



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

# Senato della Repubblica Commissione Finanze e Tesoro

Audizione informale sul

## DISEGNO DI LEGGE N. 1259

*Delega al Governo per la riforma del sistema dei Confidi*

15 luglio 2014

## PREMESSA

R.E TE. Imprese Italia condivide le finalità che hanno portato il legislatore alla formulazione di una proposta di legge che si ponesse la finalità di riordinare complessivamente la normativa di regolamentazione dei Confidi.

Sotto questo profilo, infatti, i Confidi, che storicamente nascono con una natura mutualistica e associativa, rappresentano la principale risorsa del sistema della rappresentanza imprenditoriale per sostenere le esigenze finanziarie e creditizie delle imprese.

Il loro punto di forza, infatti, è la mutualità e i loro valori fondanti. Sono il radicamento territoriale, la prossimità e la conoscenza diretta delle imprese; sono inoltre motore imprescindibile della sussidiarietà, facendo da cinghia di trasmissione tra politiche pubbliche e le esigenze delle imprese: attraverso la mutualità e la sussidiarietà si generano le leve che consentono ai Confidi di produrre un significativo effetto moltiplicatore delle politiche pubbliche del credito per le PMI.

Il Disegno di Legge in esame, pertanto, dovrebbe guidare il legislatore, chiamato ad esercitare la delega ed i principi in essa contenuti, alla piena valorizzazione delle caratteristiche sopra delineate, che fanno del sistema italiano della garanzia privata un modello unico al mondo sia per caratteristiche, sia per capacità di presidio capillare del territorio, sia, da ultimo, per i volumi intermediati e il numero di imprese supportate.

Risulta, pertanto, fondamentale il potenziamento dei Confidi così come la valorizzazione del ruolo delle Associazioni di Categoria nel facilitare l'accesso al credito delle imprese di piccola e media dimensione.

Lo sviluppo nel tempo di questo rapporto tra le Associazioni e i loro Confidi di riferimento ha prodotto un sistema virtuoso divenuto uno dei principali strumenti, se non l'unico, in grado di facilitare l'accesso al credito delle imprese di piccole dimensioni.

Questo effetto si è particolarmente palesato nel recente periodo di crisi economica, durante la quale i Confidi hanno accresciuto l'importanza del loro

ruolo nel sistema produttivo del nostro Paese, svolgendo una funzione fondamentale nell'ammortizzare i rapporti sempre più tesi tra sistema bancario e mondo delle imprese.

La garanzia rilasciata da queste strutture si è dimostrata determinante per consentire l'accesso al credito alle imprese, in particolare a quelle di piccole dimensioni dei servizi, del commercio, del turismo e dell'artigianato, tradizionalmente caratterizzate da un più difficoltoso rapporto con il sistema bancario. I Confidi, sfruttando la vicinanza con il loro territorio di riferimento, hanno contribuito a veicolare mezzi finanziari fondamentali per il sostegno e lo sviluppo economico e sociale delle realtà di cui fanno parte.

Questi soggetti hanno evidenziato, altresì, una elevata capacità nel valutare e selezionare le imprese più meritevoli che, in assenza di un soggetto garante, difficilmente avrebbero potuto accedere al finanziamento bancario.

Per il ruolo, sempre più cruciale, che i Confidi sono chiamati ad interpretare nell'attuale contesto economico, si rendono pertanto necessari interventi di politica pubblica a loro sostegno, per aumentarne l'operatività. Questo anche perché, di fatto, sostenere il sistema dei Confidi, significa sostenere tutto il sistema del credito e, per questa via, il sistema imprenditoriale.

In questa ottica è necessario valorizzare il ruolo svolto da queste strutture, potenziandone il patrimonio e favorendo una profonda innovazione e una semplificazione del quadro normativo di riferimento, inserendoli nel contesto più generale dell'attuale filiera della garanzia e nel rispetto dei diversi assetti e delle differenze territoriali che caratterizzano il Paese.

I Confidi si sono trovati, durante la crisi, ad attraversare l'attuazione piena della riorganizzazione generata dalle norme sugli intermediari finanziari: alcuni di essi hanno affrontato il percorso di trasformazione in intermediari finanziari a tutti gli effetti e la conseguente iscrizione all'Albo degli intermediari finanziari, con la relativa sottoposizione alla vigilanza della Banca d'Italia, mentre quelli rimasti sotto soglia hanno dovuto affrontare un percorso di importante razionalizzazione e riorganizzazione ed un processo di irrobustimento funzionale e professionale, al fine di interpretare al meglio le esigenze delle imprese nel difficile contesto della crisi economica.

