

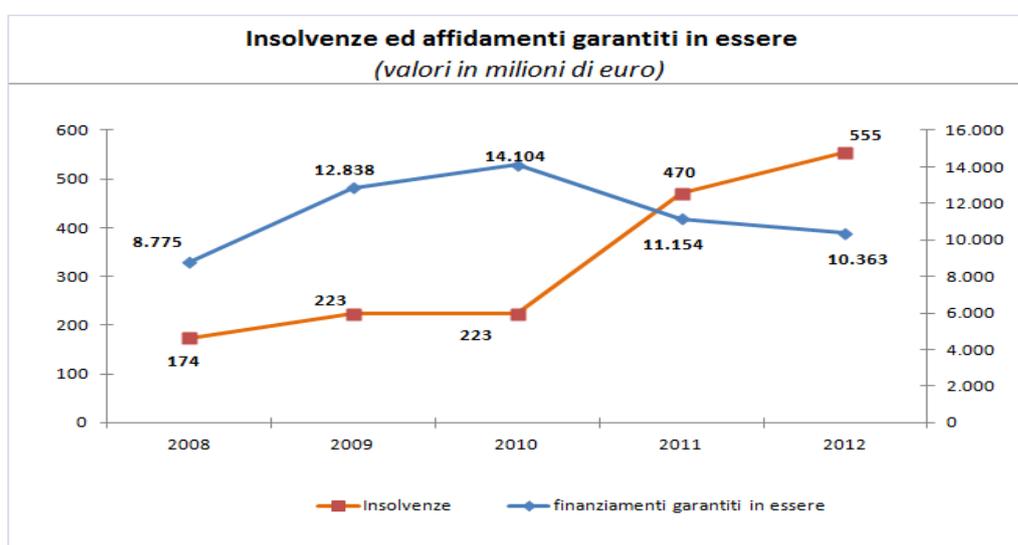
RIPENSARE IL SISTEMA DEI CONFIDI

LO SCENARIO

L'Italia 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, in prima battuta, un significativo incremento del numero delle PMI associate e del volume delle garanzie. A tale fenomeno si è però associato un forte incremento delle insolvenze che ha generato forti tensioni patrimoniali, determinando nell'ultimo biennio, una contrazione degli affidamenti garantiti.



La crisi ha colto il sistema dei confidi in un periodo di radicale evoluzione - che ha comportato, per gli intermediari di dimensioni maggiori, la trasformazione in intermediari vigilati da Banca d'Italia - accentuando le difficoltà dei singoli operatori di adeguarsi al nuovo quadro normativo e mettendone 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.

Dati Federconfidi

	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 2008-2012
Confidi	51	49	47	47	42	-17,6%
PMI socie	56.820	79.408	89.481	79.974	83.569	47,1%
Mezzi Propri	419.150.059	461.052.233	499.398.788	478.526.418	439.680.423	4,9%
Fin. garantiti in essere	8.775.406.771	12.838.402.723	14.103.671.275	11.154.310.729	10.362.595.524	18,1%
Garanzie in essere	3.734.185.290	5.337.574.048	5.481.307.253	4.763.063.665	4.333.241.004	16,0%
Insolvenze	173.773.094	223.111.848	223.460.482	470.016.208*	554.771.290*	219,3%
"Leva"	20,9	27,8	28,2	23,3	23,6	

*Dal 2011 le modalità di rilevazione di tale dato sono state modificate. In precedenza si registravano solo le insolvenze lorde, mentre dal 2011 il dato si riferisce a sofferenze e incagli

La situazione descritta richiama l'esigenza di avviare una riflessione ampia a livello nazionale per ripensare, rafforzandolo, il sistema dei confidi.

Riflessione che dovrà 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.

GLI INTERVENTI

Patrimonializzazione e revisione del sostegno pubblico

È innanzitutto urgente affrontare il tema della patrimonializzazione, già richiamato in precedenza, che rappresenta 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 particolare, i contributi destinati ai confidi dovranno:

1. essere **concentrati sugli intermediari più strutturati, più efficienti** e che assicurino l'innescarsi di economie di scala. Inoltre, dovrebbero essere destinati a premiare percorsi di crescita e riorganizzazione: per esempio aggregazioni e costituzione di reti.

Spesso gli enti eroganti (in prevalenza Camere di Commercio e Regioni) non selezionano i confidi in base a dimensioni, efficacia operativa, effetto leva, scelte organizzative. Preferiscono invece ripartire le risorse tra tutti i confidi del territorio. Ciò impedisce di massimizzare l'efficacia dei fondi pubblici: circostanza che appare tanto più grave in una fase come l'attuale di contrazione dei contributi al sistema produttivo;

2. essere **concessi secondo modalità che, nel rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, ne assicurino la computabilità nel patrimonio a fini di vigilanza** come previsto da Basilea. Infatti, si osserva di frequente che i contributi pubblici ai confidi prevedono vincoli di destinazione.

