

Proposta di emendamento – per il rafforzamento dell'azione dei confidi a supporto del credito alle micro- piccole imprese

Al Disegno di legge: "Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" (2447) Art. 13-bis

DISPOSITIVO

Art. 1 (Estensione dell'operatività dei confidi)

1. Al fine di incrementare la disponibilità di credito nel segmento delle micro e piccole imprese, le attività che possono essere svolte dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi di cui all'art. 13 della Legge 24 novembre 2003, n. 326 (confidi) e le condizioni abilitanti al loro esercizio sono stabilite in conformità all'allegato 1 annesso al presente provvedimento.
2. Con decreto ministeriale di natura non regolamentare il Ministro dell'Economia e delle Finanze dispone, entro 30 giorni, le condizioni abilitanti all'esercizio delle attività.

ALLEGATO 1 (previsto dall'articolo 1, comma 1)

Art. 1 (Operatività dei confidi di cui all'art. 112, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385)

1. I confidi iscritti nell'elenco di cui all'art. 112, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 sono tenuti a compilare il bilancio, in conformità a quanto previsto dal Provvedimento della Banca d'Italia del 2 agosto 2016, secondo quanto previsto dal DPCM del 10 dicembre 2008 <<Specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile (XBRL) per la presentazione dei bilanci di esercizio e consolidati e di altri atti al registro delle imprese>>.
2. L'Organismo di cui all'art. 112 bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 autorizza i confidi di cui al comma 1 a svolgere servizi non legati alla garanzia senza assunzione di rischio, a condizione che i confidi richiedenti:
 - a) nominino nel proprio Organo con Funzione di Supervisione Strategica almeno un membro indipendente rispetto alla compagine sociale, che soddisfi i requisiti di onorabilità e/o di professionalità stabiliti dall'Organismo medesimo di intesa con la

Banca d'Italia;

b) si dotino di un regolamento interno per la gestione delle garanzie;

c) rispettino gli indicatori di adeguatezza patrimoniale e di variazione del patrimonio netto, collocandosi in una fascia non peggiore della fascia 3, stabiliti dalle Condizioni di ammissibilità stabilite nella parte XIV delle Disposizioni Operative ai fini del riconoscimento dello status di "soggetto garante autorizzato" del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

3. L'Organismo di cui all'art. 112 bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 autorizza i confidi di cui ai commi precedenti a svolgere attività di microfinanza verso PMI e ad erogare altre garanzie di natura non creditizia -ad eccezione delle fidejussioni previste dal d.lgs. 50/2016 e delle ulteriori fideiussioni non consentite da specifiche norme di legge- per importi non superiori a complessivi Euro 50.000 per impresa e attività di gestione di fondi agevolativi pubblici, a condizione che i confidi richiedenti, oltre a rispettare i requisiti indicati al precedente comma 3:

a) nominino un responsabile delle funzioni di conformità alle norme e di controllo dei rischi, dotato degli opportuni requisiti di indipendenza e professionalità, definiti dall'Organismo di cui all'art. 112 bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 con proprio provvedimento;

b) si dotino di un regolamento interno per la gestione diretta del credito;

c) partecipino come soggetto segnalante alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia;

d) risultino tra i "soggetti garanti autorizzati" dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, secondo quanto stabilito dalle Condizioni di ammissibilità stabilite nella parte XIV delle Disposizioni Operative ai fini del riconoscimento dello status di "soggetto garante autorizzato";

e) risultino avere, in base all'ultimo bilancio approvato, un patrimonio netto non inferiore

a € 3 milioni;

f) per il primo triennio di applicazione della presente norma, almeno il 50 per cento delle operazioni (in valore) di microfinanza sia assistito dalla garanzia diretta del Fondo

di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

4. Le procedure di autorizzazione di cui ai commi 2 e 3 sono determinate dall'Organismo di cui all'art. 112 bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 con proprio provvedimento, sentita la Banca d'Italia.
5. L'Organismo di cui al comma precedente revoca le autorizzazioni di cui ai commi 2 e 3 nel caso in cui i confidi non rispettino più i requisiti previsti, nel caso di gravi violazioni delle norme contenute nella presente legge o in altre disposizioni normative agli stessi applicabili, oppure qualora la situazione tecnico-economica del confidi presenti profili di criticità che possono minare la sana e prudente gestione del confidi stesso.