In questo percorso, non è stato influente il potenziamento del Fondo centrale di garanzia che, in questi ultimi anni, è divenuto la più importante infrastruttura pubblica della garanzia, sia per patrimonializzazione, sia per importanza verso le imprese ed il sistema bancario.

E' anche in rapporto al Fondo centrale, pertanto, che il processo di revisione normativa per i Confidi acquista una importanza strategica, in relazione alle necessità, da un lato, di rendere tale strumento sempre più fruibile da parte delle imprese di piccole dimensioni, dall'altro lato, salvaguardando, allo stesso tempo, il ruolo dei Confidi di matrice Associativa, tenendo conto della necessità di tutelare le specificità di un modello unico che deve continuare a salvaguardare la coesistenza virtuosa di entrambi i sistemi, quello pubblico e quello privato della garanzia.

Non vogliamo intrattenerci a lungo sulle premesse, anche perché sappiamo che Assoconfidi – l'associazione di riferimento di tutto il comparto dei Confidi - avrà modo di illustrare compiutamente alla Commissione il contesto di riferimento in cui i Confidi si trovano ad operare.

A quelle considerazioni facciamo riferimento, mentre ci preme tornare a sottolineare l'importanza che il processo di riforma del quadro normativo dei Confidi assume nell'attuale contesto.

Nel capitolo che segue, pertanto, ci soffermeremo a svolgere alcune nostre considerazioni sui criteri di delega individuati dal provvedimento all'esame del Parlamento, evidenziando la assoluta priorità di interventi in materia di patrimonializzazione e semplificazione.

## CONSIDERAZIONI SUI CRITERI DI DELEGA

### *a) Rafforzare la patrimonializzazione dei Confidi*

In merito ai principi e criteri direttivi di cui alla **lettera a) del disegno di legge delega**, si condivide la scelta del legislatore di prevedere interventi per il rafforzamento patrimoniale del sistema.

Una adeguata patrimonializzazione, infatti, rappresenta una delle misure prioritarie per rafforzare i Confidi e per valorizzarne l'azione a favore delle PMI.

Il patrimonio costituisce, infatti, non solo la principale variabile per determinare il volume di garanzie che le singole strutture possono rilasciare, ma anche l'elemento di riferimento per far fronte alle sempre maggiori sofferenze che la crisi ha determinato.

Peraltro, la contribuzione delle Istituzioni pubbliche, specialmente quelle locali, è una modalità storicamente consolidata di esercizio della piena sussidiarietà mutualistica tra le politiche pubbliche del credito e il sistema privato diffuso della garanzia nel nostro Paese. Risulta pertanto fondamentale stabilizzare il quadro degli interventi di contribuzione pubblica ai Confidi, facendo in modo che questa modalità divenga strutturata e sistematica, affinché le singole strutture beneficiarie possano definire compiutamente le loro strategie aziendali nel medio e nel lungo periodo, integrando compiutamente e ordinatamente la filiera della garanzia.

Una particolare forma di contribuzione avviene con la partecipazione al capitale sociale, nella duplice forma del socio ordinario, introdotta dal Decreto Monti (D.L. 201/11 Salva Italia) e del "socio sovventore". In questo senso, potrebbe essere estesa anche ai Confidi minori la possibilità, oggi riservata ai soli Confidi vigilati, di aprire il capitale sociale a imprese non finanziarie di grandi dimensioni ed enti pubblici e privati.

### ***b) Patrimonializzazione dei Confidi e aiuti di Stato***

Altro capitolo fondamentale da affrontare, riguarda la verifica della conformità della contribuzione pubblica alla normativa sugli aiuti di Stato, di cui alla **lettera b) del disegno di legge delega**, che rappresenta un elemento cruciale per il sostegno al sistema. L'intervento potrebbe inoltre rappresentare, a nostro parere, un passo importante per l'elaborazione di una posizione univoca 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.

Al momento si rende indispensabile sbloccare i fondi di cui all'art. 1, comma 54 della legge n. 147/2013 (Legge di stabilità), adottando una interpretazione autentica che consideri la capitalizzazione dei Confidi strumentale a favorire l'accesso al credito delle PMI.

