



*Ministero
dello Sviluppo Economico*



SMALL BUSINESS ACT
TAVOLO D'INIZIATIVA

Tavolo 1

**Credito, tempi di pagamento, usura,
capitalizzazione delle imprese**

Documento finale



PREMESSA.....	3
1. CREDITO	4
1.1. SOSTENERE GLI IMPIEGHI BANCARI MEDIANTE INTERVENTI PUBBLICI INCIDENTI SUL CAPITALE DI VIGILANZA	4
1.2. POTENZIARE IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI.....	5
1.2.1. ELEMENTI PER UNA VALUTAZIONE SULL'EFFICACIA DELLO STRUMENTO. I PRINCIPALI RISULTATI TRA IL 2000 E IL 2008	6
1.2.2. IL PUNTO DI EQUILIBRIO TRA L'OBIETTIVO DI AMPLIARE L'OFFERTA CREDITO E LA TUTELA DELLA FINANZA PUBBLICA.....	8
RIQUADRO: INDAGINE SUL PROFILO DI RISCHIO DELLE IMPRESE BENEFICIARIE	9
1.2.3. IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI E IL FONDO FINANZA DI IMPRESA.	10
1.2.4. LE AZIONI DI CARATTERE SUB-REGIONALE E REGIONALE IN TEMA DI GARANZIA. IL FONDO DI GARANZIA COME FULCRO DI UN SISTEMA ORGANICO.....	11
1.2.5. UNA PROPOSTA PER LE REGIONI: L'ARTICOLO 11, COMMA 5 DEL D.L. 185/08 PER COMPIERE UNO SFORZO CONGIUNTO.	13
1.2.6. CONCLUSIONI. SINTESI DELLE LINEE D'AZIONE.	18
SCHEDA DESCRITTIVA: LA GARANZIA SACE PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE	20
2. USURA.....	22
2.1. INTRODUZIONE	22
2.2. GLI INTERVENTI.....	24
2.3. CONCLUSIONI	28
3. TEMPI DI PAGAMENTO	29
3.1. INTRODUZIONE	29
3.2. GLI INTERVENTI.....	30
3.3. CONCLUSIONI	33
4. CAPITALIZZAZIONE DELLE IMPRESE	34
4.1. CONTESTO NORMATIVO E DI MERCATO	34
4.2. GLI STRUMENTI OGGI ATTIVI	37
4.2.1. LA LEGGE 388/2000, ARTT. 103 E 106	37
4.2.2. LA LEGGE 30 DICEMBRE 2004, N. 311 (LEGGE FINANZIARIA 2005), ART. 1, COMMA 222. IL FONDO HIGH-TECH PER IL MEZZOGIORNO.	38
4.3. CONCLUSIONI: GLI STRUMENTI PER IL FUTURO	40

PREMESSA

L'obiettivo del gruppo di lavoro coordinato dal Ministero dello Sviluppo Economico (Mise) in relazione al tema "Credito, tempi di pagamento, usura, capitalizzazione delle imprese" va delimitato con chiarezza: coerentemente con *lo Small Business Act* comunitario, si tratta di affrontare -con una impostazione molto operativa- le politiche e le azioni specificamente dirette alle Piccole e Medie Imprese (PMI). Questo va fatto, senza prescindere dall'attualità della crisi, mirando ad accrescere in modo strutturale la capacità competitiva della parte più rilevante del tessuto produttivo italiano.

Nell'affrontare la materia questo documento aderisce a due *opzioni di principio*:

- è bene sfuggire alla logica del "nuovo a tutti i costi". Gli strumenti che in passato si sono dimostrati efficienti ed efficaci non vanno sostituiti, bensì valorizzati. Laddove ciò risulti opportuno, possono essere "aggiornati" ovvero modificati per essere migliorati. Tutto questo per evitare discontinuità operativa, per non imporre ai destinatari delle misure e alla stessa Pubblica Amministrazione inutili "costi di apprendimento", per dare certezze agli attori dei processi di mercato;
- il rapporto tra l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni regionali deve rispondere ai principi costituzionali che delimitano le rispettive competenze e, allo stesso tempo, esigono una reciproca leale collaborazione più che mai urgente sul terreno delle politiche per le imprese. Occorre che tutti gli attori istituzionali si sforzino maggiormente di agire nell'ambito di un quadro coerente in grado di produrre sinergie.

