



R.ETE.

IMPRES E ITALIA

**Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze**

**Esame della proposta di legge C. 3209,
approvata dal Senato, recante "Delega al
Governo per la riforma dei confidi",
e delle abbinare proposte di legge
C. 1121 Pagano e C. 1730 Giulietti**

Audizione

12 maggio 2016

Signor Presidente, Onorevoli Deputati R.E TE. Imprese Italia desidera innanzitutto ringraziare gli onorevoli membri della Commissione VI Finanze per aver permesso di esplicitare la sua posizione nei riguardi della normativa sui Confidi che costituiscono una parte rilevante della funzione associativa.

R.E TE. Imprese Italia, come noto, è espressione delle micro e piccole imprese, che rappresentano il 99,4% delle unità totali - due terzi delle quali dei settori commercio, turismo, servizi e artigianato – e oltre i due terzi dell' occupazione complessiva.

Premessa sul mercato dei Confidi in Italia

La grande diffusione dei confidi italiani, è dovuta principalmente, come noto, a una serie di ragioni economiche, motivazioni sociali e cause di ordine finanziario.

Tra le prime rientra la numerosa presenza di microimprese nel tessuto produttivo italiano: il 98.3% del totale e di imprese con meno di 20 addetti, il che se da una parte è la riprova della vitalità imprenditoriale diffusa dall'altra pone questioni di sottocapitalizzazione di tali imprese, e, quindi, fa risultare in modo particolare, la necessità di garanzia agli effetti dell'accesso al credito da parte dei soci.

Le motivazioni sociali sono inerenti alla natura cooperativistica dei confidi, espressione del mondo associativo.

Il fine costitutivo era ed è, appunto, quello di sostenere, mediante la messa in comune, di mezzi economici, la prestazione di garanzie alle banche per facilitare l'accesso al credito.

Con la riforma dei confidi del 2003 si è innestata una differenziazione dei confidi in rapporto alle dimensioni e alla vigilanza della Banca d'Italia, che ha disciplinato questi organismi alla stregua di intermediari finanziari delle garanzie.

Infine - ed è la causa di ordine finanziario - l'eccessiva dipendenza delle piccole imprese dai finanziamenti bancari ha comportato il massiccio ricorso alla garanzia dei confidi per una sorta di compartecipazione alle perdite tra banche e confidi stesso.

In questa situazione, la crisi economica ha avuto effetti accelerativi delle caratteristiche dei confidi.

Infatti, nel corso della prima fase della crisi economica e finanziaria, come dimostrato empiricamente da numerose ricerche¹, i Confidi hanno ricevuto unanime apprezzamento e raggiunto il record operativo alla fine del 2010 (oltre 25 miliardi di garanzie rilasciate in essere), e le imprese assistite hanno ottenuto molto più credito rispetto a quelle non assistite, peraltro a tassi d'interesse inferiori. Negli anni successivi lo stock di garanzie in essere dei Confidi si è progressivamente ridotto, fino a 21,1 alla fine del 2014, e probabilmente sotto i 20 alla fine 2015, secondo le nostre stime.

La forte espansione registrata inizialmente dai volumi di attività, che sarebbe stata benefica qualora si fosse verificata l'auspicata ripresa nel 2011, si è invece trasformata in una vera e propria *debacle* con l'arrivo della ravvicinata e prolungata seconda ondata recessiva, che ha comportato un considerevole aumento della rischiosità media delle imprese assistite, con inevitabili impatti negativi sui patrimoni dei Confidi.

¹ Fra le quali spicca quella di un *team* di ricercatori della Banca d'Italia, pubblicata nell'ottobre 2011 in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)* con il titolo "I confidi e il credito alle piccole imprese durante la crisi".