### ***c) Razionalizzazione e valorizzazione delle attività svolte dai soggetti operanti nella filiera della garanzia e della controgaranzia.***

La **lettera c) del disegno di legge delega** contiene un principio molto importante per intervenire sul contesto normativo di riferimento.

Per consentire alle PMI di accedere più facilmente al credito e a condizioni migliori è, infatti, necessaria un'opera di profonda revisione dei livelli di operatività ed intervento dei diversi soggetti che operano nella filiera della garanzia, prevedendo interventi di razionalizzazione e riordino che consentano, da un lato, la semplificazione del sistema, dall'altro lato, l'attivazione di una virtuosa complementarietà dei soggetti stessi in una logica di pieno servizio alle imprese.

In tal senso, deve essere rivista l'architettura complessiva, in modo da consentire l'impiego ottimale delle risorse e il potenziamento dell'addizionalità conseguibile attraverso un pieno coinvolgimento dei Confidi. Questo determinerebbe l'ampliamento del volume di finanziamenti garantiti grazie

all'aggiuntività data dalle risorse private e la piena valorizzazione dei criteri di eleggibilità delle misure secondo i parametri di Basilea 2.

Tra gli interventi in grado di generare un impatto decisamente positivo rientra l'intervento sulla operatività del Fondo Centrale di Garanzia che, anche attraverso la piena valorizzazione della controgaranzia per portafogli di operazioni per le imprese *retail*, consenta una allocazione ottimale delle risorse del Fondo stesso.

In tal senso, si potrebbe introdurre una modalità di intervento del Fondo attraverso la quale tanto le dimensioni dei portafogli che delle singole pratiche che li compongono siano coerenti con l'operatività dei Confidi e delle imprese di minore dimensione .

A parità di risorse e di profilo di rischio, oltre che garantire ad un più elevato numero di imprese di accedere ai finanziamenti, si avrebbero una ottimizzazione nell'impiego delle risorse del Fondo e una maggiore disponibilità di capitale liberato e di copertura delle perdite per le banche e i Confidi.

Al contempo, anche in considerazione dei contenuti introdotti dalla riforma del Testo Unico Bancario, si ritiene che vada oggi riqualificato il ruolo dei Confidi non vigilati. La creazione di un apposito Organismo, direttamente rispondente alla Banca d'Italia nell'espletamento delle sue funzioni di controllo su tali soggetti, porterà ad una selezione dei soggetti in possesso di adeguati requisiti di operatività, sia in termini di efficienza nei confronti delle PMI, nonché di rinnovata affidabilità per le istituzioni.

***d) Sviluppare forme di garanzia e servizi che rispondano alle mutate esigenze delle PMI.***

Un fronte certamente innovativo di intervento riguarda la previsione del criterio di delega previsto dalla **lettera d) del disegno di legge delega**, ovvero l'introduzione di forme – anche innovative - di sostegno offerte dai Confidi alle imprese, cogliendone pienamente la natura di soggetti mutualistici vicini al territorio ed al tessuto imprenditoriale diffuso che caratterizza l'Italia.

Il sistema dell'impresa diffusa, infatti, dovendosi confrontare con il mutato contesto, sempre più legato alla necessità di rivedere i processi produttivi ed organizzativi, al confronto con il mercato globale, alle sempre più pressanti esigenze di innovazione e internazionalizzazione, richiede soggetti adeguati che sappiano affiancare, al tradizionale prodotto della garanzia, anche una sempre più qualificata attività di affiancamento e accompagnamento, in stretta simbiosi con l'attività di assistenza e servizio offerto dalle Associazioni di categoria, per generare una *partnership* che sappia operare mettendo in campo maggiori capacità di affiancamento consulenziale.

Si tratta di favorire ed incentivare la capacità dei Confidi di valorizzare pienamente i propri elementi distintivi, legati alla conoscenza delle imprese, alla capacità di raggiungerle sul territorio, alla possibilità di concepire una dimensione integrata di servizi che consentirebbe di potenziare la funzione dell'accesso agli strumenti finanziari in una gamma più ampia della sola dimensione creditizia.

Sotto questo profilo, ad esempio, assume una rilevanza fondamentale intervenire nei processi di rafforzamento patrimoniale delle imprese (ad esempio attraverso la cosiddetta garanzia *equity*), sostenendo le PMI che ricorrono a strumenti innovativi e alternativi al credito bancario, anche in funzione del conseguimento di un più sostenibile equilibrio economico e finanziario.

