

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1121

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato PAGANO

Modifiche all’articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, nonché al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e altre disposizioni per il rafforzamento e la patrimonializzazione dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi

Presentata il 30 maggio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’articolo 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come da ultimo modificato dal decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, definisce consorzi e cooperative di garanzia collettiva dei fidi (confidi) i consorzi con attività esterna, nonché quelli di garanzia collettiva dei fidi tra liberi professionisti, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l’attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi connessi o strumentali, a

favore delle piccole e medie imprese associate, nel rispetto delle disposizioni dettate dal Ministro dell’economia e delle finanze e delle riserve di attività previste dalla legge. Ai sensi degli articoli 112 e 112-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, di seguito « TUB », è prevista l’istituzione di un elenco dei confidi, anche di secondo grado, che esercitano in via esclusiva l’attività di garanzia collettiva dei fidi, tenuto da un apposito organismo.

Le banche cooperative di garanzia collettiva dei confidi, ai sensi del citato articolo 13, comma 29, del decreto-

legge n. 269 del 2003, possono esercitare l'attività bancaria in forma di società cooperativa a responsabilità limitata purché, in base al proprio statuto, esercitino prevalentemente l'attività di garanzia collettiva dei fidi a favore dei soci.

L'evoluzione del settore della garanzia dei fidi ha dimostrato che, in una fase di crisi economica e finanziaria, il supporto all'accesso al credito delle piccole e medie imprese (PMI) è stato garantito in modo rilevante non solo dai confidi vigilati dalla Banca d'Italia, ma anche dai confidi ordinari.

Tuttavia anche i confidi, genericamente intesi, scontano gli effetti della crisi economica che attanaglia il Paese ormai da quattro anni: a pagina 217 della relazione annuale della Banca d'Italia sulla situazione dell'economia del Paese, presentata il 31 maggio 2012, si legge: «Oltre la metà dei confidi ha chiuso il bilancio 2011 in perdita. Per le società del comparto, connotate da una modesta redditività, rileva il peso dei costi operativi, che assorbono complessivamente il 60,5 per cento del margine di intermediazione. (...) Il comparto dei confidi presenta nel complesso un adeguato livello di patrimonializzazione; il rapporto tra il patrimonio di vigilanza e le attività ponderate per il rischio è pari, mediamente, al 13 per cento. Tale dato risulta, peraltro, significativamente condizionato dalle misure di sostegno provenienti dal settore pubblico: da un lato, i contributi erogati dagli enti regionali rafforzano il patrimonio di vigilanza; dall'altro, il ricorso ai meccanismi di controgaranzia a valere sul Fondo centrale di garanzia gestito dal Mediocredito centrale consente la riduzione delle attività ponderate per il rischio».

La Banca d'Italia mantiene alta l'attenzione verso l'equilibrio gestionale dei confidi, come conferma il passaggio sulle ispezioni (pagina 238): «Per il comparto dei confidi, il cui peso all'interno dell'elenco speciale è ulteriormente cresciuto nel corso dell'anno, sono stati effettuati interventi volti a favorire un rafforzamento della struttura organizzativa e del sistema dei controlli interni. Particolare

attenzione è stata posta all'adeguatezza della dotazione patrimoniale, in molti casi dipendente dai contributi pubblici erogati dalle regioni e dalle camere di commercio, al monitoraggio delle posizioni garantite e alla possibile sottostima della rischiosità degli impieghi, attese le difficoltà per tali soggetti di reperire informazioni sull'andamento dei rapporti creditizi sottostanti (...). Il comparto dei confidi iscritti all'elenco speciale ha evidenziato un marcato deterioramento delle garanzie rilasciate; le partite deteriorate sono aumentate del 37,4 per cento a fronte di un incremento delle garanzie rilasciate del 23,2 per cento (...). Se nel 2010 il rapporto tra le partite deteriorate e il totale delle garanzie si attestava al 4,7 per cento, nel 2011 è passato al 6,3 per cento».

