

Roma, 13 dicembre 2013  
Prot. n. 1044/SN/lb

Agli Associati

Oggetto: Politiche regionali per l'accesso al credito da parte delle PMI e il sostegno del sistema delle garanzie

La **Conferenza** delle Regioni e delle Province autonome ha approvato il 5 dicembre un **documento** sulle politiche regionali per l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese e il sostegno del sistema delle garanzie.

Si riporta di seguito il testo senza **l'allegato**:

### **Politiche regionali per l'accesso al credito da parte delle PMI e il sostegno del sistema delle garanzie**

#### **Premessa**

L'accesso al credito rappresenta, specie negli ultimi anni, un elemento di forte criticità per le PMI che, con l'acuirsi della crisi economico-finanziaria, hanno visto un progressivo irrigidimento nelle relazioni con il sistema bancario, con una continua contrazione dell'erogazione del credito. Tale consapevolezza ha portato nel nostro Paese alla creazione di un vero e proprio sistema delle garanzie con lo sviluppo di strumenti di ingegneria finanziaria, costituito da una componente pubblica (es. Fondi europei, nazionali e regionali di garanzia e di controgaranzia) e da una privata (es. confidi che rappresentano strutture di garanzia mutualistica tra le imprese). A livello nazionale si richiama, a tal proposito, l'istituzione del Fondo centrale di garanzia (FCG) quale strumento principale agevolativo pubblico, che assicura la concessione di una garanzia di ultima istanza da parte dello Stato a favore di banche, intermediari finanziari, società finanziarie per l'innovazione e confidi, a fronte di finanziamenti concessi dalle banche alle PMI.

Parimenti, anche le Regioni già da tempo hanno messo in atto strategie di *policy* che sono volte, da un lato, ad agevolare il finanziamento delle imprese e, dall'altro, a sostenere i sistemi di garanzia del credito e, in special modo, i confidi, da sempre strumenti utili a facilitare l'accesso al credito di fasce più ampie di imprese, attraverso la mitigazione del rischio di credito per le banche.

#### **1. Fondo Centrale di Garanzia**

A livello centrale opera il Fondo Centrale di Garanzia (FCG) che è uno strumento del Ministero dello Sviluppo Economico, istituito con l'art. 2, comma 100, lettera a) della Legge n. 662/1996 "Misure di razionalizzazione per la finanza pubblica" con lo scopo di "assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di decreto a favore delle piccole e medie imprese". Con tale strumento si intende favorire l'accesso al credito da parte delle PMI mediante la concessione di una garanzia pubblica. La legge ha previsto che la gestione del FCG fosse affidata, con compiti diversi, ad un Comitato di Gestione e ad un Soggetto Gestore (attualmente costituito da una ATI con capofila Medio credito centrale). Nel Comitato di Gestione vi è un rappresentante della Conferenza delle Regioni. Il FCG opera su tutto il territorio nazionale ad eccezione delle Regioni in cui limita il proprio intervento alla controgaranzia dei fondi regionali di garanzia e dei consorzi di garanzia collettiva fidi.

La Conferenza Unificata nella seduta del 26 luglio 2001 ha stabilito le modalità e le procedure idonee affinché una Regione possa chiedere di limitare l'intervento del FCG. Con delibera del 28 novembre 2002 la C.U. ha individuato la Regione Toscana quale Regione sul cui territorio il FCG limita i propri interventi alla controgaranzia dei fondi regionali e dei Confidi. Analogamente con delibera del 10 dicembre 2003 della C.U. è stata individuata anche la Regione Lazio. Con nota dell'8 ottobre 2013, la Regione Lazio ha chiesto alla Conferenza Unificata di revocare la delibera del 10 dicembre 2003.