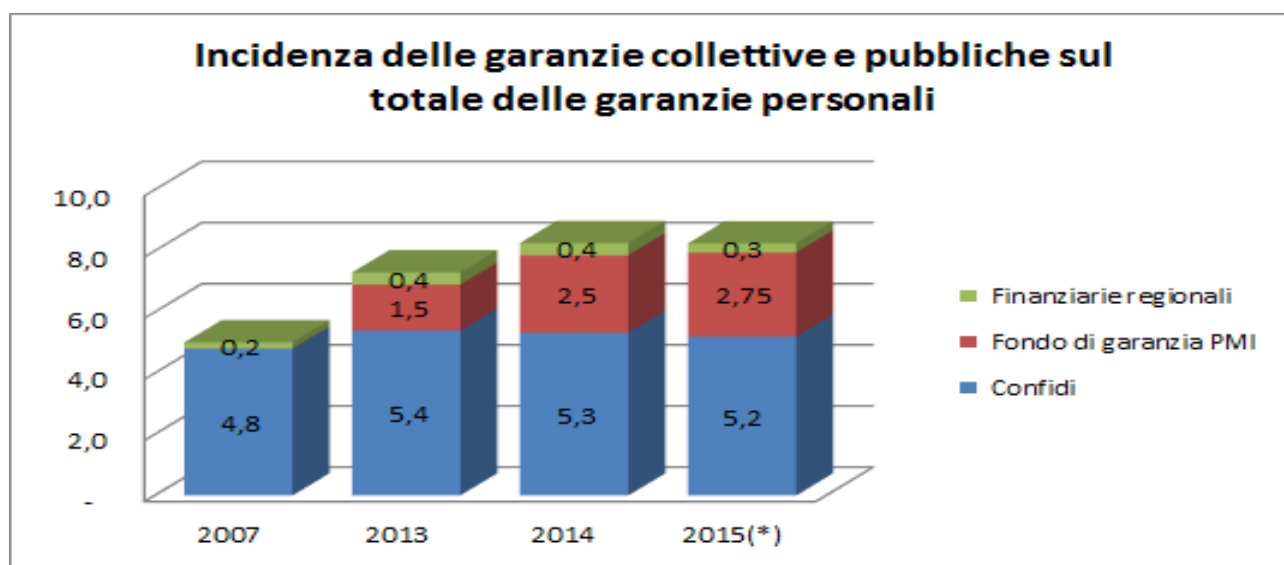
Infatti l'incidenza delle garanzie deteriorate dei confidi vigilati sul complesso delle garanzie si è più che triplicata dal 2011 al 2014, raggiungendo la quota record del 27,8%, più allineata al parametro medio riferito al sistema bancario (30,6% a fine 2015).

Focalizzando l'attenzione sull'incidenza delle Sofferenze delle imprese con meno di 20 addetti assistite dalla garanzia Confidi, per le quali sono disponibili le statistiche ufficiali della Banca d'Italia, emerge un quadro particolarmente allarmante, amplificato dall'andamento ad U-rovesciata delle garanzie e dei prestiti assistiti dalla garanzia Confidi: alla fine del 2014 (ultimo dato ufficiale disponibile) l'incidenza delle sofferenze sulle garanzie rilasciate ha superato la fatidica soglia del 50%. Ciononostante, le imprese di analoga dimensione che non dispongono della garanzia Confidi evidenziano a fine 2014 un risk ratio ancora superiore, sebbene il differenziale fra i due *cluster* tenda ad azzerarsi.

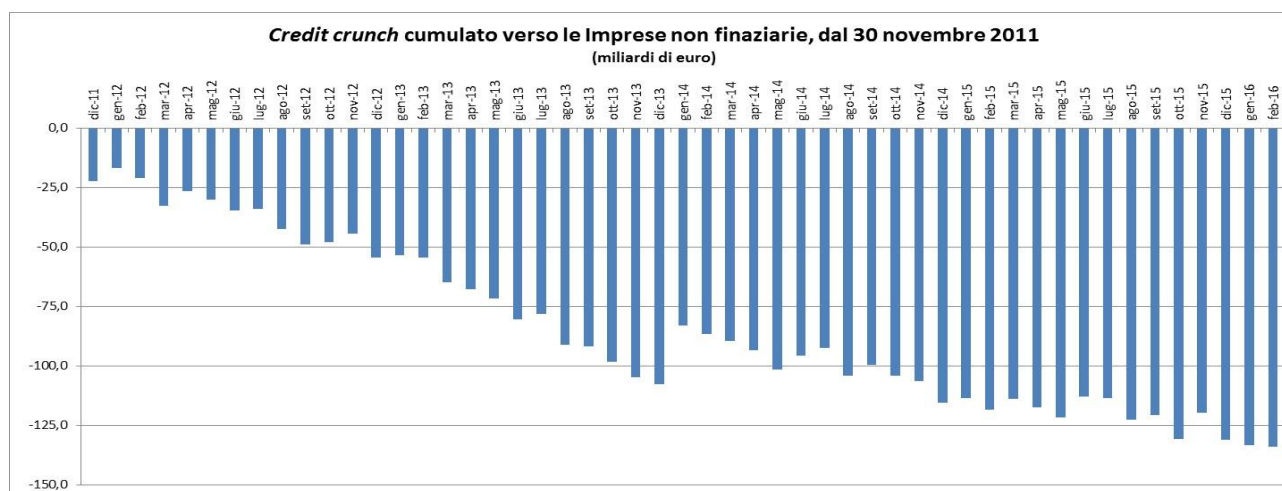
OPERATIVITA' DEI CONFIDI A FAVORE DELLE IMPRESE CON MENO DI 20 ADDETTI						
	31-dic-09	31-dic-10	31-dic-11	31-dic-12	31-dic-13	31-dic-14
Valore totale garanzie rilasciate (milioni di €)	7.918	8.821	8.640	7.824	7.713	7.186
Variazione % annua delle garanzie	2,1	11,4	-2,1	-9,4	-1,4	-6,8
Prestiti garantiti dai Confidi	18.847	19.969	22.113	20.067	19.139	17.827
Incidenza % dei prestiti garantiti dai Confidi	13,3%	13,5%	10,8%	10,1%	10,0%	9,7%
Variazione % annua dei prestiti garantiti	15,0	6,0	10,7	-9,3	-4,6	-6,9
Incidenza % delle sofferenze sui prestiti garantiti da Confidi	...	...	9,3%	12,4%	16,2%	21,3%
Sofferenze (milioni di €)	...	...	2.057	2.488	3.101	3.797
Incidenza % delle sofferenze sui prestiti non garantiti da Confidi	...	...	16,6%	18,4%	20,9%	23,2%
DIFFERENZIALE FRA I DUE CLUSTER	...	...	7,3%	6,0%	4,7%	1,9%

