

SENATO DELLA REPUBBLICA
6^a Commissione
(Finanze e Tesoro)

**Audizione sul Disegno di legge recante
“Delega al Governo per la riforma dei Confidi”
(AS 1259)**

17 luglio 2014

Audizione del Vice Direttore generale dell'ABI
Gianfranco Torriero

L'Associazione Bancaria Italiana ha accolto con piacere l'invito della Commissione Finanze e Tesoro a partecipare all'audizione sul Disegno di Legge recante "Delega al Governo per la riforma della normativa in materia di Confidi". Il documento è organizzato in due sezioni:

- Una prima che guarda alle tendenze dell'ambiente in cui operano le banche e dà conto degli andamenti del credito;
- Una seconda che si concentra specificamente sul tema dei Confidi e i contenuti del Disegno di Legge oggetto dell'audizione.

1. Contesto macroeconomico e attività bancaria

Il quadro macroeconomico

L'ambiente macroeconomico nel quale le banche operano si segnala per una moderata ripresa delle attività e per la convivenza di una serie di elementi che lasciano ben sperare con fattori di ancora preoccupante fragilità.

In particolare, il quadro delle luci segnala che: i) Gli indici di fiducia di imprese e consumatori migliorano. ii) I nuovi ordinativi manifatturieri crescono continuativamente, su base annua, da 8 mesi (+6,2% a/a ad aprile 2014). iii) Lo spread tra i tassi benchmark a 10 anni di Italia e Germania è calato negli ultimi mesi, e in maniera significativa dopo le elezioni europee e gli interventi della BCE del 5 giugno; iv) Vi è un ritorno di capitali esteri in Italia (e in Europa) anche in seguito a riallocazione di portafogli con penalizzazione dei Paesi emergenti, ora in difficoltà; v) È particolarmente soddisfacente l'andamento delle aste dei titoli pubblici italiani con rendimenti a livelli molto bassi (BTP decennale sotto il 3% !)

Deve d'altro canto indurre a riflessione il fatto che: a) il Pil sia tornato negativo nel primo trimestre: dopo il lieve incremento del IV trimestre 2013, nel I trimestre 2014 è diminuito dello 0,1% (- 0,5% su base annuale); b) Il tasso di disoccupazione, resti a livelli massimi (ad aprile al +12,6% con disoccupazione giovanile (15-24 anni) a +43,3%; c) Vi siano chiari anche se controllabili rischi di deflazione, come dimostrato dal fatto che l'indice dei prezzi al consumo a giugno è cresciuto dello 0,3% su base annua (+1,2% un anno prima).

Se queste sono le note della congiuntura macro, una serie di caratteristiche della struttura produttiva italiana continuano a condizionare la struttura economica del nostro Paese con conseguenti riflessi sull'attività creditizia e bancaria in genere. Valga qui ricordare una serie di punti fondamentali.

Le imprese italiane sono in numero più elevato e di dimensioni più piccole rispetto ai valori medi europei. Rispetto alla Germania abbiamo il doppio

delle PMI (4 mln contro poco più di 2 mln) e solo 1/4 delle imprese grandi (3 mila contro 11 mila)

La struttura finanziaria delle imprese italiane di piccole e medie dimensioni è caratterizzata da una alta quota di indebitamento rispetto ai mezzi propri.

La leva finanziaria è di circa 5 punti superiore a quella che si riscontra nella media dell'Area dell'euro (44,4% contro 38,9%).

Un processo di piena convergenza verso i valori di leva prevalenti nell'Area dell'euro implicherebbe ricapitalizzazioni (sostitutive di debito bancario) per circa 200 miliardi di euro (secondo le stime di Banca d'Italia).

Nell'ambito dei debiti finanziari è di gran lunga prevalente il debito bancario (circa 2/3)

Il debito bancario oltre ad essere relativamente più elevato che altrove è, in quota relativamente maggiore, debito a breve termine (34% contro 29% nell'Area euro)

In particolare la quota di aperture in c/c sul credito totale è in Italia più di 3 volte superiore a quella della Germania (26% contro 8%). Sul fenomeno incidono i ritardati pagamenti.

È modesta ed inferiore a quanto si riscontra in media nell'Area dell'euro, l'attività di emissione di obbligazioni. Sono su questo fronte interessanti le prospettive dei mini bond, un mercato che sarà comunque non per tutte le PMI e per il cui sviluppo sono necessarie anche modifiche di trattamento fiscale.

