



Commissione Finanze e Tesoro

Senato

Disegno di legge n. 1259 recante *“Delega al Governo per la riforma dei confidi”*

Audizione del Presidente del Comitato Tecnico Credito e Finanza di Confindustria

Vincenzo Boccia

Roma, 16 luglio 2014

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul Disegno di legge recante "Delega al Governo per la riforma dei confidi" (d'ora in poi ddl) e, di conseguenza, sul sistema nazionale di garanzie per l'accesso al credito.

Il nostro Paese conta su uno dei sistemi di garanzia più sviluppati e articolati del mondo. Si tratta di un sistema basato su due componenti: una pubblica, rappresentata in particolare dal Fondo di Garanzia per le PMI e una privata, costituita dai confidi. Durante la crisi, il sistema si è rivelato strategico per l'accesso al credito delle PMI.

Il Fondo di Garanzia - che si integra con i confidi attraverso lo strumento della controgaranzia - è stato significativamente potenziato dal Governo negli ultimi anni e ha avuto una forte espansione.

I confidi hanno confermato il loro ruolo storico di partner finanziari delle imprese e sono stati in prima linea a fianco del sistema produttivo.

A partire dal 2008, gli intermediari del sistema confindustriale associati a Federconfidi hanno registrato un significativo incremento del numero delle PMI associate, cresciute del 47%, a testimonianza della centralità dei confidi per le imprese.

Inoltre, in prima battuta, si è osservato un forte incremento del volume dei finanziamenti garantiti in essere passato dai quasi 9 miliardi del 2008 al picco di oltre 14 miliardi del 2010. A tale fenomeno si è però associato un forte e repentino incremento delle insolvenze - 220% circa nel periodo 2008-2012 - che ha generato rilevanti tensioni patrimoniali, determinando nell'ultimo biennio, una contrazione degli affidamenti garantiti scesi a fine 2012 a poco più di 10 miliardi.

La crisi ha peraltro colto il sistema dei confidi in un periodo di radicale evoluzione che ha comportato, per gli organismi di dimensioni maggiori, la trasformazione in intermediari vigilati da Banca d'Italia. Evoluzione prevista dalla riforma del sistema introdotta dall'articolo 13 del decreto legge 269 del 2003 e fortemente sostenuta da Confindustria con l'obiettivo di favorire la creazione di intermediari più solidi e strutturati, in grado di rafforzare il ruolo di sostegno alle imprese attraverso la prestazione di garanzie valide ai fini della mitigazione del rischio di credito nel rispetto di quanto previsto dall'Accordo di Basilea.

L'avvento della crisi ha accentuato le fisiologiche difficoltà dei singoli operatori di adeguarsi al nuovo quadro normativo e ne ha messo in evidenza le carenze organizzative, oltre che patrimoniali. Per i confidi del comparto industriale le criticità generate dagli effetti della crisi sono state più accentuate per via della maggiore concentrazione di rischio collegata al più elevato volume medio degli affidamenti garantiti.

Confindustria, alla luce della situazione sopra descritta, avverte da tempo l'esigenza di una riflessione ampia a livello nazionale per ripensare, rafforzandolo, il sistema dei confidi. Riflessione che deve spingersi anche a ridefinire le modalità di contribuzione degli enti pubblici ai confidi e alla definizione delle migliori forme di coordinamento e integrazione tra l'attività dei confidi e quella del Fondo di Garanzia.

A tal fine, il 25 giugno scorso, il Consiglio Direttivo di Confindustria ha approvato un documento programmatico - che lascerò agli atti e che è stato elaborato con il contributo di Federconfidi - che contiene considerazioni, alcune delle quali riprenderò nell'audizione di oggi, su diversi dei temi indicati dal ddl di cui oggi discutiamo.

In tal senso, riteniamo che il ddl rappresenti davvero il punto di partenza di quella riflessione che Confindustria auspica da tempo. A nostro giudizio, l'*iter* parlamentare di approvazione del ddl può e deve rappresentare l'occasione per svolgere un confronto aperto e approfondito tra tutti gli attori a vario titolo toccati dall'esigenza di riforma del sistema - Governo, Enti territoriali, Istituzioni finanziarie, imprese, confidi, banche - così da poter compiere scelte coraggiose e risolvere alcuni rilevanti nodi problematici.

* * * *

Il ddl - nell'indicare i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nel definire, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, uno o più decreti legislativi di riforma della normativa sui confidi - tocca tutti i temi di più stringente attualità per il sistema della garanzia mutualistica.

