

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1992

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCALERA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 FEBBRAIO 2003

—————

Misure di sostegno per i consorzi e cooperative di garanzia
collettiva fidi del Mezzogiorno

—————

ONOREVOLI SENATORI. - In Italia, gli organismi di garanzia mutualistica - denominati comunemente «confidi» nascono negli anni '50, dall'associazione di piccoli imprenditori che, su base assolutamente volontaristica, intendono superare le tradizionali difficoltà nell'accesso a fonti di finanziamento esterne.

La nascita dei confidi è stata, quindi, la risposta «solidaristica» a condizioni del mercato dei capitali per le piccole e medie imprese (PMI) difficili e che si facevano più aspre in coincidenza di crisi congiunturali. Il vero decollo dei confidi è coinciso, infatti, con le gravi crisi petrolifere degli anni '70 che condussero all'applicazione di rigide misure di inquadramento del credito.

Nella realtà economica e finanziaria attuale, il processo in atto di consolidamento del sistema bancario rischia di penalizzare la concessione di finanziamenti alle piccole e medie imprese che presentano costi fissi relativi più elevati rispetto alle grandi imprese, un maggior grado di rischiosità e soprattutto difficoltà nel reperire garanzie patrimoniali.

In tale contesto, un ruolo cruciale lo gioca la Garanzia mutualistica che, attraverso la prestazione di garanzie collettive, mira a migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese alle fonti di finanziamento, con effetti positivi sulle potenzialità d'investimento e di crescita e sul riequilibrio della struttura finanziaria.

I confidi intervengono esclusivamente a favore di imprese economicamente e finanziariamente sane, ma penalizzate nell'accesso al credito dall'eccessiva richiesta di garanzie da parte delle banche. Ciò riguarda soprattutto le imprese più piccole, che incon-

trano maggiori difficoltà nel reperimento dei collaterali.

I confidi rappresentano uno strumento importante funzionale agli istituti bancari che consente loro di accedere ad informative rilevanti sullo stato e sulle potenzialità dell'impresa da finanziare, consentendo di ridurre le distorsioni prodotte sul mercato del credito dalle asimmetrie informative.

Pur rimanendo l'accrescimento delle capacità di credito dell'impresa l'obiettivo principale dei confidi, negli ultimi anni essi stanno sviluppando nuove capacità di servizio per rispondere a una più complessa e differenziata domanda delle imprese socie, accostando all'attività di garanzia, la prestazione di consulenza e assistenza nell'area finanziaria (*check* aziendale, credito agevolato, par bancario, capitale di rischio).

Nel corso degli anni, tra consorzi e cooperative di garanzia si sono sviluppate varie forme di raccordo e coordinamento a livelli territoriali diversi, con funzioni differenti e con un diverso grado di strutturazione.

Aderendo la piccola impresa ad un confido, concorre alla costituzione del fondo consortile-capitale sociale e delle garanzie mutualistiche, rilasciando, di regola, una garanzia personale (fidejussione) e versando un contributo monetario.

Negli anni novanta numerosi provvedimenti legislativi, tra i quali il testo unico della legge in materia bancaria e creditizia (decreto-legislativo 1° settembre 1993, n. 385) hanno interessato il mercato finanziario, sottoponendo ad una disciplina differenziata ma tendenzialmente omnicomprensiva tutti i soggetti che vi operano, non più identificabili nelle sole banche in ragione del

processo di trasformazione normativo ed istituzionale originato dalla Unione europea.

Ai margini di questi interventi legislativi sono tuttavia rimasti le cooperative e i consorzi di garanzia collettiva fidi (confidi), che non hanno fin qui formato oggetto di alcun provvedimento specifico.

L'applicazione ad essi di discipline più ampie, che non tenevano conto delle loro caratteristiche peculiari (quali quella contenuta nella parte dedicata agli intermediari del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, la cosiddetta legge «antiriciclaggio», o quella, di origine comunitaria, sui bilanci degli enti finanziari non bancari), ha d'altro canto suscitato seri dubbi interpretativi e, nel caso della legge antiriciclaggio, anche fondate preoccupazioni per l'oggettiva impossibilità per molti confidi di adeguarsi ad una parte delle nuove regole, con il conseguente rischio di una grave contrazione del fenomeno.

