

I Confidi e il sostegno alle imprese

Giovanni Carosio

Vice Direttore Generale - Banca d'Italia

Federconfidi

Roma, 12 luglio 2011

Il ruolo dei confidi durante la crisi

Nel 2010 i prestiti concessi dalle banche alle imprese sono aumentati dell'1 per cento. La crescita si è rafforzata nella prima parte di quest'anno e nei dodici mesi terminanti a maggio è stata del 3,4 per cento, valore nettamente più alto di quello medio europeo. L'evoluzione del credito continua, tuttavia, a risentire delle incertezze che ancora gravano sulla ripresa economica e delle diffuse condizioni di fragilità che caratterizzano i bilanci delle imprese.

Nel primo trimestre di quest'anno la crescita del prodotto interno lordo è stata dello 0,1 per cento. La dinamica della produzione industriale indica un'accelerazione per il secondo trimestre. L'intensità della ripresa nella seconda parte dell'anno appare più incerta e non consentirebbe ancora un rapido ritorno ai livelli di attività antecedenti la crisi. Come ha di recente ricordato il Governatore nelle Considerazioni finali, dall'avvio della ripresa, nell'estate di due anni fa, l'economia italiana ha recuperato soltanto 2 dei 7 punti percentuali di prodotto persi nella crisi.

I ridotti volumi di attività che ancora caratterizzano fasce estese del settore produttivo si riflettono sulla redditività delle imprese e sulla qualità del credito. Nei primi tre mesi del 2011 le banche e le società finanziarie operanti in Italia hanno continuato a registrare consistenti flussi di nuove sofferenze, pari, al netto dei fattori stagionali e in ragione d'anno, all'1,8 per cento dei prestiti. Il ritorno verso condizioni fisiologiche nei tassi di insolvenza procede lentamente e i crediti alle imprese in difficoltà (esposizioni incagliate e ristrutturate) rimangono elevati, prossimi al 6 per cento dei finanziamenti in essere.

In questa fase di faticoso consolidamento della crescita economica, in cui non sono ancora pienamente superate le difficoltà delle imprese e delle banche, i consorzi di garanzia collettiva dei fidi continuano a svolgere un'importante funzione nel facilitare l'accesso al credito, soprattutto degli operatori economici di minore dimensione.

Analisi condotte in Banca d'Italia hanno messo in luce come la mediazione dei confidi rappresenti uno strumento efficace nel migliorare le condizioni di accesso ai prestiti e nell'aumentare la qualità del credito bancario (¹). In particolare, le imprese associate a consorzi di garanzia ottengono finanziamenti a tassi d'interesse più bassi rispetto a quelle non associate. Mettendo a disposizione degli intermediari le proprie conoscenze sulle prospettive delle imprese associate, i confidi migliorano la capacità di valutazione del merito di credito; in non pochi casi contribuiscono in misura significativa a facilitare le pratiche istruttorie.

La funzione di raccordo tra intermediari e piccole imprese propria del sistema dei confidi è stata particolarmente importante durante la severa recessione avviatasi nell'autunno del 2008 e manifestatasi con maggiore intensità nella prima parte del 2009. Durante la crisi l'importanza dei confidi è cresciuta anche a seguito dei numerosi provvedimenti emanati da amministrazioni pubbliche per favorire l'accesso al credito delle imprese più piccole. Nell'arco di due anni, tra il dicembre del 2008 e lo stesso mese del 2010, il numero di imprese censite dalla Centrale dei rischi garantite da un confidi è salito di circa 25.000 unità, a poco più di 165.000.

L'aumento dell'attività dei confidi è stato particolarmente significativo nel 2009: si stima che, nell'anno in cui si sono osservate le maggiori difficoltà di accesso al credito, i prestiti alle imprese con meno di 20 addetti che si sono avvalse della garanzia di un confidi siano cresciuti del 15 per cento. Nel 2010, con la progressiva normalizzazione del mercato del credito, l'espansione è proseguita a ritmi ancora elevati ma più contenuti, prossimi al 9 per cento. L'intervento dei confidi è apparso determinante ai fini della concessione stessa dei finanziamenti: per le imprese di analoga dimensione che non hanno beneficiato dell'assistenza di un confidi, i prestiti si sono ridotti del 2 per cento nel 2009 e sono aumentati meno dell'1 per cento nel 2010.

¹ Columba F., Gambacorta L., Mistrulli P.E., (2010), Mutual Guarantee Institutions and Small Business Finance, *Journal of Financial Stability*, Volume 6, Issue 1, April, Pages 45-54.