In larga parte si tratta di vincoli territoriali imposti dagli enti locali eroganti, 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 sottolineato che è possibile trovare soluzioni tecniche per realizzare tale obiettivo senza compromettere la patrimonializzazione dei confidi.

Per perseguire le finalità sopra indicate **SERVIRÀ UNA STRATEGIA CONDIVISA A LIVELLO ASSOCIATIVO, CHE CONSENTA DI IMPOSTARE IL RAPPORTO TRA ASSOCIAZIONI TERRITORIALI E ENTI LOCALI SULLA BASE DI UNA LINEA UNIVOCA.**

In tale ambito occorre **INDIVIDUARE FONTI STABILI DI SOSTEGNO ALLA PATRIMONIALIZZAZIONE DEI CONFIDI** che consentano una programmazione su base pluriennale. In proposito occorre:

- **attuare le misure previste dalla Legge di Stabilità 2014** (art. 1, commi 54 e 55) che ha stanziato:

- 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 107 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. In proposito, va tuttavia rilevato diverse Camere stanno ostacolando l'attuazione della disposizione per via della recente riforma del sistema camerale che prevede il dimezzamento dei contributi pagati dalle imprese.

Si tratta di un intervento straordinario, di valenza nazionale, che potrà dare ai confidi un primo sollievo dalle attuali tensioni patrimoniali rilanciandone l'attività. Le **disposizioni attuative di tali misure**, che richiedono una preliminare verifica sulla compatibilità con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, **sono ancora in corso di definizione. Confindustria ha segnalato la necessità che le risorse siano concentrate su intermediari efficienti, che intraprendano percorsi di crescita e rafforzamento;**

- **utilizzare ulteriori risorse provenienti dal sistema camerale e dalla nuova programmazione dei fondi strutturali.** In proposito, nell'ambito dell'Agenda per il Credito si è stimato che attingendo circa 220 milioni da tali fonti si potrebbero ottenere circa 3,3 miliardi di nuovi finanziamenti alle PMI.

Revisione organizzativa e razionalizzazione del sistema

Accanto al tema della patrimonializzazione va anche affrontato quello, altrettanto rilevante, della riorganizzazione del sistema, le cui criticità 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, modelli organizzativi - anche in valori estremamente differenti del moltiplicatore "affidamenti garantiti/mezzi propri": nel sistema confindustriale tale moltiplicatore è pari, in media a 28 per i confidi vigilati e a 11,5 per quelli tradizionali. Ciò conferma - ferma restando 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 la contribuzione pubblica si concentri 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.

È in particolare emerso che la produttività dei confidi (espressa in volume di garanzie per dipendente) è nettamente inferiore a quella di altri intermediari finanziari che svolgono attività di leasing, credito al consumo e prestazione di altri finanziamenti. Inoltre dai controlli a distanza e dalle prime ispezioni compiute da Banca d'Italia - ispezioni che nella maggior parte dei casi si sono concluse con giudizi sfavorevoli - sono state riscontrate carenze nella *governance*, negli aspetti organizzativi, nel processo di erogazione del credito, nel monitoraggio dei rischi e nelle politiche di accantonamento.

Quanto rilevato da Banca d'Italia è peraltro in linea con le analisi condotte di recente nell'ambito di un gruppo tecnico costituito nel 2013 per verificare la fattibilità di un progetto di aggregazione tra alcuni dei più grandi confidi associati a Federconfidi: Unionfidi Piemonte, Confidi Province Lombarde, Fidindustria Emilia Romagna, Confidi Lombardia (il gruppo era composto da rappresentanti di Confindustria, delle associazioni territoriali di riferimento di tali confidi e di Federconfidi; sin dall'inizio si è ipotizzato che, in una seconda fase, il progetto potesse essere aperto ad altri confidi e Associazioni).

Da tale analisi sono emerse generalizzate inefficienze: in particolare si è rilevato che in diverse aree territoriali i costi di funzionamento delle strutture non sono coperti dai ricavi generati dal personale dedicato alle stesse strutture.

Inoltre, l'analisi ha messo in evidenza che un confidi risultante dall'aggregazione dei quattro intermediari analizzati, raggiungerebbe un punto di pareggio:

- in caso di mantenimento delle attuali strutture, aumentando in misura rilevante il flusso di garanzie concesse, ovvero,
- in caso di flussi in linea con gli attuali, riducendo drasticamente il numero di dipendenti e i costi delle strutture. Dunque recuperando, come auspicato da Banca d'Italia, in termini di efficienza operativa.

