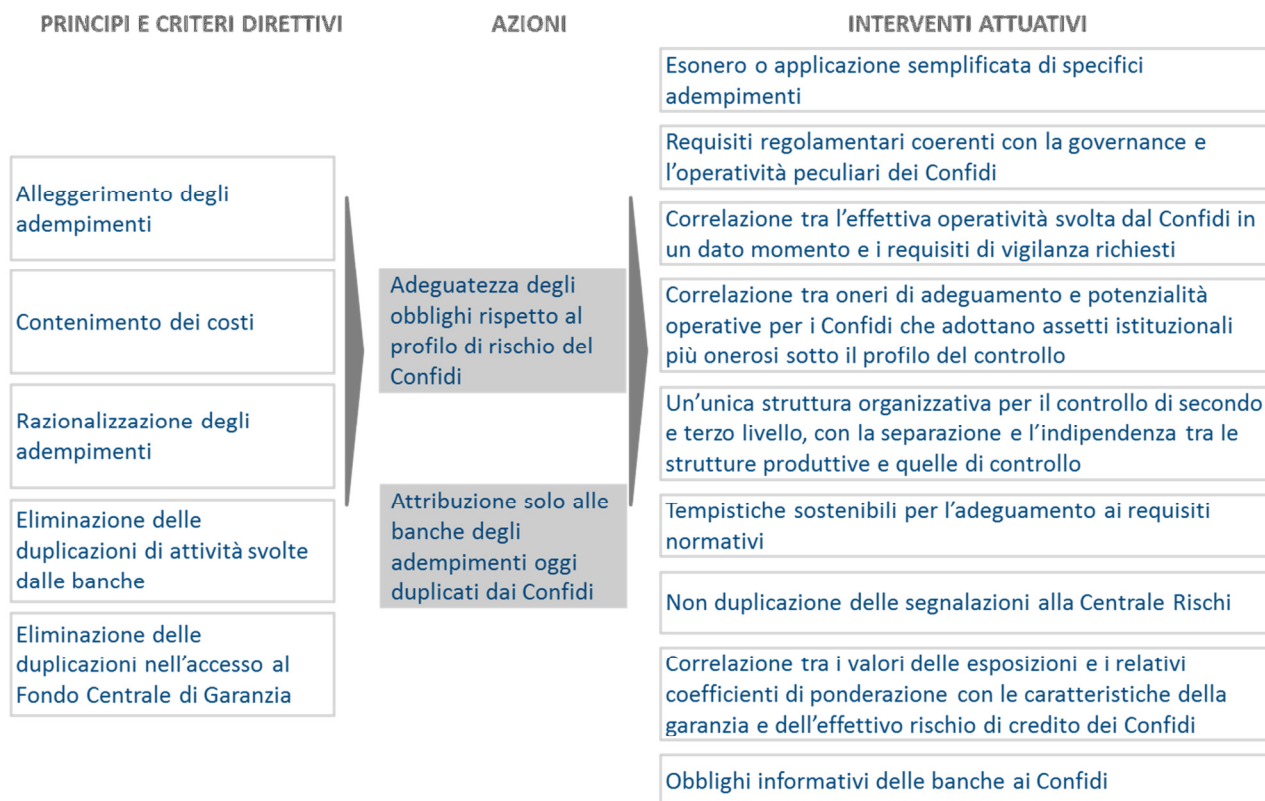
indirettamente. Sotto il primo profilo, renderebbero più efficiente la filiera della garanzia nel suo complesso, riducendo le aree di sovrapposizione con il sistema bancario e velocizzando i tempi di concessione del finanziamento e della garanzia; in relazione ai benefici indiretti, questi potrebbero contribuire alla sostenibilità economica e finanziaria dei Confidi nel tempo grazie agli effetti positivi generati sul profilo reddituale e sulla struttura operativa.