Prima della crisi, i prestiti alle imprese associate ai confidi avevano una probabilità di essere classificati tra le partite anomale significativamente inferiore alla media, proprio in ragione della conoscenza e del controllo esercitato dalle strutture dei consorzi di garanzia. La forte espansione del volume di attività nell'ultimo biennio ha comportato anche un considerevole aumento della rischiosità media delle imprese garantite. Dal dicembre del 2008 al dicembre del 2010 gli incagli, cioè i prestiti sui quali le banche rilevano temporanee difficoltà di pagamento, sono passati dal 4,2 al 5,7 per cento dei prestiti alle imprese con meno di 20 addetti; si è trattato di un aumento circa doppio rispetto a quello rilevato per le altre piccole imprese non garantite dai confidi.

L'aumento del peso nell'intermediazione del credito alle piccole imprese è avvenuto in una fase di profonda trasformazione del sistema dei confidi, sia in risposta a spinte interne verso una razionalizzazione delle strutture per raggiungere più elevati livelli di efficienza, sia in risposta ai mutamenti nel quadro normativo. La crisi non ha fatto venir meno i fattori alla base del cambiamento, ma li ha resi più cogenti. L'incremento del volume di attività e dei rischi che gravano sui confidi richiede il consolidamento delle strutture organizzative per contenere i costi, rafforzare i controlli, allocare al meglio le risorse disponibili.

L'accentuazione del profilo di rischio creditizio, a seguito della crisi, determina, nel tempo, inevitabili impatti sui patrimoni aziendali dei confidi, la cui possibilità di ricostituzione appare limitata sia per la tipologia di soci che possono entrare a far parte del capitale (solo piccole e medie imprese), sia per il modesto contributo derivante dall'autofinanziamento a motivo della contenuta capacità di reddito. Questa è infatti condizionata dalla natura mutualistica dell'attività, dalle circoscritte opportunità di diversificazione operativa, dalle pressioni concorrenziali in aumento tra gli stessi confidi, dall'accentuazione dei costi connessi con il necessario rafforzamento, per quelli vigilati, delle strutture organizzative e del sistema dei controlli interni.

Dei 29 confidi di cui all'art. 107 TUB che a dicembre scorso hanno rassegnato alla Banca d'Italia le segnalazioni di vigilanza, 13 hanno registrato un risultato netto negativo pari nel complesso a 18,9 milioni di euro; i restanti 16 hanno realizzato un utile pari nell'insieme a 17,4 milioni di euro.

Risulta cruciale il ruolo delle risorse pubbliche destinate al settore. Assumono rilievo sia il rilevante vantaggio connesso con il riconoscimento della garanzia dello Stato (ponderazione zero) agli interventi del Fondo di Garanzia gestito dal Mediocredito Centrale, sia i vari stanziamenti operati in favore dell'attività dei confidi principalmente dalle Regioni e dalle Camere di commercio. Senza il sostegno dei fondi pubblici, l'equilibrio patrimoniale e reddituale del settore sarebbe di problematica realizzazione.

La struttura del mercato

In tutti i paesi le imprese di minori dimensioni hanno maggiori difficoltà di accesso al credito rispetto a quelle più grandi. La valutazione del merito di credito di tali imprese si basa prevalentemente su informazioni di natura qualitativa, la cui acquisizione è solitamente molto costosa per le banche, anche in ragione dell'importo contenuto dei prestiti. Per far fronte a questi problemi è diffuso l'intervento pubblico, soprattutto attraverso schemi di garanzia. Uno studio di prossima pubblicazione dell'OCSE relativo al finanziamento delle piccole e medie imprese documenta l'esistenza di politiche per favorire l'accesso al credito basate sulle garanzie in tutti gli 11 paesi considerati, in 10 dei quali i previsti meccanismi di garanzia sono stati rafforzati durante la crisi (²).

Il ricorso ai confidi, soggetti privati espressione delle associazioni rappresentative degli imprenditori, come mezzo per canalizzare il sostegno finanziario pubblico verso le PMI costituisce un tratto distintivo nel nostro paese. Prima della

² OECD (2011), A Pilot OECD Scoreboard on SME and Entrepreneurship Financing Data and Policies, in corso di pubblicazione.

crisi, nel 2007, sulla base delle informazioni diffuse dall'Associazione Europea di Mutua Garanzia, ai confidi italiani faceva capo più della metà del valore delle garanzie offerte da operatori di questo tipo nell'area dell'euro.

