

CONFAPI

Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria Privata

Senato della Repubblica

VI Commissione Finanze e Tesoro

Osservazioni CONFAPI su

Disegno di Legge n. 1259

Delega al Governo per la riforma del sistema dei Confidi

Roma, 22 luglio 2014

PREMESSA

CONFAPI ringrazia il Presidente Mauro Maria Marino della 6a Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica ed i componenti della Commissione per l'invito a partecipare all'odierna audizione in cui la Confederazione può esprimere le proprie valutazioni sul Disegno di Legge n. 1259 concernente la delega al Governo per la riforma del sistema dei Confidi.

CONFAPI, organizzazione datoriale nazionale, associa circa 100.000 piccole e medie imprese con circa 1 milione di addetti e rappresenta in via esclusiva le Piccole e Medie Imprese italiane manifatturiere e dei servizi all'industria che costituiscono l'ossatura del sistema industriale italiano e contribuiscono per più del 70% al PIL nazionale e a garantire più del 50% dell'occupazione.

Essa annovera all'interno del suo sistema la Fincredit, federazione nazionale di Confidi, in rappresentanza di poco più di 70 mila imprese, rilasciando oltre 75 mila garanzie per un volume di affidamenti in essere che allo stato attuale sono pari a circa 8,1 miliardi di euro (4,3 dei quali garantiti dai Confidi, di cui 1,6 miliardi solo nel 2011). Tali dati portano Fincredit ad essere la terza confederazione a livello nazionale per volume di garanzie erogate.

La Confapi, quindi, ritiene di assoluta priorità l'oggetto e le finalità contenute nel presente disegno di legge delega al Governo in materia di Confidi come base per un necessario riordino della filiera della garanzia e una revisione strategica del ruolo dei Confidi.

I Confidi, che hanno storicamente una matrice prettamente associativa, rappresentano la principale risorsa del sistema della rappresentanza per sostenere con interventi concreti le esigenze dell'economia reale: essi agiscono secondo la logica della mutualità e si riconoscono nei valori del radicamento territoriale, della prossimità e della conoscenza diretta delle imprese. Secondo il principio di sussidiarietà, essi rappresentano il trait – union tra le istituzioni pubbliche e le imprese.

CONFAPI

In questi ultimi anni di profonda crisi dell'economia del nostro Paese e delle PMI in particolare, i Confidi hanno rappresentato l'unico vero strumento che potesse essere in grado di facilitare l'accesso al credito delle imprese di piccole dimensioni.

Ma ovviamente anch'essi iniziano a sentire gli effetti delle gravi difficoltà incontrate dalle imprese stesse. Per la prima volta si registrano contrazioni nei volumi operativi, sia in termini di finanziamenti garantiti e di garanzie concesse che nella base associativa, elementi che confermano le gravi difficoltà ad ottenere finanziamenti bancari anche in presenza della garanzia del Confidi.

Per questi motivi la finalità prioritaria delle azioni di politica economica dovrebbe essere quella di assicurare un adeguato sostegno all'accesso al credito delle PMI, rafforzando il sistema della garanzia, il quale tra l'altro risulta essere uno tra i più sviluppati e articolati esistenti, sia nella sua componente pubblica che in particolare nella componente privata rappresentata dai Confidi, in ragione delle importanti ricadute positive che esso è in grado di apportare.

In questo senso le previsioni inserite in questo disegno di legge delega sembrano andare nella giusta direzione, in quanto individuano le principali necessità ed esigenze che il mondo dei Confidi rivendica da tempo: necessità di rafforzamento patrimoniale sia pubblico che privato in linea secondo i principi dell'accordo di Basilea ma anche armonizzati secondo l'attuale disciplina sugli aiuti di Stato; razionalizzazione delle attività e nuove forme di garanzia; semplificazione normativa e di adempimenti ed eliminazione delle duplicazioni di attività; rafforzamento dei criteri di proporzionalità e specificità; ruolo del Fondo centrale di Garanzia.

Commenti all'art. 1, comma 1 del disegno di legge delega

Letta a) Patrimonializzazione dei Confidi e b) Modalità di contribuzione degli enti pubblici e aiuti di Stato.

Una delle misure prioritarie per rafforzare i Confidi e per valorizzarne l'azione in favore delle PMI è rappresentata dalla previsione di interventi volti a favorire al sistema una maggiore dotazione patrimoniale, dato che proprio il patrimonio costituisce la principale variabile per determinare il numero di garanzie che possono essere rilasciate.