Si sottolinea che la situazione sopra descritta deriva, oltre che da un ammontare dei flussi oggettivamente basso, anche dal fatto che tutti i confidi gestiscono al loro interno tutta una serie di attività che potrebbero essere messe a fattor comune con un risparmio sostanziale e rilevante dei costi.

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 essere trascurati.

Considerato che i contributi pubblici, salvo interventi straordinari, sono di origine locale è fondamentale pensare a un modello organizzativo di confidi regionali uniti in rete ovvero a un diverso schema di presentazione dei conti dei confidi pluriregionali che quantifichi in modo preciso il beneficio che i confidi trasferiscono alle imprese garantite in un dato territorio, in modo da offrire certezza all'operatore pubblico sia sull'ammontare sia sulla destinazione dei contributi.

L'esatta quantificazione dei benefici apportati dai confidi al sistema locale delle imprese può fornire all'ente pubblico elementi preziosi di programmazione dei fondi da assegnare a questa particolare forma di sovvenzione alle PMI e contribuire a selezionare i confidi cui affidare le risorse pubbliche in modo più efficiente.

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 di trasformazione.

Se è vero che il *downgrading* dell'Italia ha, per il momento, eliminato il beneficio ai fini di Basilea della ponderazione di favore connessa alle garanzie dei confidi 107, equiparando tali garanzie a quelle dei confidi 106, è altrettanto vero che i confidi 106 debbono affrontare percorsi evolutivi volti 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, RIDURNE 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 contraddistingue il ruolo dei confidi: la prossimità al territorio e la conoscenza diretta e approfondita delle imprese.

Le **ASSOCIAZIONI TERRITORIALI DOVRANNO STIMOLARE TALE PROCESSO, AGENDO IN MODO UNIVOCO E COORDINATO.**

Due sono le strade - una pedepedeutica all'altra - percorribili nel prossimo futuro:

- 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 (v. box Contratti di rete);
- la realizzazione di operazioni di aggregazione (v. box Aggregazioni).

Contratti di rete

La stipula di un **contratto di rete**, in attesa di eventuali fusioni fra confidi, renderebbe fattibili da subito alcune sinergie e anticiperebbe passaggi che comunque sarebbero da fare nel caso di una eventuale aggregazione. In particolare la messa in comune di specifiche funzioni abbatterebbe i costi evidenziando gli eventuali esuberanti di personale.

Il contratto di rete dovrebbe prevedere la messa in comune delle seguenti attività:

- 1) utilizzo di un unico software per la contabilità e la gestione delle procedure;
- 2) messa in comune delle funzioni di audit, compliance e risk management che si interfacceranno con i link delle rispettive funzioni nei singoli confidi. Gli "uffici fidi" dovranno, invece, necessariamente rimanere separati;
- 3) Messa a punto di un unico sistema di rating;
- 4) redazione di un'unica convenzione col sistema bancario;
- 5) assegnazione ad una unica struttura del compito di gestire le pratiche di controgaranzia del Fondo di Garanzia per le PMI e le garanzie del FEI;
- 6) definizione di un unico sistema di controllo di gestione
- 7) definizione di un modello univoco di funzionamento della rete di vendita.

Inoltre, i confidi legati da un contratto di rete, in previsione di una futura fusione, potrebbero impegnarsi a: promuovere il modello verso i sovventori locali; favorire un progressivo allineamento delle commissioni per rimborsare le spese; definire regole comuni sulla *governance* e sulla gestione dei conflitti di interesse; razionalizzare la rete commerciale; definire regole di intervento congiunte in caso di operatività sui medesimi territori. Infine, i confidi potrebbero definire un "paracadute patrimoniale" costituito dall'associazione di ogni confido a ciascuno degli altri in modo da poter intervenire, in via temporanea e previa delibera dei singoli CdA, garantendo reciprocamente le operazioni delle aziende di un confido con

I contratti di rete, come detto, possono rappresentare un passaggio preliminare alla realizzazione di **aggregazioni** che restano un obiettivo da perseguire al fine di creare soggetti più strutturati:

- dotati di un patrimonio tale da consentire il rispetto della normativa di vigilanza e lo sviluppo dell'operatività a vantaggio delle imprese;
- che possano avvantaggiarsi di sinergie ed economie di scala, ma che contemporaneamente siano in grado - anche lasciando spazi di autonomia decisionale agli uffici territoriali dei confidi risultanti dalle aggregazioni - di mantenere la vicinanza al territorio di origine e continuare a essere considerati parte

del tessuto economico locale, condizione ritenuta indispensabile per poter attrarre fondi pubblici, vitali per il proseguimento dell'attività dei confidi.