I livelli di redditività delle imprese italiane sono bassi (2012: ROE 3% contro 8.8 e 11.0 in Francia e Germania; per le sole PMI: -0,9% contro 8.7 e 8.9). EBITDA su fatturato PMI: 6.6 contro 9.3 in Germania). Il tema della redditività potrebbe rivelarsi critico nella prospettiva del Meccanismo di Vigilanza Unico che prenderà avvio dal 4 novembre 2014.

L'attività bancaria

Il contesto economico entro il quale operano le banche continua dunque ad essere fortemente influenzato dalla prolungata fase di debolezza dell'economia. Inoltre, radicali mutamenti stanno interessando anche il contesto istituzionale con l'avvio dell'Unione bancaria europea. Nel mese di ottobre 2013 è stata approvata, tra l'altro, la normativa che regola il Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism) ed a metà aprile u.s. il Parlamento europeo ha approvato il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (Single Resolution Mechanism), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2016.

Stante tale scenario, negli ultimi mesi pur in un contesto dove si confermano i caratteri di strutturale solidità delle banche in Italia è proseguita la flessione dei prestiti, anche se ad un ritmo inferiore. L'andamento dei prestiti alle imprese continua a risentire sia della debolezza della domanda di credito e sia del permanere di vincoli nell'offerta, comunque meno stringenti rispetto al passato.

Nello stesso periodo è rimasta positiva la crescita del capitale e delle riserve (5,8%) e sono divenuti meno negativi i collocamenti netti di obbligazioni, grazie alle più consistenti nuove emissioni e alla riduzione dei rimborsi. Sono diminuiti i depositi di non residenti e le passività verso l'Eurosistema. A maggio 2014 l'ammontare dei prestiti alla clientela erogati dalle banche operanti in Italia, 1.834 miliardi di euro è nettamente superiore all'ammontare complessivo della raccolta da clientela, 1.727 miliardi di euro. In dettaglio, nel corso degli ultimi mesi la dinamica del credito in Italia è risultata in rallentamento coerentemente con la media Area Euro: i finanziamenti a imprese e famiglie – pari a circa 1.420 miliardi di euro a fine maggio 2014 – hanno segnato una variazione annua prossima al -2,4% (-2% nella media dell'Area Euro a maggio 2014), dopo aver raggiunto il picco negativo a novembre 2013: -4,5%.

Sulla dinamica più recente del credito ha gravato soprattutto la debolezza della domanda, legata alla modesta dinamica degli investimenti: nel primo trimestre del 2014 gli investimenti fissi lordi hanno registrato una variazione congiunturale annualizzata pari al -4,4% (-3% nel quarto trimestre). Il settore dei macchinari ha registrato contrazione pari al -4,8%, mentre quello delle costruzioni continua il suo trend negativo con una variazione pari al -3,8%. Posto uguale a 100 il valore reale degli investimenti fissi lordi al primo trimestre 2008 (inizio crisi), nel primo trimestre del 2014 l'indice si è posizionato a 73,3 con una perdita complessiva di oltre 26 punti.

Continua peraltro ad aumentare il numero di fallimenti delle imprese: secondo i dati Crif nel 2013 essi hanno raggiunto quota 14.269, segnando un tasso di crescita annuo del 15%. Anticipazioni del Cerved indicano in 3.800 le imprese che hanno aperto una procedura fallimentare nel primo trimestre del 2014, segnando una dinamica annua in rallentamento (+4,6%).

Inoltre, secondo quanto emerge dall'ultima indagine trimestrale sul credito bancario (Bank Lending Survey – aprile 2014) sulle determinanti della domanda di finanziamento delle imprese, nel corso del primo trimestre del 2014 si è registrata una variazione nulla della domanda di finanziamento delle imprese legata agli investimenti, in miglioramento rispetto agli ultimi trimestri: l'indicatore espresso dalla percentuale netta si è collocato a 0 (-25 il trimestre precedente). Nulla è risultata, anche, la domanda di finanziamenti per operazioni di fusioni, incorporazioni e ristrutturazione degli assetti societari. In lieve aumento la domanda di finanziamento delle

imprese per scorte e capitale circolante, così come la domanda di finanziamenti per ristrutturazione del debito (+12,5).