Da sempre principale fonte di contribuzione è rappresentata da quella proveniente dalle istituzioni pubbliche, in particolar modo a livello locale, con la finalità di potenziare il ruolo dei Confidi quale strumento di politica industriale per sostenere le imprese italiane: andrebbe però ormai rivisto l'attuale sistema di contribuzione pubblica, sia nella direzione di una programmazione pluriennale e sistematica degli stessi che nell'individuazione di uniformità e standardizzazione del sostegno stesso. La maggior parte delle volte ciò è causato dal tentativo di voler limitare l'utilizzo delle risorse messe a disposizione ai Confidi esclusivamente nell'ambito dei loro territori, oppure presentano vincoli di destinazione spesso territoriale che non permette di considerare tali contributi parte del proprio patrimonio di vigilanza, con la conseguenza di non poter essere utilizzati pienamente per concedere nuove garanzie, vanificando gli effetti dell'intervento e disperdendo risorse pubbliche.

La contribuzione ai Confidi andrebbe messa in relazione agli effettivi benefici apportati alle PMI dal loro intervento, sia come miglior pricing complessivo che come possibilità di accesso al credito bancario: a tal proposito potrebbe essere opportuno indirizzare le risorse a disposizione verso strutture più efficienti, paramentrandolo la contribuzione in base ai fondi propri posseduti, o al volume delle garanzie in essere rilasciate e anche in base al volume di soci rappresentati.

Tutto ciò va necessariamente correlato al tema della conformità della contribuzione pubblica alla normativa sugli aiuti di Stato, la cui applicazione necessita ora più che mai la definizione di una posizione univoca sulla normativa in questione per superare le diverse interpretazioni esistenti e le criticità riscontrate. Non ultime sono le difficoltà che il sistema sta riscontrando nell'applicazione delle misure di patrimonializzazione previste dal comma

54 della Legge di Stabilità 2014 ancora in attesa di risoluzione, e di fatto inaccessibili in quanto non sono chiare le modalità di sostegno che soddisfino i requisiti della normativa comunitaria.

E' comune convinzione del sistema Confapi che queste risorse volte a capitalizzare i Confidi non siano erogate direttamente a vantaggio del Confidi stesso, ma esse siano strumentali per favorire l'accesso al credito delle PMI loro associate.

Letta c) Filiera della garanzia e controgaranzia

Come già anticipato, oltre ai confidi che rappresentano il sistema di garanzia privato, fa parte della filiera della garanzia anche il Fondo Centrale di Garanzia normato dalla Legge 662/96, che rappresenta il sistema pubblico.

Il Fondo è uno dei principali strumenti di politica economica attivati dal 2008 a oggi per cercare di arginare il fenomeno della crescente difficoltà delle PMI a ottenere credito: alla garanzia del Fondo possono accedere sia i confidi (in controgaranzia) che le banche (in garanzia diretta).

Tradizionalmente al fondo ricorrevano i confidi per contro garantire le garanzie rilasciate a favore delle PMI, ma progressivamente anche a causa dell'emanazione da parte del Governo e del Fondo stesso di norme/regolamenti sempre più favorevoli all'accesso diretto da parte delle banche, queste ultime preferiscono accedere direttamente alla garanzia del Fondo, disintermediando i Confidi, potendo così applicare alle imprese le condizioni economiche ordinarie e non quelle migliorative previste dalle convenzioni con i Confidi stessi.

E' da rilevare che, il portafoglio garanzie riferito direttamente dal sistema bancario esprime una rischiosità molto più alta del portafoglio intermediato dai confidi (4,9% quello bancario rispetto al 2,9% dei confidi), confermando una migliore capacità di questi ultimi di selezionare le imprese e di utilizzare più efficientemente le scarse risorse pubbliche.

E' quindi opportuno rivedere i regolamenti che presiedono all'attività del Fondo sotto vari punti di vista: andrebbe equiparato il beneficio del fondo tra accesso diretto bancario e accesso in controgaranzia tramite i Confidi, per esempio potenziando gli automatismi di accesso per i confidi autorizzati a certificare il merito di credito anche tramite la presentazione di pratiche per mezzo di elenchi, così come indicato da una norma mai

applicata che prevede tale possibilità (art. 3 comma 6 della D.M. n. 248/99); ripartire l'accesso al Fondo diversificandone il livello, come ad esempio prevedere una riserva di accesso esclusivamente in controgaranzia per i finanziamenti d'importo fino a € 500 milioni; si potrebbe estendere l'operatività del Fondo anche a garanzia delle persone fisiche/giuridiche che finanziano/patrimonializzano le PMI.