Art. 2 (*Operatività dei confidi* di cui all'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385)

1. L'art. 112, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 è così modificato:
<<I confidi iscritti nell'albo esercitano in via prevalente l'attività di garanzia nei confronti delle imprese consorziate>>.

2. Dopo l'art. 112, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, viene introdotto

il seguente comma:

<<4-bis: I confidi iscritti all'albo sono tenuti a nominare, nell'ambito dell'Organo con Funzione di Supervisione Strategica, un membro indipendente rispetto alla compagine sociale.>>.

3. Dopo l'art. 112, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, viene introdotto

il seguente comma:

<<5-bis: Le attività di cui al comma 5 sono svolte nei confronti di tutte le imprese, anche non consorziate, dai confidi iscritti nell'albo dotati di una specifica autorizzazione della Banca d'Italia rilasciata a condizione che i confidi richiedenti rispettino, come minimo, le seguenti condizioni:

1) nominino nel proprio Organo con Funzione di Supervisione Strategica almeno un membro

indipendente rispetto alla compagine sociale;

2) *si dotino di un regolamento interno per la gestione delle garanzie;*

3) *limitino tale operatività entro una soglia definita dalla Banca d'Italia con proprio provvedimento.>>.*

4. All'art. 112 comma 6 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 è soppresso l'inciso

<<, in via residuale,>>.

5. Dopo l'art. 112, comma 6, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, viene introdotto

il seguente comma:

<<6-bis: Fermo restando quanto previsto al comma 6, i confidi iscritti nell'albo dotati di una specifica autorizzazione della Banca d'Italia, possono erogare credito verso imprese di micro, piccola e media dimensione fino a un ammontare massimo per ciascuna operazione di Euro 200.000,00. La Banca d'Italia rilascia tale specifica autorizzazione a condizione che i confidi richiedenti rispettino, come minimo, le seguenti condizioni, oltre quelle previste dal comma 5-bis:

1) *si dotino di un regolamento interno per la gestione del credito e di un sistema di definizione di un quadro complessivo di propensione al rischio (risk appetite framework);*

2) *limitino tale operatività, cumulativamente a quella di cui al comma 5-bis, entro una soglia*

definita dalla Banca d'Italia con proprio provvedimento.>>.

6. I confidi vigilati sono tenuti a compilare il bilancio secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, nonché a compilare il bilancio annuale secondo quanto previsto dal DPCM del 10 dicembre 2008: *<<Specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile (XBRL) per la presentazione dei bilanci di esercizio e consolidati e di altri atti al registro delle imprese>>.*

7. La Banca d'Italia revoca le autorizzazioni di cui all'art. 112, commi 5-bis e 6-bis, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 nel caso in cui i confidi non rispettino più i requisiti minimi previsti, nel caso di gravi violazioni delle norme contenute nella presente legge o in altre disposizioni normative agli stessi applicabili oppure qualora la situazione tecnico- economica del confidi presenti profili di criticità che possono minare la sana e

prudente gestione del confidi stesso.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

- La presente proposta non comporta alcun onere finanziario per lo Stato.

- I consorzi – o cooperative, di garanzia collettiva dei fidi (confidi) sono soggetti operanti in Italia sin dagli anni '50 del secolo scorso (comma 2, art. 3 della legge n. 860 del 25 luglio 1956). Essi sono stati promossi principalmente dalle associazioni di categoria e sono tipicamente soggetti mutualistici, ovvero, privi di finalità di lucro, i quali reinvestono le disponibilità liquide in servizi per le imprese associate.

- Attività tradizionale dei confidi è quella di concedere garanzie alle imprese socie per l'ottenimento del credito da parte delle banche e di altri operatori finanziari; in questo modo, i confidi hanno svolto un ruolo fondamentale in quanto hanno sovvenuto le piccole e medie imprese consentendo alle stesse di fornire garanzie idonee per l'ottenimento del credito.

