



APPUNTO DELL'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE PER L'AUDIZIONE IN TEMA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA DEI CONFIDI (n. 1259).

1. Qualche dato sul contesto

In Italia operano più di 600 confidi, dei quali 60 sono vigilati dalla Banca d'Italia, in quanto gestiscono attività finanziarie superiori a 75 milioni di €.

Si tratta di un numero complessivo consistente, ma la principale operatività è concentrata negli intermediari maggiori localizzati in prevalenza al centro/ nord (Lombardia e Veneto).

I volumi di attività medi non risultano elevati. I Confidi vigilati nel 2012 rilasciavano garanzie per 16 miliardi di Euro, circa il 73% delle garanzie emesse dall'intero comparto.

Il mercato dei confidi vigilati è concentrato: ai due maggiori, che presentano volumi superiori al miliardo di euro, è riconducibile il 34% delle garanzie rilasciate.

I confidi minori, non sottoposti a controllo, sono localizzati in prevalenza nelle Regioni meridionali e nelle isole (52%).

Anche in termini dimensionali, è rilevante la differenza fra confidi vigilati e quelli minori: i primi rilasciano in media garanzie a circa 3.800 imprese, i secondi a 370.

Il Contesto economico del comparto dei Confidi si caratterizza, attualmente, per sofferenze in crescita e volumi di attività mediamente in riduzione a fronte del rallentamento della concessione dei finanziamenti da parte delle banche.

A tali motivazioni, si aggiungono una redditività debole (politiche di prezzo non sempre correlate ai rischi, costi di struttura elevati) e situazioni delicate da un punto di vista patrimoniale, legate soprattutto alla riduzione della contribuzione pubblica e, recentemente, alla liquidità man mano utilizzata a fronte delle escussioni delle garanzie.

In questo difficile contesto, si inserisce il Disegno di Legge di Delega al Governo per la Riforma del Sistema dei Confidi.

2. Considerazioni generali sullo scenario

Il sistema dei Confidi” costituisce, quindi, una realtà complessa e diversificata, bisognosa di razionalizzazione normativa e di sostegno patrimoniale.

Non solo per la non funzionale polarizzazione del Sistema tra “Confidi vigilati” e “Confidi minori” che, sempre più, conduce a modelli di intermediario profondamente diversi, tanto nelle problematiche da risolvere, quanto nella funzione svolta nei confronti delle imprese e del sistema del credito.

La vigilanza sui “confidi 107” ha prodotto solo nel 2013 ben due cancellazioni dall’Elenco speciale oltre a numerosi interventi di sospensione/limitazione dell’attività. Gli effetti della crisi economica hanno inciso pesantemente sui conti economici dei confidi.

Il quadro regolamentare vigente pone non pochi problemi, sia in ordine alla sostenibilità prospettica dei “confidi vigilati” che relativamente ai costi crescenti della “vigilanza”.

Sicuramente è opportuno in questo contesto pensare ad interventi normativi capaci di innovare un “sistema” ancora troppo frammentato e, probabilmente, insostenibile nel medio/lungo periodo.

E’ necessario un intervento strutturale che ridisegni in profondità il “modello” attuale.

In particolare, sarebbe necessario superare il modello “confidi vigilati”/”confidi minori” verso un quadro unitario di confidi “diversamente vigilati”.

Una “riforma del sistema” è utile ed opportuna, insomma, solo se consente di superare i limiti e le distorsioni derivanti dal modello attuale (ancora da completare nella sua attuazione), per disegnare un diverso assetto del sistema della garanzia.