1. CREDITO

1.1. Sostenere gli impieghi bancari mediante interventi pubblici incidenti sul capitale di vigilanza

Tutti i documenti di analisi sulla crisi finanziaria in atto evidenziano come essa abbia bruciato parte del *capitale di vigilanza* che gli enti creditizi -in osservanza della disciplina internazionale¹- sono tenuti ad accantonare (in proporzione ai rischi che assumono) a tutela della stabilità dei mercati e del risparmio. Non è mancato chi ha fatto presente che questo sistema di norme è in una certa misura “pro ciclico”. In effetti nel corso di una fase recessiva è del tutto normale che gli ingressi in sofferenza delle imprese vadano aumentando e che, di conseguenza, le banche tendano a cautelarsi riducendo gli impieghi così da disporre del capitale di vigilanza necessario per affrontare al meglio l’impatto dei *default*. Questa tendenza (*delevelaging*) finisce inevitabilmente con l’accentuare i fenomeni di razionamento del credito, soprattutto a svantaggio delle imprese considerate più a rischio. Ma ciò acutizza i problemi di queste imprese e quindi la probabilità che diventino effettivamente insolventi. Le politiche pubbliche devono contribuire a scongiurare il rischio che si cada in siffatto *circolo vizioso*.

In questo quadro il Governo, con il D.L. 185/08, convertito con modifiche nella Legge n. 2/09, ha adottato due misure importanti e complementari proprio perché mirate l’una ad accrescere la dotazione e l’altra a ridurre gli accantonamenti del capitale di vigilanza degli enti creditizi. Ciò consente al sistema bancario di incrementare il volume degli impieghi. In particolare:

- l’art. 12 permette allo Stato di sottoscrivere obbligazioni speciali emesse da banche (o da società capigruppo di gruppi bancari) per aumentare il proprio patrimonio di vigilanza;
- l’art. 11 prevede la controgaranzia di ultima istanza dello Stato sul Fondo di garanzia per le PMI istituito dalla legge n. 662/96 e 266/97. Ai nostri fini preme rimarcare che, le operazioni ammesse a siffatta controgaranzia beneficeranno dello

¹ La normativa internazionale cui ci riferiamo ha oggi il proprio riferimento principale nel cosiddetto “Accordo di Basilea 2” che è entrato a far parte del nostro ordinamento per il tramite delle direttive comunitarie n. 48 e n. 49 del 2006 relative, l’una, all’accesso all’attività degli enti creditizi e al suo esercizio e, l’altra, all’adeguatezza patrimoniale degli enti creditizi. A valle di queste direttive le istruzioni di vigilanza della Banca d’Italia dettano le norme di dettaglio.

stesso *rating* dello Stato e, pertanto, il rischio di perdita correlato è assoggettato alla cosiddetta *ponderazione zero*. Ciò vuol dire che, nel caso di queste operazioni, le banche e gli intermediari vigilati dalla Banca d'Italia (inclusi i confidi iscritti all'albo di cui all'art. 107 del Testo unico bancario) non sono tenuti ad accantonare a riserva il proprio capitale di vigilanza.

Il MEF ha appena adottato il decreto attuativo dell'art. 11, comma 4, il quale sancisce che la concessione della controgaranzia dello Stato è destinata alle nuove operazioni. Questa scelta non soddisfa tutte le associazioni che partecipano al tavolo di confronto. Infatti vi è chi sottolinea come laddove si decidesse (con altro provvedimento, decisione di legge secondo il MEF) di estendere l'ambito di applicazione della norma a tutto il portafoglio del Fondo, verrebbero a rientrare nelle disponibilità degli intermediari ingenti risorse (capitale di vigilanza) già accantonate nei fondi rischi. Il che riguarda, oltre alle Banche, anche i confidi vigilati. Peraltro, come si è già rimarcato, visto il ridotto rischio di insolvenza cui è esposto il Fondo di garanzia, questa soluzione avrebbe un effetto molto positivo sulla capacità di concessione del credito da parte dei soggetti finanziatori.

In appendice a questo documento si fa riferimento alle attività istituzionali della SACE con una scheda informativa che attiene al tema specifico dei processi di internazionalizzazione.