L'ammontare dei prestiti censiti dalla Centrale dei rischi, erogati dalle banche a favore di piccole imprese garantite da confidi, supera i 20 miliardi di euro, circa 15 per cento del totale del credito concesso a questa tipologia di aziende. La rilevanza quantitativa dell'azione dei confidi è molto eterogenea tra regioni. In quelle del Mezzogiorno la diffusione dei prestiti a imprese garantite da confidi è inferiore alla media nazionale ⁽³⁾. L'incidenza dei prestiti a imprese garantite varia tra il 30 della Valle d'Aosta e il 3 per cento della Campania.

Storicamente, il mercato italiano della garanzia mutualistica appare caratterizzato da un notevole grado di frammentazione, soltanto in parte superato dalle aggregazioni realizzate negli ultimi anni. Alla fine del 2009 erano iscritti nell'elenco 742 confidi, 300 unità in meno rispetto alla fine del 2005. Il processo di concentrazione è stato più intenso nel Nord Est, dove il numero si è ridotto del 48 per cento, e meno marcato nel Mezzogiorno (-20 per cento).

Il raggiungimento di una più ampia dimensione consente in primo luogo di conseguire economie di scala nella gestione e di diversificare in misura maggiore i rischi tra economie locali e settori di attività. Le concentrazioni hanno consentito in molti casi di costituire consorzi più solidi, in grado di valorizzare i patrimoni amministrati e migliorare la qualità dei servizi agli associati. Vi è ancora, soprattutto in alcune aree del paese, un numero troppo ampio di strutture piccole, fragili, che incontrano crescenti difficoltà a operare in un ambiente in cui la crisi ha fortemente aumentato i rischi.

³ Mistrulli P.E. e Vacca, V. (coordinatori) (2011), I confidi e il credito alle piccole imprese durante la crisi, Banca d'Italia, in corso di pubblicazione.

Basilea 3 e il finanziamento delle PMI

Sull'evoluzione futura del credito alle piccole imprese influiranno anche i nuovi standard prudenziali internazionali, comunemente definiti "Basilea 3", e la loro versione europea ("CRD 4"), di cui si stanno definendo gli ultimi dettagli.

Il dibattito sui possibili effetti delle nuove regole è ancora intenso. Sono state sollevate talune critiche sulla eccessiva penalizzazione che le stesse comporterebbero per i sistemi bancari caratterizzati da modelli di *business* maggiormente legati al finanziamento dell'economia reale e meno incentrati sulla finanza.

In particolare, sono stati più volte rappresentati timori che la riforma di "Basilea 3" si rifletta in un minore sostegno del settore bancario alla crescita dell'economia reale e, in particolare, delle PMI che hanno minori possibilità di accesso a forme di finanziamento alternative a quelle bancarie.

Si condivide l'esigenza che il sistema bancario italiano continui ad assicurare il necessario sostegno alle PMI, alla luce dello specifico ruolo che esse ricoprono nel sistema economico italiano e della loro strutturale dipendenza dai finanziamenti bancari.

Le analisi d'impatto condotte dalle autorità internazionali (in particolare il *Quantitative Impact Study*) hanno mostrato che gli effetti per la maggior parte delle banche, in termini di fabbisogno di capitale e di liquidità, non saranno trascurabili ma che i benefici attesi derivanti da una maggiore stabilità del sistema e, dunque, da una minore probabilità di crisi finanziarie appaiono tali da superare in misura rilevante i costi di adeguamento. Occorre inoltre sottolineare come significativi aumenti di capitale siano stati realizzati nei mesi più recenti. Si stima che nel solo primo quadrimestre del 2011 le banche europee di maggiore dimensione abbiano incrementato il capitale di oltre 60 miliardi di euro. Più robuste dotazioni patrimoniali ampliano i margini di manovra dal lato dell'attivo di bilancio sia perché costituiscono

esse stesse una fonte di finanziamento, sia perché, riducendo il rischio di *default*, abbassano il costo della raccolta di depositi e obbligazioni.

Quanto all’impatto della riforma sui diversi modelli di *business*, le evidenze sinora raccolte indicano che – a fronte di un effetto generale derivante dai più severi criteri di computabilità degli strumenti di capitale – l’inasprimento delle attività di rischio riguarderebbe soprattutto le banche operanti in misura significativa nel comparto dei derivati e della finanza innovativa. Va anche ricordato che le piccole e medie imprese sono finanziate in misura minore dalle banche che subiranno il maggiore impatto della riforma. Inoltre, un buon numero di banche italiane di medie e piccole dimensioni è già oggi caratterizzato da livelli di patrimonio superiori a quelli richiesti dalle nuove regole. Pertanto, è verosimile che le piccole imprese potranno continuare a beneficiare del supporto finanziario di tali intermediari, anche in virtù del loro radicamento nel territorio.