Il tema della patrimonializzazione è stato portato da tempo all'attenzione del Ministero dello sviluppo economico da parte delle associazioni degli imprenditori, che rappresentano le stesse preoccupazioni espresse dalla Banca d'Italia. Secondo la Confindustria, «i confidi (...) hanno rappresentato negli ultimi anni uno strumento anticiclico molto utilizzato da banche e imprese. Strumento oggi in difficoltà a causa dell'indebolimento del patrimonio».

Per la Confindustria l'indebolimento è dovuto a più cause. Prima tra esse è la crescita dei fallimenti delle imprese e la conseguente insolvenza dei confidi; altra causa di indebolimento sta nei costi crescenti che il processo di trasformazione dei confidi ha portato: infatti rientrare nella categoria dei confidi vigilati dalla Banca d'Italia ha prodotto maggiori spese, che si ripercuotono sull'entità del patrimonio. Infine, la gran parte degli istituti di credito ha utilizzato male i confidi: invece di dare più credito o di darlo a prezzo e condizioni migliori, essi hanno usato questo strumento di garanzia per dividere il rischio di probabili sofferenze. Insomma, li hanno utilizzati come strumenti di trasferimento invece che di condivisione del rischio di credito.

Anche l'applicazione dei requisiti di Basilea ha contribuito a indebolire il patrimonio dei confidi. In base a questi

requisiti, infatti, non tutti i contributi percepiti dai confidi sono imputabili al patrimonio, ma alcuni vengono considerati debito. Se il patrimonio deve essere proporzionato al credito garantito, i fondi ricevuti non imputabili al patrimonio aumentano l'esposizione dello strumento, rendendo necessaria una maggiore patrimonializzazione.

Infine, osserva sempre la Confindustria, il patrimonio dei nostri confidi è sempre meno alimentato da contributi pubblici, anzi, ha una quota di patrimonio pubblico molto bassa. Negli altri Paesi il contributo è ben più alto. Nel consorzio francese OSEO è del 60 per cento, in quello ungherese Garantiqa del 64 per cento, in quello turco KGF del 67 per cento, nel cinese SBCGC del 96 per cento. In Giappone, Indonesia e Corea, il contributo statale ricevuto dai maggiori confidi è addirittura del 100 per cento; l'italiano Eurofidi conta aiuti nazionali solo per il 18 per cento.

Secondo i dati della Banca d'Italia, diffusi alla fine del 2011, i confidi « maggiori » attualmente iscritti nell'elenco speciale sono oltre cinquanta. Tra quelli iscritti, tre presentano uno *stock* di garanzie rilasciate superiore a 1 miliardo di euro; tredici hanno un importo compreso tra 150 milioni di euro e 1 miliardo di euro. I restanti ventisette sono di più modesta dimensione: intermediano il 19 per cento delle garanzie.

I confidi « minori », iscritti cioè nella sezione dell'elenco generale, sono seicentotrenta, in netta flessione rispetto a cinque anni fa quando erano più di mille. La significativa riduzione consegue anche a un importante processo di razionalizzazione che, tuttavia, non si è svolto in maniera omogenea sul territorio nazionale. Particolarmente frammentata appare tuttora la realtà dell'Italia meridionale e delle isole, in cui opera circa la metà dei confidi, contro il 30 per cento delle regioni settentrionali e il 20 di quelle centrali.

Da ultimo si rammenta che il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, ha attuato la direttiva 2008/48/CE. In esso si

prevede l'istituzione di un nuovo elenco dei confidi, anche di secondo grado, che esercitano in via esclusiva l'attività di garanzia collettiva dei fidi, tenuto da un apposito organismo.

I confidi che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 141 del 2010, risultavano essere iscritti nell'apposita sezione di cui all'articolo 155, comma 4, del TUB hanno potuto continuare a operare per un periodo di dodici mesi successivi al completamento degli adempimenti richiesti per l'attuazione della riforma (articolo 10 del decreto legislativo n. 141 del 2010).