Innanzitutto le questioni, tra loro strettamente legate, della **patrimonializzazione** dei confidi e delle modalità di **contribuzione pubblica**.

La patrimonializzazione rappresenta oggi una vera emergenza.

I confidi sono uno strumento di finanza non di mercato. Per sostenerli e rafforzarli è indispensabile che il sostegno pubblico venga confermato. È tuttavia necessario ripensare l'attuale sistema di contribuzione pubblica così da evitare la dispersione di risorse pubbliche e massimizzarne l'efficacia.

In tal senso i principi declinati all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) del ddl appaiono condivisibili.

Tuttavia si segnala l'importanza che sia esplicitato che, nel definire misure per rafforzare la patrimonializzazione e nel disciplinare le modalità di contribuzione pubbliche, occorre individuare dei meccanismi premiali a favore di confidi che realizzino processi di aggregazione ovvero che stipulino contratti di rete in grado di accrescere effettivamente l'efficacia operativa degli intermediari e abbattere i costi per le imprese.

Allo stesso modo, si dovrebbe favorire la concentrazione dei contributi pubblici a vantaggio degli intermediari più strutturati, più efficienti e che assicurino l'innescarsi di economie di scala.

Accade infatti di frequente che gli enti eroganti non selezionano i confidi in base a dimensioni, efficacia operativa e allocativa e scelte organizzative. Preferiscono invece ripartire le risorse tra tutti i confidi del territorio. Ciò impedisce di massimizzare l'efficacia dei fondi pubblici.

È inoltre essenziale - come correttamente evidenziato nei principi di cui alle sopra menzionate lettere a) e b) dell'articolo 1, comma 1, del ddl - che i contributi vengano concessi secondo modalità che, oltre che rispettare la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, ne assicurino la computabilità nel patrimonio a fini di vigilanza come previsto da Basilea.

Infatti, si osserva spesso che i contributi pubblici ai confidi prevedono vincoli di destinazione, in prevalenza di natura territoriale, che non consentono ai confidi di considerare i contributi ricevuti nell'ambito del patrimonio di vigilanza: ciò impedisce di rafforzare realmente i confidi sotto il profilo patrimoniale e priva di efficacia l'intervento pubblico che potrebbe essere ben più incisivo.

Appare comprensibile che gli enti si pongano il problema dell'utilizzo delle risorse destinate ai confidi nell'ambito dei loro territori. Va però sottolineata l'importanza di trovare soluzioni tecniche per realizzare tale obiettivo senza compromettere la patrimonializzazione dei confidi.

Restando in tema di patrimonializzazione e considerata l'importanza dei confidi ai fini dell'accesso al credito delle imprese nonché la loro natura di intermediari di finanza non di mercato, non posso non sottolineare la necessità che siano individuate, nel rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, fonti stabili di ricapitalizzazione dei confidi così da consentire una programmazione su base pluriennale.

In proposito, nel ribadire in questa sede l'urgenza di attuare l'intervento straordinario nazionale previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014 (art. 1, commi 54 e 55), che ha stanziato consistenti risorse per la patrimonializzazione dei confidi¹, Confindustria ha segnalato l'opportunità di utilizzare ulteriori risorse provenienti dalla nuova programmazione dei fondi strutturali e dal sistema camerale.

In proposito, nell'ambito dell'Agenda per il Credito presentata da Confindustria agli inizi di giugno, si è stimato che attingendo circa 220 milioni da tali fonti e destinandoli agli intermediari più efficienti, si potrebbero ottenere circa 3,3 miliardi di nuovi finanziamenti alle PMI.

Per quanto riguarda la fonte camerale, siamo consapevoli del dibattito in corso nel sistema derivante dai tagli dei contributi delle imprese. Riteniamo tuttavia che nella necessaria riorganizzazione del sistema stesso, la funzione di sostegno ai confidi attraverso contributi alla patrimonializzazione sia tra quelle primarie da preservare se non da rafforzare.

Sempre con riferimento al sistema camerale e alle funzioni allo stesso attribuite, non si comprende la *ratio* del principio indicato all'articolo 1, comma 1, lettera l) del ddl che prevede un ruolo della rete delle Camere di Commercio nella valutazione degli impatti della garanzia sui sistemi economici locali. Tale valutazione, che appare importante ai fini della verifica dell'incisività del ruolo svolto dai confidi attraverso risorse pubbliche, andrebbe centralizzata e svolta da un soggetto che non figuri tra i contributori dei confidi.