Dal 2008 il FCG è stato rafforzato con numerosi interventi, di cui si riportano i principali:

- un ampliamento della dotazione finanziaria – stanziati circa 2 MLD di euro per gli anni 2008-2012;
- la previsione della possibilità di un incremento della dotazione mediante apporti da parte di Regioni, banche o altri Enti e organismi pubblici (cfr. art. 11, comma 5 D.L. 185/2008) secondo modalità stabilite con il successivo D.M. del 26 gennaio 2012 (Es: Protocollo intesa MISE e 19 CCIAA del 19 dicembre 2012; Delibere Regione Campania n.52/2013 e n.378/2013; Delibera Regione Lazio n.338/2013);
- l'innalzamento dell'importo massimo garantito a 2,5 milioni di euro per alcune di tipologie di operazioni, la previsione di una copertura fino all'80% a seconda della tipologia di operazione;
- l'estensione dell'operatività ad imprese prima escluse quali artigiani, (art. 11 D.L. 29 novembre 2008, n. 185), cooperative, autotrasporti (Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 27 luglio 2009), professionisti iscritti agli ordini professionali e a quelli aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal MISE (art. 1 D.L. 21 giugno 2013, n. 69);

- il riconoscimento della garanzia di ultima istanza dello Stato sulle garanzie concesse (cfr. art. 11, comma 4 D.L. 185/2008);
- l'approvazione delle modifiche ai criteri oggettivi sulla autorizzazione dei Confidi e degli altri fondi di garanzia a certificare il merito del credito delle imprese (Decreto 18 marzo 2011);
- l'istituzione nell'ambito del FCG e in attuazione dell'Azione di "Capitalizzazione delle PMI e accesso al credito" di una speciale riserva finalizzata a sostenere l'accesso al credito delle PMI ubicate nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza (Decreto 11 dicembre 2009);
- creazione di una sezione dedicata all'imprenditoria femminile, nata dalla collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Convenzione 14 marzo 2013);
- possibilità alle start up innovative e agli incubatori certificati di accedere al FCG gratuitamente e secondo modalità semplificate (D.M. 26 aprile 2013);
- la possibilità da parte del Fondo di concedere ai soggetti richiedenti e nel limite delle risorse finanziarie, garanzie su portafogli di finanziamenti, a copertura di una quota delle prime perdite sui portafogli medesimi, al fine di agevolare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese (D.M. 24 aprile 2013);
- il rafforzamento da ultimo in attuazione del D.L. 69/2013 del FCG, attraverso l'emanazione di un decreto del Ministro dello sviluppo economico, in corso di adozione, contenente disposizioni volte ad assicurare un più ampio accesso alle PMI (attraverso l'aggiornamento dei criteri di valutazione delle imprese; l'incremento della garanzia diretta del FCG fino all'80% dell'ammontare dell'operazione finanziaria per le operazioni di anticipazione del credito alle imprese che vantano crediti verso la Pubblica amministrazione; le operazioni in favore di imprese ubicate in aree di crisi; le operazioni della sezione speciale riservata alle PMI di autotrasporto di merci per conto di terzi; semplificazione delle procedure e delle modalità di presentazione delle richieste attraverso il ricorso a modalità telematiche di ammissione della garanzia e di gestione delle relative pratiche; garanzia dell'effettivo trasferimento dei vantaggi della garanzia pubblica alle PMI beneficiarie dell'intervento); alla limitazione del rilascio della garanzia del FCG alle operazioni finanziarie di nuova concessione ed erogazione; alla previsione di specifici criteri di valutazione per l'ammissione al FCG delle imprese sociali nonché delle cooperative sociali.

Dalle relazioni del Comitato di gestione del FCG (dicembre 2012 e giugno 2013) emerge che:

- nel 2012 le richieste di accesso al FCG mostrano una dinamica positiva. Le domande pervenute, pari a 62.069, evidenziano un aumento del 3,5% rispetto al 2011. Nel 2012 sono state accolte 61.408 operazioni (+11,2% rispetto all'anno precedente), per un volume complessivo di finanziamenti accolti, pari a 8,2 mld di euro e un importo garantito pari a 4 mld di euro; tendenza che viene confermata dall'andamento del I semestre del 2013 che registra un aumento delle domande del 26,2% e di quelle accolte (+28%) rispetto allo stesso periodo del 2012;
- rispetto al complesso delle richieste accolte, gli interventi in controgaranzia nel 2012 rappresentano la quota prevalente (67,3% del totale con 41.309 operazioni) seguite dalle domande di garanzia diretta (32,5% del totale con 19.984 operazioni) e di cogaranzia (115 operazioni);
- nel I Semestre 2013 si rileva un incremento maggiore della garanzia diretta (+68,6%) rispetto all'incremento della controgaranzia (+8,9%), rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