In questo momento di particolare crisi del sistema economico italiano, le piccole e medie imprese risentono le maggiori ripercussioni non tanto per il costo del denaro, quanto per la difficoltà di accedere al credito.

In tale contesto i confidi combinando garanzie e aggregazione assumono particolare rilevanza perchè elevano le PMI al rango di clienti bancari non più marginali, ma in grado di negoziare i tassi.

I consorzi operanti sul territorio sono però in diverso grado di sviluppo ed operatività e, in alcune zone, specie al Sud, vi è la necessità di rafforzarli o costituirne altri. Tra gli obiettivi principali perseguiti dai consorzi vi sono:

- la finalizzazione di finanziamenti bancari a breve a favore di nuove imprese, imprese giovanili o determinati investimenti quali l'adeguamento di misure di sicurezza, il controllo di qualità, l'applicazione di nuove tecnologie, eccetera;

- lo sviluppo di finanziamenti a medio o lungo termine o il consolidamento di finanziamenti a breve, quale linea di tendenza che si sta sviluppando compatibilmente con le risorse disponibili per tutti i tipi di intervento a più lungo termine;

- la capitalizzazione ed il miglioramento dell'efficienza gestionale delle imprese, attraverso la prescrizione di aumenti di capitale di rischio.

I consorzi, se opportunamente rafforzati e coordinati negli obiettivi di adeguamento delle strutture finanziarie e patrimoniali delle PMI alle esigenze di maggiore competitività, possono migliorare nelle nostre PMI, dove prevale la conduzione familiare, la capacità di fronteggiare i tre momenti di discontinuità della vita delle imprese minori (crescita, ricambio generazionale e crisi).

Per le strette relazioni di fiducia attivate con gli artigiani, gli agricoltori, i commercianti e le imprese a controllo familiare in genere i consorzi fidi possono essere il tramite per rafforzare il rapporto tra le imprese minori e le banche, in un'ottica di prevenzione del declino e della crisi e di utilizzo delle nuove potenzialità dello sviluppo di nuovi mercati e nuovi prodotti finanziari.

La situazione attuale non è soddisfacente in gran parte del Paese per la mancanza di rapporti di partecipazione o per la limitatezza del rapporto banca - impresa nella selezione, nell'affiancamento strategico e nella consulenza per il riassetto delle imprese e la riallocazione proprietaria.

Per conseguire miglioramenti in questo settore è fondamentale sviluppare l'azione dei consorzi che, in aggiunta alla tipica attività di garanzia mutualistica, possono rimuovere gli ostacoli più evidenti all'attivazione di un più efficiente ed integrato servizio finanziario alle PMI, attraverso una valida politica di condizioni e servizi aggiuntivi previsti dalle convenzioni stipulate con le banche.

Questo obiettivo è rilevante in quanto nel Sud dell'Italia si avverte la totale assenza o

indifferenza delle istituzioni finanziarie, che si limitano a coprire il rischio creditizio con l'acquisizione di garanzie reali e personali, tralasciando l'evoluzione degli assetti proprietari e della situazione finanziaria delle imprese.

Da più parti è stata segnalata la solitudine dell'impresa nei momenti di instabilità dovuti alle fasi cicliche negative, alle esigenze finanziarie per investimenti di rinnovamento ed adeguamenti, alla scarsa conoscenza e valutazione delle possibilità offerte dalle agevolazioni comunitarie, nazionali e regionali.

Come potenziali soggetti idonei a rafforzare l'attenzione del sistema finanziario per le PMI sono state segnalate le *merchant banks* ed i fondi mobiliari chiusi, che però finora hanno privilegiato solo le aziende di maggiori dimensioni, come possibili destinatari degli investimenti nel capitale di rischio.