L'esigenza di concentrare le risorse sugli intermediari più efficienti e soprattutto quella di introdurre meccanismi premiali nell'erogazione dei contributi per favorire processi di

¹ Si tratta di:

- 225 milioni per l'anno 2014 - incrementabili tramite risorse provenienti dalla programmazione europea 2014-2020 - destinati al sostegno dei processi di crescita dei confidi vigilati delle operazioni di fusione finalizzate all'iscrizione nell'elenco dei confidi vigilati e dei contratti di rete tra confidi;
- 70 milioni di euro annui per il triennio 2014-2016 destinate al rafforzamento di tutti i confidi. Tali risorse proverranno dal sistema camerale: compete al MISE definire, attraverso il decreto che fissa la misura annuale del contributo camerale, le modalità di attuazione di questo intervento.

razionalizzazione e crescita del sistema si collega fortemente all'altra priorità del sistema: quella della **riorganizzazione**.

Le debolezze organizzative del sistema sono state in più occasioni sottolineate anche da Banca d'Italia. Un'eccessiva frammentazione e una ridotta dimensione media degli operatori del sistema. Una forte concentrazione dell'attività in capo ai principali operatori. Una minore incisività nelle Regioni del Mezzogiorno. Un forte divario tra i confidi vigilati e quelli tradizionali.

Tale divario si esprime - oltre che in termini di imprese assistite, volumi di garanzie e modelli organizzativi - anche in valori estremamente differenti del moltiplicatore "affidamenti garantiti/mezzi propri".

Ciò conferma - ferma la necessità che i confidi rispettino i requisiti patrimoniali imposti dalla regolamentazione e realizzino una gestione sana e prudente - le valutazioni svolte in precedenza circa la necessità che i contributi pubblici si concentrino sugli intermediari più efficienti.

Per quanto riguarda i confidi vigilati, che in termini di volumi rappresentano ormai la gran parte del sistema, Banca d'Italia ha messo in evidenza diversi aspetti che destano alcune preoccupazioni: in particolare una produttività (espressa in volume di garanzie per dipendente) significativamente inferiore a quella di altri intermediari finanziari e carenze nella *governance*, negli aspetti organizzativi, nel processo di erogazione del credito, nel monitoraggio dei rischi e nelle politiche di accantonamento.

Va riconosciuto che le debolezze sopra indicate sono almeno in parte imputabili a fattori esogeni. Il processo evolutivo di portata epocale che è stato imposto ai confidi dalla riforma del settore è relativamente recente. Inoltre, come ricordato, nel mezzo di tale processo i confidi sono stati colpiti da una crisi senza precedenti.

Vista la centralità del ruolo dei confidi nell'accesso al credito delle PMI e la necessità di disporre, proprio nell'interesse delle PMI, di intermediari di garanzia solidi e competitivi, tali segnali non possono però essere trascurati.

Bisognerà attraversare una **nuova fase di cambiamento**. Una fase che dovrà riguardare tutti. I confidi vigilati, ma anche quelli tradizionali.

Anche per questi ultimi, che non sono sottoposti al controllo di Banca d'Italia, si profila infatti un percorso evolutivo volto alla maggiore efficienza operativa e allocativa. In particolare, con

l'attuazione della riforma del testo unico bancario - che li sottoporrà al controllo di un apposito Organismo a sua volta vigilato da Banca d'Italia - tali confidi dovranno elevare i propri standard organizzativi. Un innalzamento che è comunque dovuto nell'interesse delle PMI industriali, che a loro volta devono crescere e hanno esigenze finanziarie sempre più complesse.

Il percorso di riorganizzazione e concentrazione che negli ultimi anni ha coinvolto intermediari di tutte le dimensioni e di tutte le aree del territorio è stato ambizioso e virtuoso. Ma viste le condizioni del mercato, esso non può considerarsi concluso.

Occorre **riorganizzare il sistema dei confidi, ridurre il numero, rivederne la *governance*** così da confermarne il ruolo strategico e scongiurare il rischio che si trasformino in strumenti "marginali", utili solo per le aziende più problematiche.

Il sistema nel suo complesso dovrà quindi affrontare, nell'interesse delle imprese, un nuovo e radicale processo di riorganizzazione, senza però far venir meno il valore fondamentale dei confidi che storicamente ne contraddistingue il ruolo: la prossimità al territorio e la conoscenza diretta e approfondita delle imprese.