1.2. Potenziare il Fondo di garanzia per le PMI

Il Mise è l'Amministrazione titolare del Fondo di garanzia per le PMI, strumento attivo dal 2000, largamente utilizzato dagli attori di mercato, caratterizzato da procedure assai celeri. Si tratta di un meccanismo sul quale il legislatore è intervenuto recentemente, con l'intento di valorizzare un'esperienza senza dubbio positiva. Altro ancora si può fare per potenziare questo regime di aiuto e renderlo il vero e proprio punto cardine dell'impianto delle garanzie pubbliche, oggi estremamente parcellizzato (con interventi significativi attuati anche a livello subregionale, basti pensare al ruolo delle Camere di Commercio), così da comporre un sistema che, per quanto plurale, può finalmente essere ricondotto a un disegno organico capace di produrre sinergie a beneficio del tessuto produttivo, dell'economia e del lavoro.

E' certamente opportuno sia data rapida e piena attuazione all'articolo 11 del D.L. 185 laddove questo prevede l'estensione dello strumento al settore artigiano. Al tempo stesso è possibile avviare una istruttoria per verificare se si possa ulteriormente estendere il campo di applicazione soggettivo del Fondo, sì da includere alcune categorie produttive che oggi non ne beneficiano (ad esempio nel settore della logistica). Un profilo che merita particolare approfondimento e cautela è quello della relazione con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato che, per esempio, preclude la possibilità che gli incentivi siano utilizzati per l'acquisto di beni strumentali utilizzabili al di fuori di determinati territori.

Occorre valorizzare come il Fondo di garanzia per le PMI possa essere largamente utilizzato anche in una fase recessiva. Esso, infatti, agevola il reperimento di risorse finanziarie non correlate necessariamente a programmi di investimento. Di conseguenza questo incentivo è utilizzabile per attingere al credito anche a fronte di bisogni di liquidità piuttosto che per operazioni di consolidamento delle passività e trasformazione dei debiti dal breve al lungo termine.

1.2.1. Elementi per una valutazione sull'efficacia dello strumento. I principali risultati tra il 2000 e il 2008

L'art. 2 comma 100 lettera a) della legge 662/96 e l'art. 15 della legge 266/97 costituiscono la base giuridica del "Fondo di garanzia per le PMI", regime d'aiuto che interviene a fronte di operazioni creditizie direttamente finalizzate all'attività di impresa, di qualunque durata e in varia forma (inclusi i prestiti partecipativi e le partecipazioni al capitale di rischio), che abbiano come parti, da un lato, le piccole e medie imprese (appartenenti a tutti i settori: agricoltura, industria e terziario -inclusi commercio e turismo- cui ora si aggiunge l'artigianato per effetto dell'articolo 11, comma 2 del D.L. 185/08) e, dall'altro, le banche, gli intermediari finanziari vigilati (iscritti all'elenco speciale di cui all'art. 107 del Tub) e le società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo.

Si tratta di uno strumento che opera principalmente tramite riassicurazioni a favore di altri enti di garanzia, soprattutto confidi (rimborsando a questi una porzione molto consistente degli importi escussi nel caso di insolvenza delle imprese garantite) e prestando garanzie dirette "a prima richiesta" alle banche (in relazione a operazioni di

credito a favore delle piccole e medie imprese). Raro è il ricorso alle cogaranzie, protezioni prestate direttamente a favore dei soggetti finanziatori congiuntamente a un altro ente di garanzia.

Dal 2000 al 2008 (novembre) il Fondo ha accolto (con un ritmo crescente) 55.361 istanze, concedendo garanzie per 5,3 miliardi di euro a fronte di operazioni creditizie per 10,8 miliardi di euro. Le sofferenze (fin qui) patite sono al di sotto del 2 per cento, sicché le risorse pubbliche nazionali *rotative*² impiegate -pari a 335,7 milioni di euro- hanno subito un depauperamento (tra perdite e anticipi su perdite) pari a 35,4 milioni di euro.

A partire dal novembre del 2006 tutta la procedura può svolgersi in via telematica e questo ha comportato evidenti risparmi sui tempi del procedimento. La disciplina stabilisce un termine di due mesi -dalla ricezione delle richieste- entro i quali va assunta la decisione di accoglimento o di rigetto ma, nei fatti, è raro che si adottino decisioni oltre il mese dalla ricezione di ciascuna istanza.