Nel corso degli ultimi mesi la qualità degli attivi bancari ha manifestato un netto peggioramento: in rapporto agli impieghi le sofferenze risultano pari a circa l'8,9% a maggio 2014 (6,9% di un anno prima, +24,2% circa la crescita annua), valore che raggiunge il 15,1% per i piccoli operatori economici (12,5% a maggio 2013), il 14,5% per le imprese (10,9% un anno prima) ed il 6,6% per le famiglie consumatrici (5,9% a maggio 2013). Il totale degli affidati in sofferenza ha raggiunto complessivamente il numero di 1.224.438 di cui oltre un milione (1.025.726) con un importo unitario in sofferenza inferiore a 125.000 euro. Nel quarto trimestre del 2013 il flusso di nuove sofferenze in rapporto ai prestiti alle imprese, al netto dei fattori stagionali e in ragione d'anno, è diminuito per la prima volta dal 2011, dal 4,8 al 4,5 per cento; quello per le famiglie consumatrici è rimasto sostanzialmente invariato su livelli più bassi (1,3 per cento). Secondo le informazioni attualmente disponibili, nei mesi di gennaio e febbraio di quest'anno l'esposizione complessiva nei confronti dei debitori segnalati per la prima volta in sofferenza è scesa del 16 per cento rispetto al periodo corrispondente del 2013. Al netto dei fattori stagionali, l'aggregato registra un calo anche rispetto al bimestre precedente.

Alla fine del 2013 il core tier 1 ratio si è mediamente attestato al 10 per cento e il total capital ratio al 13,8. Per i primi cinque gruppi i coefficienti si sono collocati, in media, al 10,4 e al 14,5 per cento, rispettivamente.

2. I Confidi e le disposizioni del disegno di legge

In un ambiente economico difficile, caratterizzato, tra altre cose, da una tendenziale riduzione della capacità dei prenditori di ripagare i propri debiti, diventa ancora più importante continuare a sostenere il fabbisogno di credito del sistema produttivo. Allo stesso tempo, la banca non può non continuare a selezionare con cura e competenza le imprese da affidare, soprattutto a tutela delle risorse finanziarie che quotidianamente depositanti, obbligazionisti e azionisti le affidano.

Per svolgere questo compito, le banche hanno un alleato prezioso: i circa 270 confidi iscritti alle diverse Federazioni associate ad Assoconfidi che a fine 2012 avevano impegnati fondi propri per oltre 2,3 miliardi di euro che, con un moltiplicatore medio pari a 8,7, consentivano la prestazione di coperture di oltre 20 miliardi di euro, che a loro volta garantiscono (con una percentuale di copertura media del 46% ca.) finanziamenti per oltre 43,5 miliardi di euro.

È indubbio, d'altra parte, che oggi questi operatori stiano attraversando una fase delicata. In primo luogo perché la crisi economica si è ripercossa

sull'equilibrio economico-patrimoniale dei Confidi ancor più duramente rispetto a quanto patito dal settore bancario. In secondo in quanto molti Confidi, in questa delicata congiuntura, stavano realizzando la trasformazione in intermediari vigilati dalla Banca d'Italia - secondo quanto previsto dalla normativa - con costi amministrativi non indifferenti a fronte di vantaggi diventati meno chiari, dopo il *downgrading* dello Stato italiano e la conseguente riduzione della valenza della copertura di tali organismi.

Prima dell'inizio dell'attuale crisi economica-finanziaria, sebbene la copertura dei Confidi ex art. 106 del Testo unico Bancario non consentiva di fatto alle banche, secondo le regole di Basilea II, di considerare i finanziamenti garantiti come meno rischiosi, quella dei confidi vigilati avrebbe invece permesso alle banche di applicare un coefficiente di rischio ai finanziamenti garantiti pari al 20% (anziché del 100% come previsto per i finanziamenti non garantiti) con una sostanziale riduzione del capitale accantonato.

Tale vantaggio per i confidi vigilati è tuttavia venuto meno con il II *downgrading* dello Stato italiano, dal momento che la valenza della garanzia di questi soggetti ai fini di mitigazione del rischio di credito per le banche è strettamente legata, sempre secondo le regole di Basilea II, al livello del rating del paese di appartenenza. La conseguenza è che attualmente anche la copertura dei confidi vigilati non determina una riduzione di rischio di credito per le banche e quindi un minor assorbimento di capitale per queste ultime sui finanziamenti garantiti.

Anche le banche che utilizzano modelli di *internal rating*, validati dalla Banca d'Italia, e che hanno quindi una maggiore capacità di valutare le garanzie acquisite, hanno difficoltà a valorizzare le coperture dei confidi, considerata la probabilità media di default di questi soggetti.