I consorzi fidi possono pure fornire un effettivo sostegno alla lotta contro l'usura attraverso la contribuzione del fondo nazionale antiusura, che non potrà non indirizzarsi verso i consorzi già operanti, che intendono intervenire in tale campo, secondo le norme previste dalla recente legge contro l'usura.

Sotto l'impulso ed il coordinamento del sistema delle Camere di commercio e delle associazioni delle attività produttive si possono promuovere progetti di costituzione di nuovi consorzi fidi nelle zone meridionali facendo riferimento agli schemi organizzativi già collaudati da consorzi operanti in altre zone del Paese.

Per promuovere una maggiore attenzione delle banche e degli investitori istituzionali verso la capitalizzazione delle imprese minori potrebbe essere utile realizzare le seguenti iniziative:

- i consorzi fidi possono richiedere l'intervento delle banche e dei fondi mobiliari a favore di imprese minori promettenti, che presentino parametri prestabiliti di dimensione e di redditività, per essere esaminate ai fini della predisposizione di un pro-

gramma di crescita. Indipendentemente dall'esito dell'incontro con le banche e gli investitori, l'intervento di specialisti in materia finanziaria e la preparazione da parte dell'impresa dei dati e delle informazioni di solito richiesti per l'attivazione della fase conoscitiva, diventano momenti di estremo interesse per la stessa impresa;

- la promozione a livello territoriale o settoriale di *plafond* rotativi da destinare ad operazioni di finanza straordinaria e innovativa (quali cambiali finanziarie, prestiti partecipativi, e così via) da parte di quelle banche a carattere nazionale e locale che, basandosi anche sulla collaborazione dei confidi e degli altri organismi operanti localmente per lo sviluppo delle attività economiche, possono predisporre interventi di finanza innovativa dedicati specificatamente al segmento delle imprese minori promettenti, ma non ancora pronte alla quotazione di borsa.

Con le stesse finalità può essere previsto l'avvio di una rete di investitori collettivi (fondi mobiliari chiusi, fondi pensione, e così via) orientati ad investire in imprese promettenti (sotto forma di partecipazione al capitale di rischio, acquisizione di cambiali finanziarie, prestiti partecipativi, obbligazioni, e così via).

Con l'aiuto del Sistema camerale e dei consorzi fidi questi investitori potrebbero favorire l'afflusso del risparmio privato verso tali investimenti produttivi e l'attivazione di maggiori sinergie tra le imprese minori familiari ed il *management* bancario e finanziario.

Un disegno del genere, da sottoporre ad una adeguata sperimentazione, favorirebbe la capitalizzazione delle nostre imprese, il miglioramento delle strutture finanziarie e dell'efficienza gestionale delle imprese e l'arricchimento del ruolo dei consorzi fidi, come volano per la crescita delle imprese e dei distretti produttivi, in aggiunta a quello tradizionale di garanzia per il semplice indebitamento bancario.

Per facilitare l'accesso al credito e ridurre il costo, il presente disegno di legge prevede un intervento a favore dei confidi del Mezzogiorno.

Tale intervento, diretto alle imprese sane esistenti al Sud, va a finanziare quella parte del tessuto produttivo meridionale che, pur presentando i requisiti di dinamicità e trasparenza gestionale, non riesce a trovare credito.

Ciò consente di rilanciare lo sviluppo in una logica autopropulsiva senza assistenzialismi nè regali per nessuno.

L'intervento consiste nel prevedere parziali garanzie e applicazione di un tasso di interesse in linea con quello praticato nelle altre regioni del Paese, a favore di imprenditori meridionali che si associano in un consorzio di garanzia collettiva fidi aperto alle istituzioni locali ed alle regioni.

Le garanzie rilasciate a favore dei consorziati possono permettere l'accesso ad un credito a breve termine di 500.000 euro e ad un credito a medio lungo termine per 770.000 euro assistito dalle garanzie d'uso per il Credito industriale o fondiario (Credito industriale 90 per cento del valore degli impianti 100 per cento valore del magazzino: Credito fondiario 100 per cento del valore dell'immobile).