La presente proposta di legge prende quindi atto di questa situazione e provvede a disporre misure di rafforzamento, semplificazione e patrimonializzazione dell'intero settore, riconoscendo ad esso un importante ruolo di sostegno alle imprese, in particolare alle PMI, per le quali i confidi sono interlocutori privilegiati. Non si tratta di far svolgere ai confidi una funzione vicaria rispetto a quella dei banchieri, bensì di rafforzarne la funzione di facilitatori della crescita e dello sviluppo delle imprese grazie a modalità diverse di sostegno, di finanziamento e di garanzia. Ciò è tanto più vero se si considera che la capitalizzazione e le riserve tecniche, che il sistema del credito è tenuto ad incrementare per aderire ai criteri di Basilea 3, finiranno con il restringere il credito verso il sistema delle imprese.

In effetti l'osservazione porta a considerare che oggi il confidi costituisce il luogo fisico di incontro dei capitali dell'impresa e del lavoro con il credito bancario; il luogo dove convergono gli interventi pubblici di politica economica, resi più produttivi da una maggiore efficienza di sistema e da una più stretta vicinanza di intenti tra le imprese e i confidi.

L'articolo 1, che non comporta alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato, è volto a consentire ai confidi di rafforzarsi patrimonialmente per poter continuare a svolgere il ruolo di sostegno alle PMI, divenuto essenziale nel corso della crisi, e avanzare nel processo di

evoluzione in intermediari vigilati intrapreso da molti di essi.

In tale ambito, mediante la modifica della norma fondamentale sui confidi (l'articolo 13 del decreto-legge n. 269 del 2003) si perseguono diversi scopi:

a) allargare i loro settori di attività, offrendo ad essi la possibilità di prestare garanzie fideiussorie nell'ambito delle procedure di gara per l'attribuzione di appalti pubblici e di intervenire nel settore del microcredito;

b) diversificare i confidi mediante la realizzazione di organismi aventi per oggetto uno specifico settore economico di intervento;

c) rafforzare la loro patrimonializzazione, riconoscendo ai confidi la facoltà di imputare al fondo consortile o al capitale sociale i fondi per rischi e gli altri fondi o riserve patrimoniali costituiti da contributi dello Stato, delle regioni e di altri enti pubblici, esistenti alla data del 30 giugno 2013. Attraverso la destinazione di tali contributi al fondo o al capitale i vincoli vengono pertanto fatti cadere *ope legis*. La norma ripropone, opportunamente, l'analoga disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 134, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). Quest'ultima, i cui effetti sono però scaduti a giugno 2008, ha infatti avuto un impatto di rilievo su molti confidi, favorendone un significativo rafforzamento proprio alla vigilia della crisi. Tuttavia, a causa di perplessità applicative, non tutti gli intermediari si sono avvalsi dell'opportunità offerta dalla legge finanziaria 2008. Essendo però ancora presenti le tensioni patrimoniali che avevano portato all'introduzione della suddetta previsione, si ritiene opportuno che la stessa venga reiterata.

L'articolo 2 modifica il TUB in materia di vigilanza della Banca d'Italia sui confidi, sulla base di direttive emanate dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), e in materia di garanzie da essi prestate.

Con le disposizioni del comma 1 si intende consentire che le previsioni sulla vigilanza nei confronti dei confidi iscritti nell'albo di cui all'articolo 106 del TUB siano emanate dalla Banca d'Italia previa indicazione di criteri di riferimento da parte del CICR. Il comma 2 esplicita che l'intervento del CICR in materia di applicazione delle norme sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti riguarda sia i confidi iscritti nell'albo sia quelli iscritti nell'elenco di cui all'articolo 112 del medesimo TUB.