- Nell'attuale contesto normativo i confidi sono suddivisi in due categorie: i) i confidi numericamente più rilevanti sono quelli c.d. "minori", tenuti a iscriversi in un elenco tenuto da un Organismo ex art. 112 TUB vigilato da Banca d'Italia, per la tenuta del suddetto elenco costituitosi nel febbraio del 2020; ii) gli altri confidi, c.d. "maggiori", sono iscritti all'albo degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB e soggetti alla vigilanza della Banca d'Italia; questi confidi devono avere un volume di attività finanziaria almeno pari a 150 milioni di euro.

- Complessivamente i confidi operanti in Italia sono 294. Al 30 aprile 2020 la distribuzione numerica fra confidi maggiori e confidi minori vede la presenza di 25 confidi maggiori (8,5% del totale offerta di mercato per numerica) e 269 confidi minori (91,5% del totale offerta di mercato). Stando ai dati della Centrale dei rischi, al 31 dicembre 2018 i confidi maggiori, pur rappresentando poco più del 10% dell'offerta di mercato in termini di numerosità degli intermediari, detengono uno stock di garanzie corrispondente a circa i due terzi del totale (66%). Questo conferma la forte concentrazione del mercato già osservata nelle precedenti rilevazioni. Si evidenzia che il numero di confidi è in progressiva riduzione a seguito di un processo di razionalizzazione di mercato.

- I confidi maggiori sono presenti soltanto sul territorio di 15 regioni italiane e sono concentrati

soprattutto al Nord (60% del totale); meno della metà dei confidi maggiori è localizzata nelle regioni del Centro e del Sud Italia (rispettivamente 23% e 17% del totale).

- I confidi minori sono invece distribuiti sull'intero territorio nazionale. Specularmente rispetto ai confidi maggiori la maggior parte di essi è localizzata nelle regioni del Sud Italia (55%); seguono le regioni del Nord (26% dei confidi minori totali) e del Centro (19%).

- Le imprese italiane associate ai confidi sono circa 1 milione; di queste il 58% sono associate a confidi maggiori e il 42% ai confidi minori. Tuttavia, mentre le imprese associate ai confidi maggiori operano nella quasi totalità (94%) nelle regioni del Centro-Nord, quelle associate ai confidi minori si caratterizzano per una presenza più rilevante nel Mezzogiorno (160 mila imprese associate pari al 40% del totale).

- La forte presenza dei confidi minori nelle regioni del Mezzogiorno rende questi ultimi una cinghia di trasmissione fondamentale per il sostegno al credito delle micro e piccole imprese operanti in tale area.

- Stando ai dati Istat disponibili in questo momento le micro e piccole imprese (mPI) con meno di 20 addetti rappresentano il 98,2 per cento delle imprese censite in Italia (per numero) e il 45 per cento degli occupati, con un grande contributo alla tenuta sociale del Paese e ai consumi del mercato domestico.

- Gran parte del sistema bancario ha profondamente mutato il proprio *modus operandi* sulla spinta dei vincoli normativi - che tanta enfasi pongono sulle *risorse proprie* a tutela della stabilità e del risparmio - dell'evoluzione tecnologica e della non trascurabile esigenza di contenere i costi. La crescita dei servizi di *home banking* ha portato alla riduzione delle reti fisiche sul territorio (filiali e addetti) e il tradizionale *relationship banking* cede il passo alla valutazione dei prenditori in forma di giudizi sintetici (*scoring* o *rating*), esito di algoritmi applicati a *database*.

- Tali giudizi sintetici si applicano sia alle imprese per le quali si dispone di ampi *dataset* (da anni le società di capitali non quotate depositano i propri bilanci nel formato elettronico elaborabile XBRL) sia alle imprese (di solito quelle più piccole) per le quali la disponibilità di informazioni è scarsa. Nel secondo gruppo rientrano, anzitutto, le legioni dei soggetti che non depositano il bilancio, come le ditte individuali, le società di persone, le imprese artigiane e le imprese agricole, ma anche le società di capitali anagraficamente giovani. Sono soprattutto queste mPI, *digitalmente opache*, a patire gli effetti del razionamento del credito.

- Tra il dicembre 2012 e il giugno 2019 le famiglie produttrici hanno subito una riduzione del

credito loro erogato del 35 per cento e le imprese artigiane più strutturate, quelle con oltre 5 addetti, addirittura del 50 per cento. I rapporti sulla stabilità finanziaria, pubblicati semestralmente dalla Banca d'Italia, danno evidenza di come, a parità di classi di rischio, le variazioni annuali del credito concesso alle imprese sono fortemente correlate alla classe dimensionale delle imprese. Al crescere di tale fattore cresce la propensione delle banche a concedere credito e viceversa.