3. Il Fondo Centrale di Garanzia delle PMI

Il Fondo Centrale di garanzia per le PMI dall’inizio della sua operatività (1/1/2000) al 31/5/14, ha rilasciato garanzie per 31 miliardi di € (a fronte di 57 miliardi di € di finanziamenti). Di tali finanziamenti, circa 11 miliardi e 8 miliardi (circa 1/3 sul totale), si riferiscono rispettivamente all’anno 2013 e 2012. L’ampliamento dei settori

di intervento del Fondo e la ponderazione “zero” – di cui si dirà appresso - hanno determinato, soprattutto negli ultimi anni – caratterizzati dal difficile contesto di cui sopra - una forte crescita dei volumi di attività. A questo, si deve aggiungere che, a partire dai primi mesi del 2014, sono entrati in vigore i nuovi criteri di accesso “alleggeriti” al FCG.

Come prima anticipato, va tenuto presente che la “ponderazione zero” conseguente al ricorso al FCG ha determinato una profonda “disintermediazione” del sistema della garanzia, con il crescente ricorso diretto del sistema bancario al Fondo.

Al contrario, i confidi vigilati - per via del rating assegnato allo Stato italiano – non godono di alcun abbattimento del fattore di assorbimento patrimoniale, che rimane pari al 100% .

A partire del 2013, si registra, quindi, che i finanziamenti accolti, a fronte delle garanzie emesse dal Fondo, sono superiori nella modalità di garanzia diretta (5,8 mld) rispetto alla controgaranzia (5 mld.).

Stesso trend si rileva nei primi mesi del 2014: nei primi 5 mesi del 2014 i finanziamenti garantiti dal FCG – pari a 4,3 mld. di Euro - derivano per il 58% dalle garanzie dirette rilasciate alle banche e per il 42% circa dalle controgaranzie rilasciate a Confidi.

Le politiche del sistema bancario sembrano sviluppare una sorta di concorrenza tra banche e confidi nell’accesso al FCG. Di fatto, le norme di accesso al fondo potrebbero creare una sorta di doppio canale: le imprese “virtuose”, blandite e inquisite simultaneamente da banche e confidi e quelle presunte “viziose” che si trovano in una situazione di fragilità congiunturale – e non di difficoltà strutturale -, ossia quelle imprese che dovrebbero essere le naturali destinatarie del sussidio pubblico, che presentano parametri che rendono problematico o impossibile l’accesso al FCG, penalizzate da entrambi. Si tratta di regole che, sia pure “alleggerite” nei primi mesi del 2014, tra l’altro, penalizzano le imprese cooperative, in particolare quelle sociali (per finanziamenti superiori a € 150.000) di lavoro ed agricole di trasformazione. Chiediamo pertanto che si determini un forte impegno per il superamento di queste regole.

In ordine al rapporto garanzie in sofferenza/garanzie totali rilasciate dal Fondo, si ha motivo di ritenere che il dato inerente le garanzie dirette rilasciate alle banche sia notevolmente maggiore rispetto a quello relativo alle controgaranzie rilasciate a vantaggio dei Confidi.

Ciò pone il tema di quale canale (garanzia diretta o controgaranzia) si propone quale

gestore efficiente a presidio del rischio di credito delle risorse pubbliche stanziare a favore delle imprese e quali azioni promuovere per ottimizzare l'allocazione di risorse scarse.

La riforma del "sistema della garanzia" non può prescindere, quindi, da una profonda rivisitazione delle regole di funzionamento e da una riflessione che attenga al ruolo che il Fondo è chiamato ad assolvere nella filiera della garanzia nel suo complesso, filiera che richiede semplificazione delle strutture ed efficienza di funzionamento per ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche destinate a favorire l'accesso al credito per le Pmi. Il rischio è, altrimenti, che il Fondo divenga un semplice strumento di sostegno/supporto al sistema bancario che "scarica" il proprio deterioramento di credito e ottimizza, per questa via, l'uso del proprio (scarso) patrimonio.

4. Un'altra riforma?

Il sistema dei Confidi" è stato oggetto solo pochi anni fa di una "seconda riforma" strutturale con il D. Legs.vo 141/2010 che ha modificato il complesso di norme di riferimento di tutti gli intermediari finanziari "non bancari".