FONTE: BANCA D'ITALIA - Centrale dei Rischi. Economie regionali n. 21 Giugno 2015 e precedenti.

Contestualmente i Confidi non hanno potuto contrastare la significativa disintermediazione del Sistema Bancario verso il Fondo di Garanzia per le PMI, attuata attraverso la garanzia diretta del Fondo, divenuta particolarmente appetibile per il minor assorbimento patrimoniale riconosciuto agli interventi del Fondo (senza un adeguato contro-bilanciamento a favore della controgaranzia) in una fase caratterizzata da scarsissima liquidità del sistema bancario.



La prolungata restrizione creditizia, iniziata nel novembre 2011, e ben rappresentata dal grafico che segue, è stata più severa – in termini relativi - per le Piccole Imprese – che si riconoscono in R.E TE. Imprese Italia, rispetto a quella subita dalle Imprese Medio-Grandi.



Il Bollettino Economico di Aprile 2016 certifica che a febbraio i prestiti alle imprese sono cresciuti mediamente dello 0,2% su base annua, trainato dalle imprese che occupano almeno 20 addetti (+0,7%), mentre hanno continuato a contrarsi (-1,7% su base annua) quelli destinati alle Imprese che occupano meno di 20 addetti (Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali), scomponibile in -0,8% riferito alle società semplici, le società di fatto e le imprese individuali fino a 5 addetti, e -2,6% per le imprese che occupano da 6 a 19 addetti.

Con specifico riferimento al tessuto produttivo rappresentato da R.E TE. Imprese Italia, la contrazione cumulata dello stock di prestiti bancari da novembre 2011 a dicembre 2015 è stata pari a:

- Imprese del Commercio, Turismo e Servizi connessi: -15 miliardi di euro, pari al -7,2%;
- Imprese artigiane: -11 miliardi di euro, pari a -21,8%;
- Complesso delle imprese: -121 miliardi di euro, pari al -13,3%.

Nello stesso periodo, la crescita delle sofferenze è stata pari a:

- Imprese del Commercio, Turismo e Servizi connessi: 17 miliardi di euro, pari al +87,4%;
- Imprese artigiane: 3 miliardi di euro, pari a +50,6%.
- Complesso delle imprese: 75 miliardi di euro, pari al +109,9%.

Il Disegno di legge delega per la riforma del sistema dei Confidi

Il disegno di legge di delega per la riforma del sistema dei Confidi viene incontro alle esigenze di innovazione, e di adeguamento della normativa, emerse negli anni successivi alla legge base (decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con modificazione della legge 24 novembre 2003, n. 326).

In effetti la legge base ha rappresentato – anche in termini sperimentali – l’avvio di un processo di regolamentazione di un fenomeno – quello dei Confidi – che si era affermato in via volontaria e associativa, in ottica mutualistica. In un certo senso la normativa del 2003 aveva il carattere della “sperimentalità”.

Per cui a distanza di tredici anni l’aggiornamento del quadro ordinamentale dei Confidi non è più dilazionabile, in quanto l’evoluzione delle condizioni di mercato finanziario ha avuto tratti di forte accelerazione, evidenziando i limiti dell’attuale configurazione dei Confidi.