La tradizionale modalità mutualistica, inoltre, consentirebbe di determinare un consistente effetto moltiplicativo conseguito attraverso la maggiore solidità delle imprese, anche in funzione delle loro esigenze di accesso al credito bancario.

Una ulteriore modalità di intervento potrebbe essere quella di riconoscere validità alla garanzia a favore delle persone fisiche nel caso di cessazione dell'attività dell'impresa o perdita della qualità di imprenditore.

Nel mutato contesto economico, inoltre, appare di fondamentale importanza il rafforzamento delle capacità di consulenza finanziaria dei Confidi in funzione di una migliore relazione con il sistema bancario e ogni altro tipo di strumento finanziario, che potrebbe ben integrarsi nel complesso delle attività di supporto, assistenza e servizio offerti dai sistemi associativi di impresa.

### ***e) Semplificazione degli adempimenti.***

La semplificazione e la razionalizzazione degli adempimenti attiene ad un ambito generale di interventi molto sentiti dalle imprese e volti a rendere il nostro sistema amministrativo maggiormente competitivo nel contesto internazionale.

Anche con riferimento al mondo dei Confidi questa esigenza appare, sempre più, come una priorità di intervento.

Una adeguata implementazione del criterio di delega previsto dalla lettera e) del provvedimento in esame, pertanto, appare fondamentale per conseguire un complessivo alleggerimento degli adempimenti che il sistema dei Confidi è tenuto a espletare, finalizzato ad un contenimento dei costi organizzativi e di gestione che avrebbe ricadute positive per la finalità dell'accesso al credito delle imprese. In tale contesto appare fondamentale semplificare il sistema, riducendo le aree di sovrapposizione degli adempimenti con il sistema bancario al fine di velocizzare i tempi di concessione del finanziamento e della garanzia e riducendone i costi.

Si tratta nello specifico di rimodulare detti adempimenti con la finalità di renderli coerenti con l'effettivo profilo di rischio delle strutture e commisurati alla loro struttura organizzativa e operativa.

Inoltre, alcuni adempimenti ora duplicati a carico di banche e Confidi andrebbero eliminati e lasciati unicamente in capo alle banche (come ad esempio gli adempimenti dell'antiriciclaggio), in piena coerenza con quanto previsto dalla successiva lettera i) del disegno di legge delega. In tal senso, andrebbero lasciati a carico dei Confidi unicamente gli obblighi in materia di segnalazione delle operazioni sospette ed i connessi obblighi di formazione del personale.

Occorre rilevare che questa duplicazione di adempimenti genera una inefficienza complessiva del sistema che penalizza le imprese e non reca ad esse alcun particolare vantaggio: si tratta, a tutti gli effetti, di una mera duplicazione della produzione documentale. C'è peraltro da rilevare che una

tale previsione non comprometterebbe in alcun modo l'esercizio dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia, in quanto non mira ad eliminare la raccolta di elementi ed informazioni utili alla salvaguardia del sistema finanziario nel suo complesso.

***f e g) Proporzionalità e specificità nella applicazione del T.U.B.***

L'introduzione di criteri di proporzionalità e specificità della applicazione delle norme del nuovo Testo Unico Bancario rappresentano una innovazione normativa importante che non ha trovato, tuttavia, ancora una compiuta pratica nell'applicazione delle disposizioni ai soggetti finanziari.

Si tratta di criteri che dovrebbero consentire di contestualizzare gli adempimenti di vigilanza alla natura specifica dei diversi soggetti intermediari, commisurando la loro applicazione alla effettiva operatività e al profilo di rischio di ciascuno.

In tal senso, il legislatore dovrebbe indirizzarne l'attuazione alla esigenza di un più generale principio di specifica tutela delle peculiarità del sistema, salvaguardandone i valori della mutualità e della sussidiarietà e la funzione pubblica derivante dalla caratteristica di essere strumenti di diretta applicazione delle politiche pubbliche.

Si tratta, in buona sostanza, di adeguare detti criteri ai principi già formulati nell'Accordo di Basilea 2, che introduce il concetto di vigilanza equivalente, e nella direttiva europea di recepimento, che fa propria tale formulazione.

In tal senso, pertanto, andrebbero previste norme che consentano di adeguarsi in modo coerente a detti principi sovranazionali, eliminando un troppo frequente adattamento delle disposizioni di vigilanza alla taglia del sistema bancario, laddove troppo spesso ci si orienta ad una mera assimilazione dei Confidi alle banche, pur essendo la funzione dei primi, profondamente diversa nella missione e nelle modalità operative rispetto a quella delle banche.