Nel concreto, in attuazione dell'art. 1 comma 1 della **lettera i)** del disegno di legge delega, potrebbero essere previsti e/o rimodulati obblighi normativi a carico dei Confidi sulla base della specificità del sistema, in modo da renderli coerenti con l'effettivo profilo di rischio e da commisurarli alla loro struttura organizzativa e operativa. Potrebbero in tal modo essere lasciati a esclusivo carico delle banche una vasta categoria di adempimenti che attualmente sono inutilmente duplicati dai Confidi (come ad esempio gran parte degli adempimenti in materia di antiriciclaggio, lasciando a carico dei Confidi la sola previsione di segnalazione delle operazioni sospette ed il connesso obbligo di formazione, segnalazioni alla Centrale dei Rischi, trasparenza, anagrafe dei rapporti finanziari, ecc.).

Ciò consentirebbe di liberare questi ultimi da una consistente mole di oneri normativi che, se rapportati alle loro caratteristiche operative e dimensionali, costituiscono un forte appesantimento in termini gestionali, procedurali, di investimenti e di costi operativi. Peraltro tale previsione non inficerebbe i poteri di vigilanza della Banca d'Italia, in quanto non farebbe venire meno le informazioni necessarie al sistema finanziario.

Con particolare riferimento alle duplicazioni insite nelle procedure per l'accesso al Fondo di Garanzia per le PMI, richiamate dall'art. 1 comma 1 della **lettera i)** del disegno di legge delega, esse prevedono che ciascun soggetto – banca, Confidi e Fondo Centrale – svolga una autonoma valutazione del merito creditizio dell'impresa. Ciò comporta un quadro di complessiva inefficienza dello strumento, un aggravio di funzioni per ciascun attore, nonché un allungamento dei tempi e dei costi per le imprese nell'accesso alla controgaranzia e quindi ai finanziamenti. Sarebbe opportuno rivedere tale modello, per i Confidi autorizzati a certificare il merito di credito dell'impresa, adeguando opportunamente alla realtà del Sistema dei Confidi il metodo di accreditamento già in uso presso alcuni strumenti europei di controgaranzia, che sottopongono alla valutazione del merito creditizio solo il soggetto incaricato di veicolare gli interventi alle PMI, riservandosi di valutare la singola domanda unicamente nel caso di default.

Ipotesi di attuazione della semplificazione e della razionalizzazione degli adempimenti



Criteria di proporzionalità e specificità (art. 1 comma 1 lettera f) e g) del disegno di legge delega)

I criteri di proporzionalità e specificità sanciti dal nuovo Testo Unico Bancario rappresentano, secondo Assoconfidi, una previsione fondamentale, in quanto consentono di rapportare lo sforzo dei Confidi, in particolare quelli intermediari finanziari, per gli adempimenti di vigilanza alla loro effettiva operatività e profilo di rischio. Inoltre essi riconoscono una specifica tutela alle peculiarità del sistema, salvaguardandone i valori della mutualità e della sussidiarietà e la funzione pubblica derivante dalla caratteristica di essere strumenti della politica economica delle Istituzioni.

Tali criteri si pongono peraltro in continuità con l'Accordo di Basilea 2, che introduce il concetto di vigilanza equivalente, e con la Direttiva europea di recepimento, che fa propria tale formulazione. Assoconfidi rileva tuttavia come le disposizioni di vigilanza non si adeguino in modo coerente a tale previsione normativa, ma anzi introducano frequenti ed eccessivi rimandi alla normativa bancaria.

Ne deriva che tali principi, per quanto chiaramente definiti ed identificati nel Testo Unico Bancario, non vengono pienamente declinati e valorizzati, giungendo spesso a una piena equiparazione degli operatori e all'applicazione delle stesse procedure e adempimenti previsti per le banche, nonostante l'attività di rilascio delle garanzie, soprattutto secondo la logica mutualistica propria dei Confidi, sia di gran lunga meno rischiosa sul mercato finanziario dell'attività bancaria.