La disposizione dell'articolo 3 si propone di introdurre nel TUB il riconoscimento di un privilegio speciale di natura convenzionale su beni mobili non iscritti in pubblici registri a favore dei confidi di cui all'articolo 112 del medesimo TUB nei confronti delle imprese socie o consorziate in caso di escussione della garanzia da parte della banca (senza, tuttavia, pregiudicare le ragioni creditorie ulteriori della banca assistita da garanzia). Tale previsione consente di valorizzare il credito assistito dalla garanzia dei confidi fornendo ad esso una precedenza nella graduatoria dei creditori. La soluzione proposta accresce così in termini di efficienza l'effettiva possibilità di recupero dei crediti vantati. La situazione di difficoltà economica della recente crisi ha mostrato come la garanzia rilasciata dai confidi abbia avuto un effetto positivo in termini di supporto al credito per le PMI. Tuttavia si è evidenziato un incremento delle situazioni di inadempienza delle imprese che rende necessario individuare meccanismi di maggior efficienza in grado di arginare situazioni patologiche al fine di permettere ai confidi di continuare a svolgere il loro ruolo di sostegno per l'economia reale.

L'articolo 4 prevede l'estensione della partecipazione di imprese di grandi dimensioni e di enti pubblici e privati al patrimonio dei confidi ordinari. Con la disposizione introdotta dall'articolo 39, comma 7, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, è stata inserita un'importante previsione per favorire il grado di patrimonializzazione dei confidi

prevedendo anche la partecipazione al loro patrimonio da parte di imprese di grandi dimensioni e di enti pubblici e privati, a condizione che le PMI e i professionisti soci dispongano della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea e che la nomina dei componenti degli organi che esercitano funzioni di gestione e di supervisione strategica sia riservata all'assemblea. Tale previsione è stata tuttavia limitata ai confidi intermediari finanziari e alle banche di garanzia collettiva dei fidi di cui ai commi 29 e 32 del citato articolo 13 del decreto-legge n. 269 del 2003. Si prevede invece di estenderla a tutte le tipologie di confidi.

Con l'articolo 5 si consente l'accesso delle fondazioni bancarie al finanziamento dei confidi, riconoscendo che essi sono enti senza fine di lucro, fortemente legati al territorio, che in questo periodo di crisi hanno svolto un ruolo decisivo per at-

nuare il *credit crunch* che ha colpito le PMI e per creare i presupposti della ripresa economica. Un intervento delle fondazioni volto a favorire l'attività dei confidi è quindi pienamente coerente con i loro « scopi di utilità sociale e sviluppo economico », che devono assicurare l'equilibrata destinazione di risorse con preferenza verso i soggetti che possano promuovere il tessuto imprenditoriale minore di carattere locale.

Con l'articolo 6, infine, viene espressamente previsto che la società Cassa depositi e prestiti Spa possa compiere anche a favore dei confidi le operazioni di finanziamento per finalità di sostegno dell'economia, comprese quelle relative all'assunzione di capitale di rischio. La disposizione costituisce, in sostanza, un completamento della disciplina introdotta dal citato articolo 39 del decreto-legge n. 201 del 2011.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche all'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in materia di patrimonializzazione dei confidi, specializzazione delle loro attività ed estensione delle stesse al rilascio di garanzie fideiussorie e al microcredito).

1. All'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, il comma 2 è sostituito dai seguenti:

« 2. I confidi svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi a essa connessi o strumentali, nel rispetto delle riserve di attività previste dalla legge. Possono essere costituiti confidi il cui oggetto sociale sia limitato all'intervento anche in un solo settore economico o industriale. Nel settore di specializzazione i confidi possono prestare garanzie fideiussorie valide nell'ambito delle procedure di gara per l'attribuzione di appalti pubblici ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

2-bis. I confidi possono altresì operare nel settore del microcredito, nel rispetto dell'articolo 111 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, e delle altre norme specifiche ad esso relative nonché delle disposizioni del presente articolo.