In relazione a quanto sopra appare fondamentale mettere in campo delle misure in grado di rivitalizzare la rete delle garanzie prestate dai Confidi, valorizzandone il rapporto con il sistema nazionale di garanzia definito nella Legge di Stabilità. E' peraltro opportuno tener conto che occorre distinguere gli interventi in due categorie: 1) gli interventi di carattere emergenziale finalizzati ad evitare di perdere componenti importanti dell'attuale sistema dei confidi, con la conseguenza di disperdere un patrimonio di competenze importante; 2) gli interventi più strutturali finalizzati a garantire la sostenibilità del *business* di questi operatori nel lungo periodo.

Per quanto riguarda la prima categoria di misure, si ritiene urgente procedere alla ripatrimonializzazione dei Confidi che in questi anni di crisi hanno particolarmente sofferto, dando attuazione a quanto previsto dall'articolo art. 1, commi 54 e 55 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità 2014) che ha stanziato:

- 225 milioni per l'anno 2014 - incrementabili tramite risorse provenienti dalla programmazione europea 2014-2020 ovvero messe a disposizione da Regioni, enti pubblici, camere di commercio - a sostegno dei processi di crescita dei confidi vigilati, delle operazioni di fusione finalizzate all'iscrizione nell'elenco dei confidi 107 e dei contratti di rete tra confidi.

Per l'attuazione di tale misura, che attinge risorse dal Fondo di garanzia per le PMI, servirà un decreto del MISE, di concerto con il MEF che dovrà essere preventivamente notificato e autorizzato da parte della Commissione europea.

- 70 milioni di euro annui per il triennio 2014-2016, di provenienza dal sistema camerale, destinati al rafforzamento di tutti i Confidi. Sarà competenza del Ministero dello Sviluppo Economico quella di definire, attraverso il decreto che fissa la misura annuale del contributo camerale, le modalità di attuazione di questo intervento.

Per quanto riguarda invece le misure di carattere più strutturale, a cui guarda in particolare il disegno di legge oggetto dell'audizione, si condividono in buona misura i principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 1.

Anzitutto è necessario puntare sul rafforzamento patrimoniale, organizzativo e professionale dei confidi, favorendo il miglioramento delle loro capacità di: a) valutazione dei rischi e selezione dei progetti meritevoli di essere finanziati; b) la strutturazione di operazioni, anche in collaborazioni con il Fondo di garanzia per le PMI o il Fondo Europeo per gli investimenti, più sofisticate rispetto alla tradizionale operatività, in grado di massimizzare il valore delle coperture rilasciate in termini di mitigazione del rischio di credito per le banche garantite, secondo la disciplina di Basilea II.

In quest'ultimo ambito, rientrano le cosiddette operazioni tranché cover nelle quali i confidi si possono prendere - affiancandosi al Fondo di garanzia per le PMI, al FEI o eventualmente ad un Ente locale - una quota delle prime perdite relative a un portafoglio di crediti erogati da un intermediario finanziario. Si tratta di un'operatività innovativa, che se correttamente strutturata, può creare benefici per i diversi soggetti coinvolti, risultando peraltro compatibili con le disposizioni di Basilea II e, quindi, in grado di consentire un'effettiva riduzione di rischio di crediti e di capitale accantonato per le banche partecipanti.

In ogni caso, la crescita patrimoniale appare essere il punto di partenza di questo processo evolutivo. Per questo obiettivo occorre continuare nell'azione di razionalizzazione della rete dei confidi sul territorio, realizzando un'ulteriore diminuzione del loro numero e un corrispondente

aumento della dimensione media, favorendo processi di fusione tra organismi operanti sullo stesso territorio o nello stesso settore.

Va d'altra parte evitato che, l'obiettivo della crescita dimensionale, porti a snaturare i confidi che dovranno continuare, anche in futuro, a caratterizzarsi per la loro prossimità al mondo delle piccole imprese e la possibilità di capire più e meglio delle banche il rischio di queste ultime, svolgendo un ruolo di "tramite" nel rapporto banca-impresa e di contenimento delle asimmetrie informative esistenti in tale relazione.

Un'effettiva mitigazione del rischio a livello di sistema può essere infatti ottenuta solo se il Confidi è in grado di apportare un valore aggiunto in termini di corretto apprezzamento delle coordinate d'impresa, delle potenzialità del bacino d'affari, delle peculiarità del tessuto produttivo-commerciale in cui questa opera.