Infine, il complesso delle regole attualmente in vigore per il calcolo del rischio di credito (“Basilea 2”), sostanzialmente inalterato nella riforma di “Basilea 3”, già offre un’ampia gamma di accorgimenti tecnici – concordati su scala globale – volti a non penalizzare il trattamento delle esposizioni verso le PMI; tra questi giova ricordare l’esplicito riconoscimento a fini prudenziali delle garanzie dei Confidi. Il pieno utilizzo di tali norme continua a rappresentare per le banche italiane un’importante opportunità per valorizzare la loro tradizionale vicinanza alle imprese e fornire il necessario sostegno finanziario.

La riforma del Titolo V del TUB

Con la riforma del Titolo V del Testo unico bancario – introdotta dal d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141 – si è aperta una nuova stagione di cambiamento nel settore dei confidi che riguarderà maggiormente quelli di minori dimensioni.

Nel quadro normativo precedente, l'iscrizione nell'elenco per tali confidi era subordinata a pochi e limitati requisiti all'ingresso e non comportava alcun presidio di controllo da parte dell'autorità preposta alla tenuta dell'elenco, prima l'Ufficio Italiano dei Cambi poi la Banca d'Italia: i confidi minori erano infatti sottratti all'applicazione delle disposizioni del Testo unico bancario.

Questa impostazione è profondamente cambiata nella nuova disciplina. L'iscrizione nel nuovo elenco previsto dall'art. 112 del TUB postulerà il possesso di requisiti di onorabilità in capo ai partecipanti e agli esponenti aziendali, oltre a forma giuridica, mezzi propri, oggetto sociale e assetto proprietario conformi alla legge di settore (D.L. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003). Si è colmata, in questo modo, una lacuna normativa che aveva favorito, nel tempo, l'infiltrazione di soggetti poco affidabili nel settore.

L'assetto dei controlli sui confidi minori è stato ridisegnato, con l'istituzione di un Organismo apposito dotato di autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria, che subentrerà alla Banca d'Italia nella tenuta dell'elenco. Insieme a compiti di gestione dell'elenco, l'Organismo avrà poteri di controllo di natura informativa, ispettiva e sanzionatoria.

La Banca d'Italia manterrà compiti di vigilanza sui confidi minori quanto a trasparenza e correttezza delle relazioni con la clientela, nonché sui profili regolamentari in materia di antiriciclaggio, i cui controlli saranno svolti dalla Guardia di Finanza. Avrà, inoltre, il compito di vigilare sull'Organismo verificando l'adeguatezza delle procedure adottate da quest'ultimo per lo svolgimento della propria attività.

Il legislatore ha assegnato al Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, il compito di disciplinare struttura, poteri e modalità di funzionamento dell'Organismo nonché requisiti, criteri e modalità di nomina dei suoi componenti (articolo 113, comma 8, del TUB). La Banca d'Italia, nella consueta collaborazione

istituzionale con il Ministero dell'economia e delle finanze, è impegnata nei lavori per la costituzione e l'avvio dell'operatività dell'Organismo.

Le innovazioni normative per i confidi maggiori

L'esercizio dell'attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico sarà riservato ai soli intermediari finanziari autorizzati e iscritti nell'albo unico previsto dal nuovo art. 106 del TUB. Rispetto all'attuale assetto di vigilanza, che è confermato nel suo impianto, la supervisione sugli intermediari finanziari e sui confidi maggiori risulta rafforzata dall'introduzione di un provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività, nonché di poteri autorizzativi sugli assetti proprietari. Sono stati rafforzati i poteri di intervento dell'Organo di Vigilanza; ad esempio, sarà possibile imporre il divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria, qualora non risulti garantita la sana e prudente gestione. Verrà emanata una disciplina di vigilanza consolidata e saranno applicabili alcuni procedimenti di gestione delle crisi, attualmente non previsti per gli intermediari finanziari: gestione provvisoria, revoca dell'autorizzazione e liquidazione coatta amministrativa.