- La crisi generata dall'emergenza covid-19 ha peggiorato il quadro. Il FMI ha stimato una riduzione del PIL dell'Italia nel 2020 pari al 9,1%. Numerose attività, soprattutto svolte da imprese di micro e piccola dimensione sono a rischio di default e hanno immediato bisogno di liquidità che può essere loro fornita sia attraverso il canale bancario sia attraverso altri canali, che integrano il tradizionale credito bancario.

- Come rilevato dalla Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, attraverso le segnalazioni, ricevute, le misure di sostegno delle imprese e delle famiglie poste in essere dal

Governo a volte risultano di difficile accessibilità, soprattutto per le imprese operanti nel Mezzogiorno, dove la presenza delle banche risulta particolarmente ridotta (nel 2018 l'indice di presidio bancario del Mezzogiorno era del 46%, a fronte di un dato medio del resto d'Italia oltre il 70%).

- La capillare presenza dei confidi nelle aree del Paese con minore presenza di sportelli bancari consentirebbe una maggiore efficienza nella trasmissione dei provvedimenti di supporto alle imprese in questa delicata fase caratterizzata dalla crisi Covid-19.

- Questa dinamica di mercato si è riflessa sui confidi, visto che le imprese associate a questi sono proprio quelle di minori dimensioni. Tra il 2012 e il 2019 il numero dei confidi si è progressivamente ridotto da 642 a poco più di 300 intermediari e di certo, nel 2020, non tutti i *confidi minori* si iscriveranno al nuovo elenco ex art. 112 TUB (che implica il venir meno di quello ex art. 155 comma 4 del previgente TUB). Soprattutto è il volume delle garanzie che si è quasi dimezzato, dai circa 22,2 miliardi di euro del 2013 ai 12,6 del 2018.

- Come evidenzia il Rapporto annuale sui confidi del Comitato Torino Finanza (Camera di Commercio di Torino), il drastico calo degli stock garantiti si riflette sui bilanci dei confidi. Per l'insieme dei confidi vigilati si osserva un miglioramento degli indicatori di solidità patrimoniale. Il TCR, cioè il rapporto tra le risorse patrimoniali di cui dispongono i confidi e i rischi ponderati per il rischio, è a livelli sempre più alti: nel 2016 era pari al 23,89% nel 2018 è pari al 26,19%. Questo avviene perché lo RWA, cioè l'ammontare delle esposizioni al rischio (principalmente le garanzie), è in costante diminuzione. Ne consegue che i rientri di risorse

(una volta pagate le escussioni), generano un incremento dei **Fondi propri liberi e delle attività liquide nette che, sui bilanci 2018 dei vigilati, superano, rispettivamente, 650 milioni di euro e 1,3 miliardi di euro. Si tratta di ingenti risorse finanziarie, che con la proposta in oggetto potrebbero produrre un apprezzabile effetto leva amplificando l'erogazione di credito a tutto vantaggio delle micro e piccole imprese.** A regole date, invece, il calo dei flussi garantiti implica una riduzione dei ricavi che, a livello di sistema, rende i confidi vittime di un processo di *autoconsunzione*. Stando ai bilanci 2018, in media i costi d'esercizio dei confidi vigilati superano il 120% dei ricavi.

- Per il 2019 e per il 2020 le dinamiche appena riassunte, essendo correlate al mutamento strutturale del modo di fare banca, apparivano un fenomeno destinato a proseguire. Con la crisi "Covid-19" tutto questo non potrà che crescere di intensità, come emerso anche dall'audizione della Banca d'Italia del 15.4.2020 nell'ambito della task-force istituita dal Governo per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria, visto che la probabilità di *default* dei prenditori, in generale, migrerà dalle classi di ingresso a classi di maggior rischio e i *non performing loan* aumenteranno con quel che ne consegue in termini di assorbimento (e consumo) del patrimonio bancario e *deleverage*.