Infine risulta necessario rivedere la disciplina che da poco ha imposto la possibilità di concedere la garanzia del Fondo esclusivamente su operazioni ancora da deliberare da parte delle banche, la quale non solo non consente liberamente al Confidi di scegliere lo strumento col quale controgarantirsi, ma ha fatto registrare un notevole allungamento dei tempi sia per l'attività del Confidi che per la concessione e l'erogazione del credito nei confronti delle PMI.

Lett d) Sviluppare forme di garanzia e servizi

I confidi sono organismi mutualistici nati da oltre 50 anni per favorire l'accesso al credito bancario da parte delle PMI.

In questi anni l'attività principale/esclusiva è stata quella di garantire il finanziamento bancario e/o parabancario (leasing e factoring), e altre forme d'intervento sono considerate "residuali" e quindi soggette a particolari restrizioni.

Sarebbe opportuno estendere l'intervento dei Confidi non solo alla garanzia nei confronti del sistema bancario ma ampliarla ad altre forme di finanziamento che le PMI possono trovare sul mercato.

Una fonte importante di finanziamento e/o patrimonializzazione potrebbe essere trovata dalle persone fisiche e/o giuridiche e tali operazioni potrebbero ottenere la garanzia del Confidi.

Per dare una dimensione dell'enorme potenzialità dello strumento è sufficiente ricordare che a fronte di € 1.000 miliardi d'impieghi delle banche a favore delle imprese produttive (tutte le imprese con esclusione delle sole imprese finanziarie), i mezzi finanziari depositati dalle famiglie ammontano a oltre € 3.000 miliardi.

CONFAPI

Per dare maggiore slancio e sostenibilità al modello dei confidi, e per permettere questi di seguire meglio i piani di investimento delle loro imprese associate, si richiede di ampliare la percentuale delle attività residuali, in particolar modo concessione di finanziamenti ed erogazione di garanzie a soggetti differenti da quelli bancari, fino ad un massimo del 50% della propria attività. Ovviamente tale concessione viene richiesta solo per quei soggetti appartenenti alla cosiddetta “vigilanza equivalente”, in quanto soggetti in grado di monitorare adeguatamente i rischi assunti e quindi, non ledere l’integrità dell’intero sistema finanziario-creditizio italiano. Questo permetterebbe di diversificare ulteriormente le forme di finanziamento delle imprese italiane dal sistema bancario. Tale impostazione permetterebbe ai Confidi di accedere direttamente al canale interbancario, sfruttando i nuovi programmi di TLTRO (Targeted Long Term Refinancing Operation), che la BCE ha messo a disposizione degli intermediari finanziari, soprattutto per finanziare i piani di investimento e le normali esigenze di liquidità delle piccole e medie imprese. Ciò permetterebbe ai confidi di accedere a fonti di finanziamento ad un tasso estremamente vantaggioso, che per la natura dell’intermediario, verrà indirizzato alle imprese socie, le quali potranno accedere a forme di finanziamento con tassi di interesse in linea rispetto alla media europea.

Tale impostazione permetterebbe non solo alle imprese di accedere a migliori condizioni di finanziamento ma, allo stesso tempo, consentirebbe ai confidi di avere una maggiore redditività.

Questa, nel lungo periodo, porterebbe a migliorare la posizione patrimoniale dei confidi stessi, rendendoli, solidi e vitali, in modo da rispondere sempre meglio ai principi di sana e prudente gestione, in grado di stare sul mercato e che sappiano allocare in modo efficiente le risorse, pubbliche e private, attraverso il miglioramento dei criteri di selezione della clientela da affidare e la consapevole gestione delle attività complementari rispetto a quella tipica.

Letta e) Semplificazione adempimenti e contenimento dei costi e Letta i) razionalizzazione adempimenti

La previsione contenuta nella lett e) appare anch'essa di prioritaria importanza: l'alleggerimento degli adempimenti che il sistema dei Confidi è tenuto ad espletare consentirebbe da un lato un notevole abbassamento dei costi organizzativi e gestionali sostenuti, e dall'altro velocizzerebbe i tempi di concessione del finanziamento e della garanzia in quanto ridurrebbe le aree di sovrapposizione con il sistema bancario.