I processi di aggregazione sono al momento **frenati dalla difficoltà dei confidi di trovare un accordo** su specifiche questioni tecniche, in particolare sull'assetto di governo e sui costi da tagliare (in particolare per il personale). In tal senso si sottolinea che il modello della rete permetterebbe di attenuare molto questi contrasti in attesa di una loro più definitiva definizione.

Inoltre, va segnalata la **forte pressione registrata da parte di alcune Regioni** che stanno incoraggiando i confidi, con la promessa di contributi pubblici, ad avviare processi aggregativi intersettoriali su base regionale (in particolare Lombardia, Veneto e Marche; vi è poi la Liguria dove tale processo si è già compiuto).

Si tratta di processi che non tengono conto delle diversità dei comparti produttivi e la cui realizzazione trasformerebbe i confidi da strumenti associativi (e di marketing associativo) in strumenti a servizio della politica, fuori dall'orbita delle Associazioni.

Inoltre, va considerato il forte rischio che le scelte degli intermediari risultanti da tali fusioni privilegino prevalentemente l'attività nei confronti delle micro imprese che hanno un maggior peso politico, penalizzando le imprese industriali più strutturate.

È pertanto **ESSENZIALE CHE LE ASSOCIAZIONI DEL SISTEMA CONFINDUSTRIALE ASSUMANO UN RUOLO ATTIVO NELL'AMBITO DEI PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE DEI CONFIDI** sia nei confronti dei confidi stessi sia nel dialogo con gli enti locali.

Aggregazioni

Le aggregazioni, finalizzate a costruire intermediari più efficienti pur mantenendo il radicamento territoriale, dovrebbero essere realizzate secondo le seguenti linee guida.

La struttura centrale dovrebbe svolgere le seguenti attività:

- direzione generale;
- delibera affidamenti;
- risk management e definizione modelli di rating;
- gestione delle controgaranzie e operazioni di mitigazione del rischio;
- ufficio legale, contenzioso e stipula convenzioni;
- rapporti con Banca d'Italia, banche, Fondo di Garanzia per le PMI, FEI, Federconfidi;
- amministrazione, contabilità, finanza, incassi pagamenti e acquisti;
- controllo di gestione;
- gestione del sistema informatico;
- sistema di controlli interni.

Le strutture locali, dovrebbero svolgere le seguenti attività:

- commerciale, rapporti con le imprese;
- rapporti con gli enti territoriali locali potenziali erogatori di contributi;
- istruttoria primo livello;
- raccolta e archivio della documentazione relativa alle imprese dell'area di competenza;
- consulenza alle imprese;
- eventuale delibera, su delega, di affidamenti di importo e caratteristiche predeterminati.

Si dovrebbe inoltre costruire un sistema di *governance* snello che preveda comunque un ruolo di indirizzo delle Associazioni di riferimento dei confidi risultanti dalle fusioni. Alle Associazioni dovrà poi competere la promozione del confidi nel proprio ambito territoriale così da potenziare la raccolta di contributi pubblici, da erogare con le caratteristiche indicate al paragrafo precedente.

Ferma restando l'indivisibilità del patrimonio, si potranno trovare misure (bilanci previsionali, piani pluriennali suddivisi per aree) per fare in modo che le risorse eventualmente erogate ai confidi da enti a vocazione territoriale siano prevalentemente impiegate sul territorio stesso. Resta inteso che le eventuali perdite sarebbero a carico del patrimonio unitario a prescindere dal territorio sul quale si sono generate.

Integrazione tra sistema pubblico e privato di garanzia

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 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 Fondo collegandole ai profili di rischio delle operazioni.

Modifiche normative e regolamentari

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.

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 107, 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 107 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.

L'occasione per avviare un ripensamento dell'attuale disciplina è offerta dalla proposta di legge delega attualmente in discussione presso la Commissione Finanze del Senato. La proposta contiene, tra gli altri, i seguenti principi:

- rafforzare la patrimonializzazione dei confidi e favorire la raccolta di risorse pubbliche e private, anche individuando strumenti e modalità che le rendano eligibili secondo i principi dell'Accordo di Basilea e nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di Aiuti di Stato;
- razionalizzare la filiera della garanzia e della controgaranzia;
- sviluppare forme di garanzia e servizi, finanziari e non finanziari, che rispondono alle mutate esigenze delle PMI;

- semplificare gli adempimenti in capo ai confidi, anche eliminando duplicazioni di attività già svolte da banche (es: segnalazioni di vigilanza; antiriciclaggio; anagrafe tributaria; accesso al Fondo di garanzia per le PMI) di al fine di contenerne i costi;
- rafforzare i criteri di proporzionalità e specificità previsti per la vigilanza di Banca d'Italia.

Confindustria parteciperà a breve a un'audizione su tale proposta.