Ne discende, purtroppo, che il principio di proporzionalità e specificità, seppure adeguatamente previsto dalle norme primarie, finisce per essere di fatto vanificato nella applicazione, appesantendo i Confidi di procedure e adempimenti inadeguati rispetto alla loro natura, nonostante l'attività del

rilascio delle garanzie assuma connotazioni meno impattanti sul mercato finanziario di quella che può essere l'attività bancaria. Si tratta, per fare una traduzione esemplificativa, di pretendere da un pilota di voli nazionali di sottostare alle stesse procedure previste per un pilota di voli internazionali. Parrebbe pertanto opportuno che il legislatore rilasciasse criteri interpretativi di riferimento in grado di dare sostanza piena alla attuale previsione del T.U.B. Si coglie, peraltro, con favore il principio di estensione del campo di applicazione della proporzionalità e della specificità a tutti i Confidi, compresi quelli non intermediari finanziari, in attuazione della **lettera g) del disegno di legge delega**, affermando in modo inequivocabile che il dettato normativo intende tutelare situazioni assimilabili che non dipendono tanto dalla dimensione del Confidi o dall'estensione del suo ambito di operatività, ma attiene alla piena valorizzazione delle loro caratteristiche strutturali tipiche: mutualità, sussidiarietà, radicamento territoriale, ecc..

#### ***h) Accessorietà della garanzia rispetto al finanziamento***

**La lettera g) del disegno di legge delega** prevede che vengano introdotte disposizioni mirate alla piena valorizzazione della caratteristica accessoria della garanzia rispetto al finanziamento principale.

Sotto questo profilo, occorre riferirsi a quanto previsto a livello normativo dalle disposizioni del Comitato Interministeriale del Credito e del Risparmio, laddove viene evidenziato lo stretto legame di dipendenza della garanzia stessa 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.

In termini operativi, il carattere accessorio della garanzia è comprovato, tra l'altro, dal fatto che oggi una parte consistente delle garanzie deliberate dai Confidi non viene tradotta in effettivi finanziamenti da parte del sistema bancario, il che determina una riduzione della redditività delle operazioni e un aumento dei relativi costi operativi, traslati, da ultimo, sulle imprese.

Infine, una piena declaratoria dell'accessorietà della garanzia appare pienamente coerente con la sopra indicata esigenza di semplificazione degli

adempimenti, comprovando l'affermazione sopra esposta che debbano essere, in molte circostanze, i soli soggetti titolari dell'operazione principale di finanziamento a svolgerli.

### ***l) Valutazione d'impatto della garanzia***

Da ultimo, appare apprezzabile la previsione del legislatore di introdurre specifici criteri di misurazione dell'impatto generato dalla garanzia nel mercato finanziario, soprattutto con riferimento alla valutazione di efficacia degli interventi pubblici connessi al sistema nel suo complesso.

Ciò consentirebbe una apprezzabile valutazione dell'efficacia delle specifiche politiche adottate al fine di migliorare l'allocazione delle risorse e di indirizzare gli eventuali interventi correttivi.

Esistono diversi esempi in ambito internazionale dai quali prendere spunto, adottando anche nel nostro Paese una cultura della valutazione più sviluppata in altri contesti economici.

## CONCLUSIONI

In conclusione, R.E TE. Imprese Italia, auspica la definizione rapida dell'iter, soprattutto in funzione della esigenza principale di adottare un quadro di riferimento normativo e di contesto adeguato ai tempi.

Occorre valorizzare un patrimonio unico che l'Italia possiede, costituito dalla rete dei Confidi associativi. Una felice intuizione di chi, un tempo, pensò di gestire una delle prime esperienze di rete tra imprese e che ha saputo assicurare nello svolgimento della propria missione, l'accesso al finanziamento bancario per migliaia di imprese, orientandole ad un sostanziale miglioramento delle loro capacità di dialogo con il mondo bancario e sapendole sostenere ed accompagnare nelle loro esigenze di gestione della finanza d'impresa.

Una modalità tipica dell'applicazione del principio di sussidiarietà che, peraltro, è stata un modello per altre significative esperienze nel mondo dell'impresa di minori dimensioni, dalla affermazione della bilateralità nelle relazioni sindacali fino ai consorzi per l'approvvigionamento energetico.