- Le soluzioni messe in campo con il D.L. 18/2020 per affrontare l'emergenza sono andate certamente incontro all'esigenze delle imprese più grandi, ma sono risultate meno efficienti per

le micro e piccole imprese soprattutto nelle aree meno coperte dal sistema bancario, anche per il mancato coinvolgimento del sistema dei confidi, capillarmente presente in tutto il territorio nazionale e punto di riferimento proprio delle imprese più piccole.

- Un contributo rilevante a contenere il feroce razionamento del credito per le mPI che la crisi potrà generare (come nel recente passato) è dare attuazione a un suggerimento espresso nelle conclusioni di uno studio pubblicato da Banca d'Italia: *<<lo scenario suggerisce che le misure di policy a sostegno dell'accesso ai finanziamenti per le imprese di minori dimensioni possano essere particolarmente utili durante e dopo una recessione, visto che la loro capacità di sfruttare fonti alternative di finanziamento è piuttosto limitata. Ma oltre agli strumenti che affrontano direttamente la difficoltà di ottenere prestiti bancari, come i sistemi di garanzie pubbliche, potrebbe essere importante sviluppare canali di finanziamento non bancari, attraverso strumenti sia di debito sia di capitale funzionali a sostenere la crescita economica>>*.

- In altre parole, la presente proposta intende rafforzare il ruolo dei confidi come canale di finanza (di piccolo importo) complementare a quella bancaria, anche integrata con questa -

visto che già alcune banche forniscono provvista ai confidi (che non sono abilitati a fare raccolta) - e, al contempo, di una serie di servizi complementari, utili anche a ridurre l'asimmetria informativa e, quindi, a migliorare la qualità allocativa degli intermediari.

- La proposta in oggetto consentirebbe ai confidi adeguatamente strutturati di veicolare verso le imprese di dimensioni più piccole credito di importo contenuto, alla stregua degli operatori di microcredito. A differenza di questi ultimi, i confidi sarebbero però assoggettati a stringenti requisiti di governance, organizzativi, patrimoniali e di trasparenza.

- La proposta in oggetto consentirebbe, inoltre, di completare il percorso di razionalizzazione dei confidi, favorendo un modello più coerente con il mercato abbinando peculiarità del nostro Paese con la prassi europea ed internazionale dove numerosi sono gli esempi che individuano canali alternativi a quello bancario tradizionale. Infine, si amplierebbero i canali di finanziamento tra i soggetti operanti nel settore finanziario individuati dal Titolo V del Testo unico bancario.

- Si propone peraltro di rafforzare ulteriormente il livello di trasparenza dei confidi -tenuti a redigere il bilancio secondo specifiche dettate dalla Banca d'Italia- attraverso la redazione del bilancio in formato XBRL, così da renderli elaborabili (analizzabili) in modo estremamente rapido ed economico, sia dalle autorità preposte al loro controllo sia da altri attori di mercato.

- La proposta in oggetto prende importante spunto da quella avanzata dal Comitato Torino Finanza all'esito di una analisi molto approfondita e recentissima (presentata il 21 aprile 2020 e disponibile tramite il seguente link: <https://www.to.camcom.it/osservatorio-confidi>). Essa riconosce con realismo che non tutti i confidi sono allo stesso livello. Pertanto, l'ampliamento del loro perimetro d'azione viene ancorato a principi di adeguatezza e proporzionalità che trovano sostanza nella verifica di sussistenza di condizioni abilitanti largamente sperimentate nella prassi istituzionale. Tale verifica è affidata a Istituzioni indipendenti dai confidi: Banca d'Italia e l'Organismo sui confidi minori di cui all'art. 112 bis del TUB (a sua volta vigilato dalla Banca d'Italia). Sul piano della tecnica giuridica, va rimarcato che si propone una norma *self executing*, analoga a quelle prevista all'art. del DL 18/2020 per gli operatori del microcredito (il cui perimetro dimensionale è stato elevato – senza condizioni da 25.000 a 40.000 euro, e ai quali è stata accordata la possibilità di giovare della copertura del Fondo di Garanzia per le PMI sulla provvista). Tuttavia, per i confidi si prevedono sia una serie di condizioni abilitanti, sia che queste, con uno o più agili decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, possano essere rivisti, anche in senso più restrittivo, alla luce di quanto potrà riscontrarsi dalla prassi operativa.