Quella riforma, che aveva la finalità di superare le criticità esistenti nel comparto dell'intermediazione finanziaria, semplificando l'assetto regolamentare e dei controlli di vigilanza e istituendo l'Albo Unico degli intermediari finanziari, è oggi in larga parte ancora inattuata.

I "confidi vigilati" sono tuttora iscritti all'Elenco Speciale previsto dall'ex art. 107 TUB e il nuovo albo unico degli intermediari finanziari non ha ancora visto la luce.

La determinazione della nuova soglia di ingresso nell'Albo degli intermediari finanziari – da definire attraverso un Regolamento del MEF - non ha mai superato lo stadio della "consultazione pubblica".

Non è ancora stato istituito l'Organismo di gestione e vigilanza sui "confidi minori".

Un nuovo intervento normativo non può prescindere da una preventiva definizione degli aspetti ancora inattuati della precedente riforma. Per questa ragione, chiediamo una pronta emanazione dei Decreti Ministeriali richiamati.

5. La patrimonializzazione del "sistema dei Confidi".

Sul terreno della patrimonializzazione dei Confidi - terreno quanto mai decisivo ed urgente - occorre coordinare ed uniformare il complesso sistema di sostegno pubblico alla patrimonializzazione dei Confidi.

Il sistema è oggi estremamente polverizzato con una pluralità di azioni in capo a soggetti diversi con differenti e a volte contraddittorie finalizzazioni, regole di accesso, risultati.

In una stagione di risorse scarse sarebbe decisamente opportuna una riforma finalizzata a costruire un'unica "piattaforma" nazionale di sostegno alla filiera della garanzia.

Anche qui si tratta di partire da quanto già definito a livello normativo (ultima Legge di stabilità) e ancora inattuato. Il Fondo per la patrimonializzazione dei Confidi istituito dalla Legge di Stabilità con 225 milioni di euro è, ad oggi, rimasto solo sulla carta.

Al contrario, questo strumento potrebbe essere il centro – stabile e strutturale – delle misure pubbliche di sostegno alla patrimonializzazione dei Confidi, imponendo a tutti i soggetti pubblici (regioni, Enti territoriali, sistema camerale) di coordinare le proprie iniziative con quelle del Fondo.

Il contrario, insomma, di quanto sin qui accaduto con l'altro Fondo istituito dalla legge di stabilità e alimentato da 70 milioni annui di diritti camerali (anche questo provvedimento inattuato) che, in assenza di una regia unitaria, si è tradotto nella mera prosecuzione delle azioni parcellizzate delle singole camere.

Appare tuttavia necessario, più che la determinazione di un importo per la capitalizzazione dei confidi, che l'erogazione di contributi alla patrimonializzazione avvenga in modo strutturato, con una tempistica ed un ammontare certo (o preventivamente determinabile), al fine di consentire ai confidi di programmare i propri obiettivi aziendali, ed in base a criteri che ne rafforzino la natura mutualistica, parametrando il contributo all'apporto di fondi propri da parte dei soci privati.

6. La capitalizzazione delle imprese.

Come evidenziato dal Governatore della Banca d'Italia nelle proprie considerazioni finali del 30 maggio scorso, "una dotazione di capitale più elevata agevolerebbe l'accesso delle imprese al credito. Una leva finanziaria in linea con la media europea richiederebbe un aumento del patrimonio di circa 200 miliardi e una pari riduzione dei debiti". Il tema della capitalizzazione è una questione particolarmente a cuore dell'Alleanza delle cooperative.