Basterebbe rimodulare gli obblighi normativi che sono a carico del Confidi rendendoli coerenti con l'effettivo profilo di rischio, commisurandoli alla loro struttura organizzativa ed operativa: attualmente sono vari gli adempimenti che sono duplicati sia a carico delle banche che dei Confidi, come ad esempio i numerosi oneri legati alla disciplina dell'antiriciclaggio, lasciando in capo al Confidi unicamente gli obblighi in materia di segnalazione delle operazioni sospette, segnalazione alla Centrale dei Rischi, trasparenza., il che garantirebbe un positivo alleggerimento in termini gestionali, procedurali e di investimenti e costi operativi.

Letta f) e g) Rafforzare i criteri di proporzionalità e specificità nell'applicazione del T.U.B.

Cogliendo l'occasione dell'introduzione di una previsione specifica della legge delega in relazione ai criteri di proporzionalità e specificità introdotti dal nuovo T.U.B. i quali finora non hanno trovato una concreta applicazione pratica, si potrebbe formulare una interpretazione autentica di tali principi onde poter definire meglio il criterio dell'applicazione proporzionale della vigilanza.

Anche a seguito di tutte le recenti visite ispettive effettuate da Banca D'Italia nei confronti di alcuni Confidi vigilati, si ha avuto la conferma di come le disposizioni di vigilanza non si adeguino al concetto di vigilanza equivalente così come introdotto dall'Accordo di Basilea 2, ma troppo spesso appaiono troppo accostati alla normativa bancaria, di fatto equiparando i Confidi alle banche vere e proprie, applicando per entrambi le stesse procedure e gli stessi adempimenti.

Il risultato che si ottiene è un appesantimento per i Confidi di procedure e adempimenti inadeguati rispetto alla loro attività e alla loro natura, con caratteristiche differenti rispetto a quello bancario.

Appare inoltre positivo estendere l'ambito di applicazione del principio di proporzionalità e della specificità a tutto il sistema dei confidi, rappresentato anche dai Confidi c.d. "minori", confermando quindi che le peculiarità che il dettato normativo intende tutelare non dipendono solamente alla dimensione del Confidi o dall'estensione del loro ambito di operatività, ma rilevano unicamente alle loro caratteristiche strutturali tipiche, quali la mutualità, la sussidiarietà, il radicamento territoriale, la finalità di orientamento allo sviluppo economico e sociale del territorio, il sostegno all'impresa di minori dimensioni.

Letto h) Accessorietà della garanzia

L'elemento della piena valorizzazione della caratteristica accessoria della garanzia rispetto al finanziamento principale che l'attuale legge delega prevede di introdurre in future disposizioni, evidenzia la stretta correlazione della garanzia rispetto al finanziamento a cui essa è legata: non può esserci una garanzia senza che ci sia concessione del credito da parte di una banca.

L'elemento dell'accessorietà fa sia discendere l'opportunità di procedere alla semplificazione degli adempimenti già richiamati dalle lett. e) e i), dato che chi svolge questo tipo di attività è colui il quale realizza l'operazione principale, ma anche consente di ribadire la necessità di una normativa ad hoc per i Confidi che permetta di applicare effettivamente i criteri di proporzionalità e specificità.

Letto l) Valutazione degli impatti delle politiche pubbliche

Confapi concorda con quanto previsto alla lett l) della legge delega, in particolare con l'opportunità di misurare gli impatti generati dagli interventi pubblici sul sistema economico: infatti essa permetterebbe sia di valutare l'efficacia delle azioni che allo stesso tempo l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, potendo così eventualmente apportare i correttivi che risulterebbero necessari.

Non bisogna, per contro, dimenticare che la Legge di Stabilità, nel prevedere ulteriori risorse in favore del sistema dei Confidi a carico delle Camere di Commercio, ha anche stabilito il

CONFAPI

taglio delle risorse in favore del sistema camerale stesso: sarà quindi necessario operare azioni di salvaguardia delle risorse che storicamente sono sempre state messe a disposizione dalle Camere di Commercio, evitando che esse possano a loro volta essere drasticamente ridotte, sulla scorta anche di considerazioni che lo stesso sistema camerale potrebbe fornire secondo il dettato della legge delega.