In tale ambito, per quanto attiene alla compagine associativa, dei confidi si rileva che con il decreto legge 70 del 2011 (meglio noto come Decreto Sviluppo) oltre alle piccole e medie imprese, sono stati ammessi a partecipare al capitale dei confidi ed ad usufruire delle loro garanzie anche i liberi professionisti.

A tale proposito, nell’attuale contesto di evoluzione economica, vi è l’esigenza di chiarire dal punto di vista normativo che possono essere ammessi a partecipare al capitale dei confidi ed usufruire delle garanzie anche soggetti che esercitano professioni non organizzate in ordini o collegi. Ciò anche tenendo conto delle disposizioni contenute nella legge 4/2013 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate) che stabiliscono che, per professione non organizzata in ordini o collegi, si intende l’attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale o, comunque, con il concorso di questo.

* * *

Sotto la prospettiva generale, R.E TE. Imprese Italia appoggia per un verso le proposte avanzate da Assoconfidi e si ritrova nelle motivazioni espresse nell’Audizione del 3 maggio 2016.

Per un altro verso, si coglie l’occasione per svolgere talune sottolineature relativamente alle seguenti questioni che riteniamo centrali:

1) Rafforzamento dei criteri di proporzionalità

Il rafforzamento del criterio di proporzionalità [lettere f) della “Delega al Governo per la riforma del Sistema dei Confidi”] rappresenta un *must* ineludibile - specie in questo particolare momento storico in cui si sta riscrivendo la normativa di vigilanza sui Confidi, maggiori e minori – che non può assolutamente essere ancora lasciato alla discrezionalità di organismi di controllo, i quali negli ultimi mesi hanno avallato alcune soluzioni che riteniamo non conformi con il dettato costituzionale sulla difesa del risparmio.

L'esigenza di una maggiore trasparenza non deve essere accompagnata da costi e livelli di complessità insostenibili dai Confidi in una fase in cui tutti gli indicatori del comparto stanno evolvendo in senso negativo, con gli attori in sostanziale difesa passiva, immobilizzati da norme troppo spesso vischiose ed inapplicabili.

In un tale scenario di crescenti incertezze per il futuro dei Confidi, appare opportuno cercare ispirazione dalla regolamentazione europea, ed in particolare dalla Direttiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, del quale si riporta quanto indicato nella nota 1:

<<La presente direttiva tiene conto del programma per legiferare meglio della Commissione e, in particolare, della comunicazione della Commissione intitolata "Legiferare con intelligenza nell'Unione Europea", che mira a elaborare e applicare normative di "elevata qualità", nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, assicurando al tempo stesso che gli oneri amministrativi siano commisurati ai benefici arrecati. La comunicazione della Commissione intitolata "Pensare anzitutto in piccolo - Un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act" per l'Europa)", adottata a giugno 2008 e rivista a febbraio 2011, riconosce il ruolo centrale svolto dalle piccole e medie imprese (PMI) nell'economia dell'Unione e mira a migliorare l'approccio globale allo spirito imprenditoriale e ad ancorare il principio "pensare anzitutto in piccolo" nei processi decisionali, dalla formulazione delle norme al pubblico servizio. Il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di presentare l'atto per il mercato unico mettendo in rilievo le misure che creano crescita e occupazione e apportano risultati concreti ai cittadini e alle imprese Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, mira a ridurre gli oneri amministrativi e a migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, a livello sia dell'Unione sia nazionale, e proposto misure intese a incrementare la produttività, ad esempio l'eliminazione degli oneri amministrativi e il miglioramento del quadro normativo per le PMI.>>

Dal momento che le Piccole Imprese rappresentano il fisiologico bacino di utenza dei Confidi, appare appropriato che tutta la normativa ad esse riferita debba essere estesa - a fortiori - anche a chi ne garantisce la finanziabilità.

2) *Riordino della filiera della garanzia*

R.E TE. Imprese Italia ritiene poi fondamentale, come indicato nella lettera c) art. 1 del DDL Delega, che si attui una normativa tesa a valorizzare organicamente la cd. filiera della garanzia intesa, sia all'interno delle possibilità offerte dalla controgaranzia e cogaranzia, sia all'esterno per ciò che concerne i rapporti con il Fondo Centrale di Garanzia.