Si potrebbe, quindi, consentire ai Confidi di rilasciare garanzie a favore di soggetti (persone giuridiche e persone fisiche, come i soci di una cooperativa) che intervengono nel capitale di un'impresa e pensare ad incentivi patrimoniali per quei Confidi – preferibilmente vigilati – che rilasciano garanzie a fronte di finanziamenti a

medio termine concessi dalle banche per la capitalizzazione delle imprese. Con riferimento al Meridione, si potrebbero utilizzare risorse comunitarie, quali, a titolo esemplificativo, il PON Imprese e Competitività: queste ultime risorse sono oggi utilizzate dal Fondo Centrale di Garanzia delle PMI per concedere garanzie “agevolate” alle imprese operative nelle Regioni Obiettivo Convergenza, per finalità di investimenti e reintegro di capitale circolante.

Più in generale, si tratta di favorire l’operatività dei confidi, già riconosciuta dalle disposizioni normative vigenti, anche rispetto agli strumenti innovativi ed alternativi al credito bancario.

7. L’attività residuale dei Confidi vigilati

L’attuale disciplina generale dei Confidi – Legge 24 novembre 2003, n. 326, che ha convertito in Legge il D.L. 30 settembre 2003 n. 269 - prevede che i Confidi iscritti nell’Elenco speciale esercitano in via prevalente l’attività di garanzia collettiva fidi nei confronti dei propri soci, cioè le PMI, come definite dalla normativa dell’U.E.

Le grandi imprese sono garantibili soltanto ricorrendo alle attività residuali, ex comma 32 della Legge sopra richiamata (impegni inferiori al 20% dell’attivo dello stato patrimoniale). Ciò comporta che alcune cooperative che eccedono i limiti delle PMI solo per il numero dei dipendenti – ma non nell’assetto organizzativo, patrimoniale e finanziario - non possono ottenere dai Confidi vigilati le garanzie di cui necessitano.

Inoltre, andrebbe riconosciuta e legittimata, almeno per i Confidi vigilati, la possibilità di rilasciare fidejussioni commerciali e di prestare attività di consulenza finanziaria di base a vantaggio delle imprese, in modo da escludere tali attività fra quelle residuali.

8. Gli interventi specifici previsti dal DDL.

Gli interventi previsti vanno nella direzione – opportuna ed auspicabile – di semplificare le procedure e gli adempimenti, valorizzare le garanzie, studiare l’impatto dei confidi sulle imprese e sulle economie locali.

Si tratta di interventi, però, che acquistano senso solo nel contesto di “riforma del modello” indicato al precedente punto 2.

Se, infatti, i “confidi vigilati” continuano ad essere sottoposti all’attuale sistema di vigilanza ai sensi delle leggi in vigore e della normativa secondaria di Banca d’Italia le istanze di semplificazione e i principi di “proporzionalità” e “specificità” richiamati nel testo non potranno che rimanere lettera morta.

Conseguentemente,

La proposta di emendamenti potrebbe essere la seguente:

art. 1, comma 1, primo periodo: al termine del primo periodo aggiungere “e tenendo conto che devono essere emessi alcuni provvedimenti attuativi relativi al D.lgs. 141/2010 e ai commi 54 e 55 dell’art. 1 della Legge 27/12/2013 n. 147”.

art. 1, comma 1, lettera a): dopo le parole “la patrimonializzazione dei Confidi” inserire “con priorità per i soggetti vigilati”. Al termine della lettera a) inserire: “Una quota di tali risorse deve essere destinata a quei Confidi che garantiscono finanziamenti a medio termine finalizzati alla capitalizzazione delle imprese”.

art. 1, comma 1, lett. b): dopo le parole “disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato”, inserire le parole “e della normativa sulla concorrenza ”. Tutto ciò in modo, ad esempio, da non privilegiare confidi locali rispetto a soggetti nazionali che operano su tutto il territorio nazionale, come il nostro Cooperfidi.

Art. 1, comma 1, lett. c). Al termine del periodo, inserire : “ Negli Organi di amministrazione e gestione del Fondo centrale di Garanzia delle PMI devono essere rappresentate le principali Associazioni imprenditoriali delle PMI, comprese le cooperative”.

17 luglio 2014