## 2. Il sistema delle garanzie a livello regionale

Da un recente monitoraggio effettuato nel 2013 dalla Commissione Attività Produttive sul sistema delle garanzie emergono, in linea generale, alcuni principali interventi di politica pubblica regionale:

- la costituzione di Fondi di garanzia per le PMI detenuti e gestiti direttamente da soggetti pubblici (Regioni) o parapubblici (finanziarie regionali, Confidi di II livello). La maggior parte delle Regioni ha costituito Fondi di garanzia, finanziati tramite risorse sia regionali (circa 272 milioni di euro) sia di origine comunitaria (circa 375 milioni di euro FESR). Si rileva che le Regioni del Mezzogiorno hanno utilizzato in prevalenza fondi comunitari;
- la costituzione di fondi monetari presso la banca finalizzati alla copertura delle c.d. "prime perdite" di un portafoglio crediti (tranché cover), per agevolare l'accesso al credito da parte di micro piccole o medie imprese. Si tratta di uno strumento innovativo di garanzia, sperimentato da poche Regioni per il quale lo stanziamento complessivo ammonta a circa 33 milioni di euro;
- il rafforzamento patrimoniale del sistema dei Confidi (costituzione di Fondi rischi a favore dei Confidi e di Fondi indirizzati a specifiche tipologie di intervento; interventi finanziari concessi sotto forma di prestiti subordinati a favore di Confidi). La patrimonializzazione dei Confidi ha interessato la maggior parte delle Regioni attraverso l'utilizzo di fondi sia FESR (circa 155 milioni di euro) che regionali (circa 147 milioni di euro). Si rileva che i fondi comunitari sono stati utilizzati soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno.

Si evidenzia che, dai dati forniti dalle Regioni, le stesse hanno stanziato complessivamente nell'attuale programmazione 2007-2013 circa 1 MLD di euro per gli interventi a favore dell'accesso al credito, utilizzando per il 54% le risorse FESR e per il 46% le risorse regionali.

L'analisi, peraltro, ha evidenziato come le Regioni abbiano sviluppato modelli di *governance* diversi che danno conto della differente intensità dell'intervento pubblico nel sistema delle garanzie. Pertanto, mentre in alcune amministrazioni regionali si è privilegiata la **costituzione di finanziarie regionali** operanti come garanti e/o gestori di Fondi di garanzia (es. Lazio e Veneto), in altre si è sostenuto maggiormente il **sistema privato dei confidi**, in considerazione dell'importanza della funzione svolta a sostegno dell'accesso al credito delle MPMI, quali facilitatori delle relazioni con il sistema bancario per il superamento della progressiva restrizione nell'erogazione dei finanziamenti. In linea generale, sono riscontrabili alcuni modelli:

- modello del **Confidi unico di primo grado intersettoriale**. In questo caso, la Regione si muove nell'ottica di razionalizzare i confidi di primo grado, per la realizzazione di un confidi unico regionale intersettoriale (es. P.A. Trento, Piemonte);
- modello del **Confidi unico intersettoriale di secondo grado** che svolge le funzioni di controgaranzia a favore dei confidi di minore dimensione (es. Lombardia, Umbria; Marche);
- **modello "a rete"**. Si prevede la creazione di una rete regionale di garanzia attorno a pochi soggetti di grandi dimensioni (es. Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Toscana).