In attuazione della **lettere f) e g)** del disegno di legge delega, sarebbe pertanto necessario formulare una interpretazione autentica di tali principi e sostanziare in modo inequivocabile la volontà del legislatore nel definire il criterio dell'applicazione proporzionale della vigilanza. Andrebbe parimenti esteso il campo di applicazione della proporzionalità e della specificità fino a ricomprendervi tutti i Confidi, compresi quelli non vigilati.

A tale riguardo occorre considerare che le peculiarità che il dettato normativo intende tutelare non dipendono dalla dimensione dei Confidi o dall'estensione del loro ambito di operatività, ma attengono a

caratteristiche strutturali trasversali rispetto al sistema stesso, quali la mutualità, la sussidiarietà, il radicamento territoriale, la finalità di orientamento allo sviluppo economico e sociale del territorio, il sostegno all'impresa di minori dimensioni, il riconoscimento quali strumenti della politica industriale delle Istituzioni.

Accessorietà della garanzia (art.1 comma 1 **lettera h**) del disegno di legge delega)

Il carattere accessorio della garanzia, sancito a livello normativo per la prima volta dal CICR e richiamato alla **lettera h**) del disegno di legge delega, evidenzia la stretta correlazione della garanzia rispetto al finanziamento a cui si riferisce. In sostanza, non esiste la garanzia del Confidi laddove non esista la concessione del credito da parte della banca. Il concetto assume una valenza centrale nelle nostre riflessioni, in quanto apre a importanti sviluppi sotto il profilo strategico e operativo.

Dal punto di vista strategico, la garanzia è riconosciuta come un bene pubblico poiché è strumentale a favorire l'accesso a un altro bene pubblico: il credito. Questo motiva il ruolo di carattere pubblicistico riconosciuto al sistema dei Confidi e di conseguenza il sostegno pubblico di cui lo stesso dovrebbe beneficiare per massimizzare il proprio intervento.

L'elemento dell'accessorietà motiva, ancor di più, la necessità di procedere alla semplificazione degli adempimenti, essendo insito il concetto che gli stessi siano svolti da chi realizza l'operazione principale, cioè la banca o altri intermediari (es. società di leasing).

Una particolare declinazione dell'accessorietà della garanzia potrebbe derivare dal riconoscimento al Confidi di uno specifico diritto di privilegio speciale in relazione alla quota di finanziamento da questo garantita. Tale diritto gli assicurerebbe la possibilità, in caso di escussione della garanzia da parte della banca, di rivalersi su beni mobili non iscritti in pubblici registri e posti a garanzia del finanziamento bancario. Tale privilegio, da stabilire contrattualmente con le banche, nonostante risulti postergato rispetto a quello bancario, garantirebbe al Confidi un grado di solvibilità superiore rispetto ai creditori chirografari.



La valutazione degli impatti delle politiche pubbliche (art. 1 comma 1 **lettera l**) del disegno di legge delega)

Assoconfidi concorda con l'opportunità di misurare gli impatti generati dagli interventi pubblici sul sistema economico, di cui all'art. 1 comma 1 **lettera l**) del disegno di legge delega, che infatti costituisce uno dei cardini della sua proposta per il riordino della filiera della garanzia. Questa rilevazione risulta fondamentale per valutare l'efficacia delle azioni e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e quindi per indirizzare gli eventuali correttivi. Assoconfidi riterrebbe utile sviluppare un modello econometrico che

veda la partecipazione, accanto al ruolo determinante dei Confidi, dei principali interlocutori pubblici a livello locale, nazionale e comunitario.

La metodologia di valutazione degli impatti potrebbe prendere spunto da progetti sviluppati in altri Paesi. In ragione della finalità istituzionale delle Camere di Commercio di curare lo sviluppo del sistema imprenditoriale nell'ambito delle economie locali, questi soggetti potrebbero svolgere un ruolo determinante nella costruzione di metodologie di analisi e di strumenti tesi a valutare le ricadute generate dalla garanzia sul territorio, propedeutici a calibrare meglio le azioni di politica industriale attivate dai diversi soggetti pubblici.