La garanzia collettiva fidi è un'attività alla quale le istituzioni comunitarie hanno anche di recente posto attenzione.

Il fenomeno dei confidi è attivo in nove Paesi membri: Austria, Belgio, Francia, Germania, Spagna, Lussemburgo, oltre che in Italia e recentemente anche in Portogallo. In Italia i confidi si sono dimostrati capaci di ben selezionare i crediti, ne è derivata un'allocatione delle risorse soddisfacente.

I confidi operano una prima azione di selezione del credito, l'istruttoria e la delibera di concessioni compete alla banca convenzionata.

L'articolo 1 contiene la definizione dei confidi: i confidi possono essere costituiti come consorzi (con attività esterna) e rive-

stire anche la forma societaria (società consortile). L'attività esercitata dai confidi in via principale è quella di «prestazione di garanzie collettive per favorire la concessione di credito agli imprenditori meridionali». In via sussidiaria affiancare alla attività di garanzia una attività di consulenza finanziaria a favore dei consorzi.

Il Ministero dell'economia e delle finanze contribuisce nella misura del 2 per cento del tasso di interesse e garantisce nella misura del 50 per cento i crediti senza garanzia e del 30 per cento quelli con garanzie reali.

Le prestazioni creditizie verranno concesse da una banca o istituzione creditizia che si assume la responsabilità dell'istruttoria e, in piena autonomia, delibera la concessione del credito.

Ai confidi resta preclusa ogni attività con terzi non consorziati, coerentemente con quanto disposto in via generale per i consorzi dall'articolo 2602 del codice civile. Il presente disegno di legge contiene norme riguardanti:

- la gestione dei confidi, limitando la rappresentanza di enti al Consiglio direttivo, al comitato tecnico, al collegio sindacale o ad altri individuali organi elettivi dei confidi;

- la nomina della maggioranza dei componenti di tali organi spetta all'assemblea dei soci o dei consorziati, così da garantire la permanenza del potere decisionale in capo alle imprese partecipanti;

- in deroga alla normativa sulle iscrizioni nel registro delle imprese (articolo 2612 del codice civile) delle variazioni inerenti ai singoli consorziati (uscite dal consorzio, nuovi consorziati, variazioni anagrafiche), è consentita l'iscrizione nel registro delle imprese una sola volta nell'anno entro il mese di aprile ed entro tale data vanno registrate tutte le variazioni avvenute dal primo gennaio al trentuno dicembre dell'anno precedente;

- disposizioni riguardanti l'escussione delle garanzie. Nel momento in cui si verifica lo stato di insolvenza irreversibile dell'impresa, cioè quando la stessa si trova nella condizione che le istituzioni di vigilanza della Banca d'Italia prescrivono alle banche la scritturazione a sofferenza, la banca esercita tutte le azioni per il recupero del credito nei confronti del debitore principale e degli eventuali garanti e solo dopo che è rimasta

insoddisfatta può avvalersi della garanzia prestata direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze o indirettamente tramite confidi.

In deroga alle disposizioni dell'articolo 2615-*bis* ai confidi organizzati sotto forma di consorzi aventi attività esterna è consentito depositare entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale la situazione patrimoniale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione)

1. Ai fini dell'ammissione ai benefici di cui alla presente legge, si considerano consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi, di seguito denominati «confidi», i consorzi, le società consortili e le cooperative costituite da piccole e medie imprese, ubicate nei territori di cui all'obiettivo n. 1, come definiti dal regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, operanti nel settore industriale, commerciale, turistico e dei servizi, che soddisfino i requisiti indicati dalla disciplina comunitaria in materia di crediti di Stato alla piccola e media impresa, nonché da imprese artigiane e agricole.