In effetti, nel sistema dei Confidi e nelle politiche di incentivazione è stata scarsamente considerata l'organicità della triade garanzia, cogaranzia e controgaranzia, nel senso di razionalizzare tali tipologie che, se rettamente utilizzate, comportano una divisione del rischio (cogaranzia) e una riassicurazione al Confidi di primo livello delle garanzie rilasciate.

Si è avuta così una crescita disarmonica della sola garanzia che ha prodotto, soprattutto nelle fasi di crisi attraversate, un forte indebitamento dei Confidi di primo livello ed un elevato livello di sofferenze.

Peraltro, il rapporto tra banche e Confidi, sotto questo profilo, non si è svolto in modo paritario pur rilasciando i confidi garanzie a favore della banca, riducendo così il rischio della stessa.

A questo proposito R.E TE. Imprese Italia si augura che si apra una nuova fase tra Banche e Confidi all'insegna della partnership a favore del credito alle imprese.

Razionalizzare la filiera vuole anche dire procedere nell'ampia valorizzazione integrata dei tre strumenti in cui si sostanzia la garanzia.

L'altro modo di razionalizzare la filiera consiste nel ridurre gli impatti negativi del cd. effetto spiazzamento della garanzia pubblica rispetto a quella privata di natura mutualistica, concernente la garanzia e la controgaranzia.

Si ritiene, in proposito, come evidenziato dalla relazione di Assoconfidi nell'audizione di questa rispettabile Commissione del 3 maggio scorso, che sarebbe opportuno procedere ad una neutralità della copertura del Fondo rispetto ai soggetti richiedenti per un verso (cioè la stessa percentuale di copertura tra garanzia diretta e controgaranzia) e per l'altro – questione importantissima- rimodulare la copertura pubblica in maniera che si tenga conto che l'incentivo pubblico debba essere orientato nei confronti delle imprese che più hanno difficoltà di accesso al credito.

Del resto questi due criteri sono presenti nelle linee di riforma del Fondo Centrale di Garanzia di cui in questa sede auspichiamo la pronta realizzazione.

3) Sviluppo dei servizi innovativi e di consulenza per le imprese (art. 1 lettera d).

La disposizione della lett. d) dell'art. 1 del disegno di legge è molto importante per far cogliere ai Confidi le richieste avanzate dalle imprese di servizi ad ampia gamma, altrettanto importanti del rilascio della garanzia a favore della banca per facilitare l'accesso al credito.

Tra questi servizi, la consulenza pur compresa nell'art. 5 del D.M. n. 53 del 2/4/2015, è però limitata alle attività finalizzate al rilascio della garanzia propria o di terzi; mentre è necessario che i Confidi svolgano un'attività di consulenza all'impresa associata la più ampia possibile, di cui la garanzia è solo uno degli elementi, ma non l'esclusivo.

In tale ottica si chiede l'estensione del concetto di consulenza del Confidi alle piccole imprese come espressione di un servizio specializzato all'interno di un rapporto associativo, che prevede l'erogazione di servizi per aumentare l'efficacia e l'efficienza degli stessi Confidi.

Del tutto incongruo è l'altra parte della disposizione della lett. d) dell'art. 1 laddove si parla di servizi finanziari e non finanziari, se la si rapporta al contenuto del comma 3° dell'art. 5 del predetto Decreto 2 aprile 2015, n. 5) che riserva nell'elencazione dei servizi strumentali una ridotta capacità d'intervento (acquisto immobili, assunzioni di partecipazione).

Sarebbe opportuno liberalizzare la fattispecie dei servizi che, in quanto servizi e non attività principale o esclusiva, non dovrebbero essere regolamentati, anche in considerazione del fatto che non comportano rischi d'impresa.

* * *

In conclusione i Confidi si sono “spesi” fortemente su due fronti:

- ✓ assicurare la garanzia alle banche sulle perdite dei finanziamenti
- ✓ agevolare il ricorso al credito alle piccole imprese sostenendo economicamente il relativo rischio, che è divenuto sempre più incisivo sui loro livelli di patrimonio.

In particolare la restrizione del credito particolarmente significativo sulle piccole imprese e l'impossibilità di accedere ai fondi di cui all'art. 54 della legge di stabilità del 2014 hanno accentuato ai Confidi le difficoltà di stare efficacemente nel mercato.

Un altro fattore “limitante” è stato il contesto legislativo che è apparso “datato” e scarsamente suscettibile di adattamento.

Ci si augura, quindi che la riforma legislativa non solamente risolva i nodi dello sviluppo, ma soprattutto crei le basi per un'ampia utilizzazione dei Confidi a beneficio delle piccole imprese italiane e della crescita dell'economia Italiana.