2-ter. I confidi possono imputare al fondo consortile, al capitale sociale o a un'apposita riserva i fondi per rischi e gli altri fondi o riserve patrimoniali costituiti da contributi dello Stato, delle regioni e di altri enti pubblici, esistenti alla data del 30

giugno 2013. Le risorse sono attribuite unitariamente al patrimonio, anche a fini di vigilanza, dei relativi confidi, senza vincoli di destinazione. Le eventuali azioni o quote corrispondenti costituiscono azioni o quote proprie delle banche o dei confidi e non attribuiscono alcun diritto patrimoniale o amministrativo né sono computate nel capitale sociale o nel fondo consortile ai fini del calcolo delle quote richieste per la costituzione e per le deliberazioni dell'assemblea. L'adozione della relativa deliberazione è di competenza dell'assemblea ordinaria ».

ART. 2.

(Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di vigilanza della Banca d'Italia sui confidi e di garanzie da essi prestate).

1. Al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 dell'articolo 112 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Ai confidi iscritti nell'albo di cui all'articolo 106 si applicano le disposizioni del presente titolo relative alla vigilanza, in conformità alle deliberazioni del CICR »;

b) al comma 2 dell'articolo 127, le parole: « iscritti nell'elenco previsto dall'articolo 112, » sono soppresse.

ART. 3.

(Modifiche all'articolo 46 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di attribuzione del privilegio sul credito ai confidi).

1. All'articolo 46 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alinea, le parole: « può essere garantita » sono sostituite dalle se-

guenti: « nonché i crediti vantati dai confidi iscritti nell'elenco di cui all'articolo 112 a seguito dell'escussione della garanzia da parte della banca finanziatrice possono essere garantiti »;

b) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

« 5-bis. Il privilegio a favore dei crediti dei confidi di cui al comma 1 si colloca immediatamente dopo gli altri privilegi speciali di cui al presente articolo e ha effetto solo a seguito dell'integrale soddisfacimento del credito vantato dalla banca per il finanziamento assistito dalla garanzia del confidi stesso ».

ART. 4.

(Estensione della partecipazione di imprese di grandi dimensioni e di enti pubblici e privati al patrimonio dei confidi ordinari).

1. Al comma 7 dell'articolo 39 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, le parole: « di cui ai commi 29 e 32 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 » sono sostituite dalle seguenti: « di cui all'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 ».

ART. 5.

(Accesso delle fondazioni bancarie al finanziamento dei confidi).

1. Al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nonché dei confidi disciplinati dall'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni ».

ART. 6.

(Partecipazione della società Cassa depositi e prestiti Spa alla patrimonializzazione dei confidi).

1. Il comma 4-*bis* dell'articolo 3 del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« 4-*bis*. Le operazioni, effettuate ai sensi dell'articolo 5, comma 7, lettera *a*), secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, possono assumere qualsiasi forma, quali quelle della concessione di finanziamenti, del rilascio di garanzie, dell'assunzione di capitale di rischio o di debito, e possono essere realizzate anche a favore delle piccole e medie imprese e dei confidi per finalità di sostegno dell'economia. Le predette operazioni possono essere effettuate in via diretta ovvero attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, ad eccezione delle operazioni a favore delle piccole e medie imprese, diverse dai confidi, che possono essere effettuate esclusivamente attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito nonché attraverso la sottoscrizione di fondi comuni di investimento gestiti da una società di gestione collettiva del risparmio di cui all'articolo 33 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, il cui oggetto sociale realizza uno o più fini istituzionali della società Cassa depositi e prestiti Spa. Lo Stato è autorizzato a sottoscrivere, per l'anno 2014, fino a 500.000 euro di quote di società di gestione del risparmio finalizzate a gestire fondi comuni di investimento mobiliare di tipo chiuso riservati a investitori qualificati che perseguano tra i loro obiettivi quelli del rafforzamento patrimoniale e dell'aggregazione delle imprese di minore dimensione ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0014150