2. I confidi hanno come scopo sociale:

a) l'attività di prestazione di garanzia collettiva per favorire la concessione di finanziamenti da parte di aziende ed istituti di credito, di società di locazione finanziaria, di società di cessione dei crediti di imprese ed enti parabancari alle imprese associate;

b) l'attività di informazione, di consulenza e di assistenza alle imprese consorziate per il reperimento ed il miglior utilizzo delle fonti finanziarie, nonché per le prestazioni di servizio per il miglioramento della gestione finanziaria delle imprese.

3. Gli enti pubblici e le associazioni private possono sostenere i confidi attraverso contributi e garanzie non finalizzate alle singole operazioni.

4. Gli enti pubblici e le associazioni private, che non possiedono i requisiti previsti dalle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie

imprese, possono nominare loro mandatari che partecipano agli organi elettivi dei confidi con le modalità previste dai singoli statuti. Il numero non può essere superiore a un terzo degli eletti. La nomina dei due terzi dei componenti di ciascun organo resta riservata all'assemblea dei consorziati.

Art. 2.

(Patrimonio)

1. I limiti del capitale sociale dei confidi, costituiti sotto forma di società di capitali, corrispondono a quelli previsti per tali tipi di società.

2. I confidi costituiti sotto forma di consorzio devono avere un capitale sociale non inferiore a 500.000 euro. La quota del capitale sociale, per le società a responsabilità limitata e per le società per azioni, posseduta da ciascuna impresa, non può essere superiore al 5 per cento del capitale stesso.

3. La quota di partecipazione di ciascuna impresa al fondo consortile non può essere superiore al 10 per cento.

4. I confidi non possono distribuire utili o avanzi di gestione in qualunque forma costituiti.

Art. 3.

(Iscrizione nel registro delle imprese)

1. In deroga alla normativa sulle iscrizioni nel registro delle imprese delle variazioni inerenti ai singoli consorziati, è consentita l'iscrizione nel registro delle imprese una sola volta nell'anno entro il mese di aprile ed entro tale data vanno registrate tutte le variazioni avvenute dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno precedente.

Art. 4.

(Disciplina organizzativa)

1. Ai consorzi e alle società consortili costituiti in base alla presente legge si applicano i seguenti articoli del codice civile: 2325, da 2327 a 2332, da 2363 a 2375, da 2377 a 2380, da 2382 a 2386, da 2388 a 2409, 2421, da 2423 a 2429, 2434 e 2436.

Art. 5.

(Interventi di sostegno)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze contribuisce nella misura del 2 per cento del tasso di interesse e garantisce nella misura del 50 per cento i crediti senza garanzia, erogabili per una misura massima di 258.228 euro per ogni singolo consorziato, e del 30 per cento quelli con garanzie reali, per la misura massima di 774.685 euro per ogni singolo consorziato.

2. La garanzia reale deve coprire il 90 per cento del credito concesso.

3. Le agevolazioni di cui ai commi 1 e 2 sono cumulabili.

4. Per ottenere le agevolazioni previste dal presente articolo a favore delle proprie consorziate, i confidi devono convenzionarsi con al massimo tre banche, che concedano prestazioni creditizie assumendo la responsabilità dell'istruttoria. Alle stesse banche compete piena autonomia nella delibera di concessione.

5. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana con proprio decreto un regolamento nel quale sono indicate le modalità e le caratteristiche delle convenzioni di cui al comma 4.

Art. 6.

(Escussione delle garanzie)

1. In deroga a quanto previsto dal codice civile, nel momento in cui si verifica lo stato di insolvenza dell'impresa, per cui la Banca d'Italia prescrive alle banche la scritturazione a sofferenza dei relativi crediti, la banca concedente il finanziamento esercita tutte le azioni per il recupero del credito nei confronti del debitore principale e degli eventuali garanti, e solo in caso di mancato recupero può avvalersi della garanzia prestata direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze o indirettamente tramite i confidi.

Art. 7.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 30 milioni di euro per il 2003, 40 milioni di euro per il 2004 e 45 milioni di euro per il 2005, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale», dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