Le Associazioni imprenditoriali possono favorire tale processo. Per questo Confindustria sta lavorando a un progetto che coinvolga le associazioni territoriali e i confidi volto a promuovere la stipula di contratti di rete tra confidi finalizzati al recupero di efficienza attraverso la messa in comune di specifiche funzioni e parti del processo operativo e la realizzazione di operazioni di aggregazione.

Al fine di sostenere il sistema, occorrerà valutare, anche considerando il mutato scenario istituzionale e di mercato in cui i confidi sono chiamati ad operare, l'opportunità di apportare **modifiche alle disposizioni normative e regolamentari** che disciplinano l'attività dei confidi e ne orientano il processo evolutivo anche verso lo sviluppo di forme di garanzia e servizi che rispondono alle mutate esigenze delle PMI. In tal senso i principi contenuti all'articolo 1, comma 1, lettere d), e), f), g) e i) del decreto appaiono condivisibili.

In particolare si dovrebbe avviare una riflessione sulla riforma della disciplina dei confidi contenuta nell'art. 13 del DL 269/2003, anche al fine di dare impulso alle operazioni di concentrazione del sistema che la sola iniziativa privata non riesce a realizzare.

Con riferimento ai confidi vigilati, si dovrebbe poi valutare, fermo restando il principio della mutualità, la possibilità di favorire lo svolgimento di alcune attività a più alta redditività, oggi limitate dalla disciplina che consente loro di svolgere attività finanziarie diverse dalla prestazione di garanzie alle banche per l'accesso al credito delle PMI nei limiti del 20% del totale.

In particolare, si potrebbero trovare modalità per favorire l'attività dei confidi vigilati a copertura di emissioni di minibond (anche in forma di portafoglio) e di operazioni a favore di mid cap che non rientrino nella definizione comunitaria di PMI.

Inoltre, per quanto concerne le semplificazioni degli adempimenti e la rimozione delle duplicazioni, si segnala l'esigenza di semplificare ovvero eliminare alcuni adempimenti sulla base del presupposto che gli stessi sono già effettuati dalle banche o dagli altri intermediari finanziari che erogano i finanziamenti garantiti dai confidi.

Si tratta, a titolo di esempio, di:

- evitare duplicazioni nelle comunicazioni all'anagrafe dei rapporti finanziari tenuta dall'Agenzia delle Entrate;
- semplificare gli adempimenti antiriciclaggio in materia di adeguata verifica della clientela e di comunicazioni a Banca d'Italia;
- semplificare le comunicazioni e gli adempimenti in tema di trasparenza delle condizioni contrattuali;
- evitare duplicazioni nelle segnalazioni di vigilanza e alla Centrale dei Rischi.

Infine, appare condivisibile il principio generale enunciato all'articolo 1, comma 1, lettera c) circa la razionalizzazione e **valorizzazione della filiera della garanzia**.

Al riguardo, appare opportuno avviare una riflessione sugli interventi da compiere per massimizzare l'efficacia di integrazione tra sistema privato e sistema pubblico della garanzia superando la percezione, talvolta riscontrata, di strumenti concorrenti.

In particolare potranno essere rafforzati gli interventi in cogaranzia che realizzino un'efficiente ripartizione dei rischi e delle competenze tra i diversi soggetti della filiera.

Inoltre, una riflessione si impone con riferimento al Fondo di Garanzia per le PMI, che è il principale strumento utilizzato dai confidi industriali e il cui effetto moltiplicatore aumenta in caso di attività di controgaranzia, assumendosi i confidi una parte del rischio.

Il Fondo, infatti, rappresenta uno strumento centrale, non solo perché facilita l'accesso al credito da parte delle PMI, ma anche perché permette ai confidi di controgarantire la propria esposizione aumentandone la capacità di fornire garanzie alle imprese e incrementando, di conseguenza, la capacità di queste di reperire risorse finanziarie. Con particolare riguardo ai confidi vigilati la controgaranzia è particolarmente importante ai fini del calcolo del patrimonio di vigilanza.

Con riferimento al Fondo e al suo collegamento con il sistema dei confidi, occorrerebbe inoltre semplificare ulteriormente le procedure del Fondo. In particolare: i) vanno potenziati gli automatismi di accesso per i confidi autorizzati dal Fondo a certificare il merito di credito delle PMI; ii) occorre rivedere la recente disciplina che prevede la possibilità di concedere la garanzia del Fondo esclusivamente su operazioni ancora da deliberare da parte delle banche, che rallenta l'attività dei confidi; iii) rivedere le percentuali di copertura del Fondo collegandole ai profili di rischio delle operazioni.

Grazie per l'attenzione.