Resta, quindi, una significativa differenziazione regolamentare tra confidi maggiori e minori: la disciplina di vigilanza e, in particolare, la regolamentazione prudenziale articolata sui tre pilastri (requisiti patrimoniali, processo di controllo prudenziale e informativa al pubblico) saranno applicate esclusivamente ai confidi maggiori, autorizzati ai sensi del nuovo art. 106 del TUB.

Il principio di proporzionalità

Il nuovo articolo 108, comma 6, del TUB sancisce l'obbligo per la Banca d'Italia di osservare, nell'esercizio dei poteri di vigilanza, criteri di proporzionalità,

avuto riguardo alla complessità operativa, dimensionale e organizzativa degli intermediari, nonché alla natura specifica dell'attività svolta.

Si tratta di un principio che conferma un criterio da tempo adottato dall'Organo di Vigilanza nell'esercizio dei poteri regolamentari di supervisione. La Banca d'Italia ha comunque avviato, al suo interno, ulteriori riflessioni in materia di declinazione del principio di proporzionalità per l'attuazione della riforma del Titolo V del TUB, avendo presente che la platea vasta e diversificata degli intermediari finanziari, ai quali si aggiunge la peculiare realtà dei confidi, comprende soggetti caratterizzati da dimensioni operative anche molto ridotte, strutture organizzative esili e operatività limitata a nicchie di mercato specializzate.

L'impianto regolamentare dettato per le banche rappresenta il modello cui fare riferimento, in coerenza con il principio, affermato nella disciplina comunitaria, che consente di applicare forme di vigilanza "equivalente" sugli intermediari finanziari. Rispetto ad esso è possibile valutare meccanismi di graduazione delle regole di vigilanza prudenziale che consentano di realizzare un giusto equilibrio tra l'esigenza di assicurare la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati e il contenimento degli oneri regolamentari .

Conclusioni

Il disegno del legislatore sui confidi si è andato definendo nel tempo. Nel modulo dell'intermediario finanziario vigilato è stata individuata la struttura atta ad accogliere la crescita dimensionale dei consorzi fidi, così da assicurare un efficiente impiego delle risorse pubbliche, a maggior tutela anche delle banche eroganti il credito.

La presenza di un'attività di controllo svolta dalla Banca d'Italia deve essere considerata dal sistema dei confidi non solo un onere, ma uno stimolo a dar vita a

strutture che garantiscano serietà, solidità, efficienza. L'originario incentivo a essere sottoposti a una vigilanza prudenziale equivalente a quella delle banche – dato dal riconoscimento delle garanzie mutualistiche prestate dai confidi come strumenti di attenuazione del rischio di credito (ponderazione al 20 per cento dell'esposizione garantita) - va adeguatamente apprezzato dal sistema bancario, in modo da rafforzare il ruolo dei confidi vigilati.

Il nuovo quadro normativo delineato dalla recente riforma finanziaria include anche i confidi minori in un alveo regolamentato, seppure con minore intensità e con forme diverse. Si sta in tal modo realizzando un disegno normativo più completo e adeguato rispetto alla pregressa situazione di carenza di controlli.

Il ruolo dei confidi a sostegno delle piccole e medie imprese rappresenta un volano importante per promuovere lo sviluppo del territorio e sostenere l'avvio di nuove iniziative. Nell'attuale contesto, i confidi sono chiamati a irrobustire il processo di selezione e controllo delle garanzie accordate, perseguendo l'efficienza della gestione e una stabile sostenibilità del conto economico. Il dialogo e la collaborazione con il sistema bancario vanno rafforzati: i confidi devono potersi accreditare come interlocutori affidabili delle banche, credibili conoscitori delle imprese clienti.

La Vigilanza segue con attenzione questa delicata fase di passaggio e maturazione del sistema dei confidi. E' stato aperto un tavolo di confronto permanente con le strutture associative finalizzato a individuare soluzioni ai vari problemi che il mondo dei confidi pone.

La Banca d'Italia rimane attenta – anche declinando opportunamente il principio di proporzionalità, ormai intrinseco nella corrente attività di supervisione - a individuare soluzioni che, salvaguardando adeguatezza e incisività dei controlli, agevolino lo svolgimento dell'attività tipica dei confidi, a sostegno delle economie locali.

L'augurio è che si possa proseguire nel sentiero intrapreso, fiduciosi che il sistema dei confidi accentui l'impegno già ampiamente profuso e continui a fornire contributi innovativi per l'individuazione di assetti organizzativi adeguati alle esigenze di sostegno espresse dal tessuto produttivo delle piccole e medie imprese del nostro paese.