### **3. Possibili linee di Sviluppo degli strumenti per l'accesso al credito**

Nell'ottica di migliorare l'accesso al credito da parte delle PMI e al tempo stesso di meglio integrare i diversi sistemi delle garanzie, tramite un utilizzo più efficiente del FCG, si riportano alcune possibili linee strategiche di sviluppo:

- la previsione di una operatività esclusiva in controgaranzia dei Confidi fino a determinati importi per le imprese di piccole dimensioni. Tale previsione potrebbe consentire un maggiore accesso al FCG per le imprese di piccole dimensioni e per operazioni di importo più contenuto;
- la previsione di una operatività semplificata dei meccanismi di accesso, snellendo le procedure per la presentazione delle domande che, per pratiche di importo limitato, appaiono molto complesse;
- la previsione di una modifica della *governance* del FCG, al fine di assicurarne una più efficace funzionalità e, al contempo, una maggiore rappresentatività regionale. In tal senso, la Conferenza delle Regioni nel documento di parere presentato al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" ha inserito un emendamento volto a sostituire l'attuale Comitato di gestione con due nuovi organismi: un organismo ampio e rappresentato con funzioni di proposta/monitoraggio e un organo più snello deputato alla gestione e alla definizione degli aspetti tecnici relativi alla gestione;
- una migliore informazione alle imprese sulle possibilità offerte dal Fondo, sui costi e i processi di richiesta, valutazione ed erogazione e sui processi di accreditamento degli intermediari;
- una corsia preferenziale nella concessione di controgaranzie alle strutture che gestiscono fondi regionali per le garanzie;
- l'abbattimento dei costi di accesso, con gratuità quantomeno nei riguardi delle strutture che gestiscono fondi regionali per le garanzie;
- la verifica dei processi del Fondo finalizzata all'individuazione di modalità operative che consentano una maggiore certezza dell'esito e dei tempi di rilascio della garanzia/controgaranzia.

### **4. Conclusioni**

La crisi economica, da un lato, e la contrazione delle risorse finanziarie<sup>1</sup>, dall'altro, hanno spostato l'attenzione dell'intervento pubblico a sostegno delle imprese sulle politiche di accesso al credito, cercando di garantire la tenuta del nostro sistema produttivo, implementando l'offerta di liquidità per le imprese. L'emergenza ha determinato la necessità di incentrarsi più sul mantenimento del sistema produttivo, piuttosto che sul finanziamento degli investimenti produttivi e quindi sullo sviluppo economico.

I più recenti interventi normativi statali sul FCG sono stati pertanto volti ad assicurare un più ampio accesso al credito ad un numero maggiore di imprese e di settori di attività delle stesse, anche attraverso l'aggiornamento dei criteri di valutazione delle imprese, in funzione del ciclo economico e dell'andamento del mercato finanziario.

Si sottolinea, tuttavia, che il Fondo centrale di garanzia dovrebbe rappresentare lo strumento attraverso il quale favorire l'accesso al credito da parte delle imprese sane che, in questa particolare congiuntura, si possono trovare in una momentanea condizione di difficoltà.

Inoltre, il Fondo nell'ultimo anno ha aumentato del 25% le domande accolte e ha nel contempo registrato un aumento apprezzabile delle sofferenze. Peraltro, dalle statistiche si rileva, come già detto, un forte incremento delle garanzie dirette che ha portato tale strumento di fatto ad esercitare una concorrenza nei confronti dell'operatività dei Confidi.

Proprio a quest'ultimo riguardo, in considerazione dell'ingente sforzo finanziario che le Regioni hanno impiegato nel sostegno del sistema delle garanzie e dei Confidi, è importante un approfondimento tra lo Stato e le Regioni per rendere più coerenti ed efficienti sia le riforme normative già acquisite in materia e sia gli strumenti le politiche pubbliche messi in campo in questi anni.

Si tratta di operare un'armonizzazione del sistema nazionale e regionale che consenta di indirizzare effettivamente le risorse pubbliche direttamente a favore del tessuto produttivo. Ciò anche e soprattutto in considerazione del fatto che le politiche di accesso al credito stanno assumendo una forte rilevanza quale *asset* strategico della nuova fase di programmazione comunitaria 2014-2020.

Cordiali saluti.

La Sede Nazionale