Questo vantaggio informativo, di cui un Confidi potenzialmente gode, può però rischiare di indebolirsi al crescere della sua dimensione. Quanto più il numero e la distanza dalle imprese associate aumenta, tanto più il Confidi è indotto a far ricorso, nelle istruttorie di fido, a lavorazioni di tipo massivo, che a volte rappresentano un'inutile duplicazione dei sistemi di valutazione del merito creditizio delle controparti adottati dalle banche.

Per ricomporre la dicotomia tra gli obiettivi di rafforzamento patrimoniale, incremento del livello professionale e crescita dimensionale con quello del mantenimento di una stretta relazione con le imprese garantite, appare necessario che le misure pubbliche incentivino lo sviluppo di punti di ascolto sul territorio e il mantenimento della struttura mutualistica da parte dei confidi.

Un possibile modello sul quale i Confidi potrebbero puntare – valorizzando la filiera della garanzia come indicato anche dal Disegno di legge - è quello di tipo "federale" che preveda l'interazione (nella forma della controgaranzia o della cogaranzia) tra Confidi "centrali" e Confidi locali, gli uni dotati della forza patrimoniale, gli altri, della conoscenza diretta dell'impresa e della realtà socio-economica nella quale essa opera.

Al fine di aumentare il livello di efficienza dell'intero sistema, minimizzando i costi di accesso al credito e accelerandone i tempi di erogazione alle PMI, è anche importante che si vada verso una maggiore integrazione dell'operatività dei confidi con quella delle banche, ad esempio nell'area dell'istruttoria delle pratiche di fido. Modalità e condizioni di tale integrazione non dovrebbero peraltro essere definite o condizionate da specifiche disposizioni normative, ma svilupparsi liberamente nel quadro degli accordi convenzionali.

Il Disegno di legge prevede, quindi, il rafforzamento dei criteri di proporzionalità e specificità nell'applicazione della disciplina di vigilanza e la

loro estensione all'intera normativa in materia di confidi. Per tale obiettivo è anche prevista una maggiore tutela del carattere accessorio della garanzia rilasciata dai confidi rispetto all'operazione di finanziamento principale e la razionalizzazione degli adempimenti a carico dei confidi, eliminando la duplicazioni di attività già svolte da banche o da altri intermediari finanziari.

L'ABI condivide il punto, a condizione però che venga assicurato il *level playing field* tra banche e confidi nei comparti nei quali questi soggetti sono in competizione e che non vengano trasferiti sulle banche oneri impropri nella presunzione che queste siano in grado, meglio dei confidi, di gestirli.

L'obiettivo che occorre perseguire deve comunque essere quello di assicurare le migliori condizioni di accesso al credito alle PMI, nel quadro di una reale competizione tra intermediari finanziari, senza che alcuna categoria di essi possa avvantaggiarsi di rendite di posizione, artificialmente costruite per legge.

Anche con riferimento a questo principio previsto dal Disegno di Legge, si sottolinea ancora che i rapporti tra soggetti di mercato, quali sono banche e confidi, non vanno disciplinati, o comunque indirizzati, per legge ma, le diverse esigenze espresse da questi soggetti dovrebbero trovare una adeguata e più flessibile composizione nel contesto dei loro rapporti convenzionali.

Si segnala d'altra parte che tra l'ABI e le Associazioni di rappresentanza dei confidi esiste una intensa collaborazione e, senza la necessità di specifiche disposizioni normative, sono già stati avviate delle iniziative concrete finalizzate favorire ad una più intensa collaborazione tra banche e confidi.

In particolare, lo scorso 18 dicembre, l'ABI e l'Assoconfidi hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa che definisce le condizioni e le modalità attraverso le quali le banche aderenti all'iniziativa si impegnano a trasferire ai confidi che ne facciano richiesta, le informazioni riportate in uno specifico tracciato record (utilizzando lo standard XBRL), funzionale ai Confidi per quantificare adeguatamente e tempestivamente la propria esposizione al rischio di credito, anche ai fini gestionali, ed effettuare correttamente le relative segnalazioni di vigilanza e alla Centrale Rischi.

Sull'ultimo punto indicato dal DL alla lettera l), relativo alla necessità di individuare metodologie di valutazione degli impatti della garanzia sui sistemi economici locali, si sottolinea l'esigenza che necessariamente, oltre le Camere di Commercio, il settore venga fin dall'inizio coinvolto nell'esercizio.