La procedura di selezione delle iniziative candidate a beneficiare del fondo di garanzia prende le mosse dall'istruttoria tecnica svolta dal gestore (attualmente una banca) il quale verifica la sussistenza di alcuni criteri, predeterminati e pubblici, basati su indici di bilancio. Nel caso della "valutazione ordinaria" l'esito di questa istruttoria è una proposta basata su una classificazione in tre possibili fasce, la prima positiva, la seconda che implica una valutazione finale di caso in caso (sulla base dei tipici elementi informativi di un *business plan*), la terza negativa. La decisione finale sull'ammissibilità (o meno) delle richieste di intervento spetta a un Comitato costituito da tre rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico (il presidente e due componenti), nonché da un rappresentante per ciascuna delle seguenti istituzioni: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle risorse Agricole, Alimentari e Forestali, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Un altro componente è designato dalle Regioni. Siedono altresì in quest'organo un rappresentante per ciascuna delle seguenti associazioni imprenditoriali: Confindustria, Confapi, Associazione Bancaria Italiana, Confesercenti e Confcommercio. A questi, per effetto dell'articolo 11 comma 2 del DL 185/08, occorre aggiungere (in tempi rapidi) i rappresentanti delle imprese artigiane.

² Le somme di danaro accantonate nel fondo rischi ritornano periodicamente disponibili e quindi utilizzabili per garantire nuove operazioni nella misura in cui non siano "consumate" per effetto delle escussioni correlate agli ingressi in sofferenza delle imprese garantite.

1.2.2. Il punto di equilibrio tra l'obiettivo di ampliare l'offerta credito e la tutela della finanza pubblica

E' facile prevedere che le perdite del Fondo cresceranno nel corso del 2009, per effetto della recessione. Il Governo ha già incrementato la dotazione finanziaria dello strumento e certamente continuerà in questa direzione impegnando un volume di risorse proporzionato alle esigenze delle imprese. Tuttavia ciò non significa che si intenda mutare atteggiamento in relazione ai criteri di valutazione per la selezione delle iniziative ammissibili all'intervento pubblico.

La logica di funzionamento del Fondo, anche nel prossimo futuro, deve restare ancorata a:

- una equilibrata ripartizione dei rischi che coinvolge banche e imprese, nonché confidi e altri Enti di garanzia;
- un sistema di accantonamenti governato da principi di prudenza (adeguatezza al rischio), tanto più rilevanti in quanto, per effetto dell'art. 11, comma 4 del D.L. 185/08, lo Stato si impegna ad assistere il Fondo con la propria garanzia personale, sicché, nel caso di un suo eventuale *default*, risponde direttamente e illimitatamente;
- una gestione professionale e qualificata dell'attività istruttoria, che andrà affidata a un soggetto dotato delle competenze necessarie per valutare e monitorare i rischi sia delle singole imprese, sia del portafoglio³.

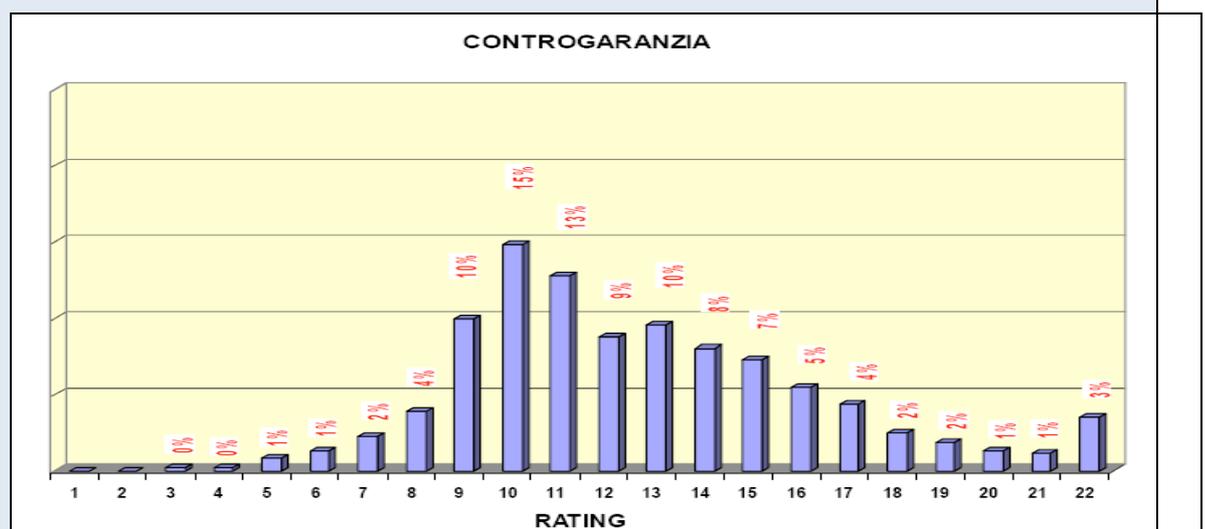
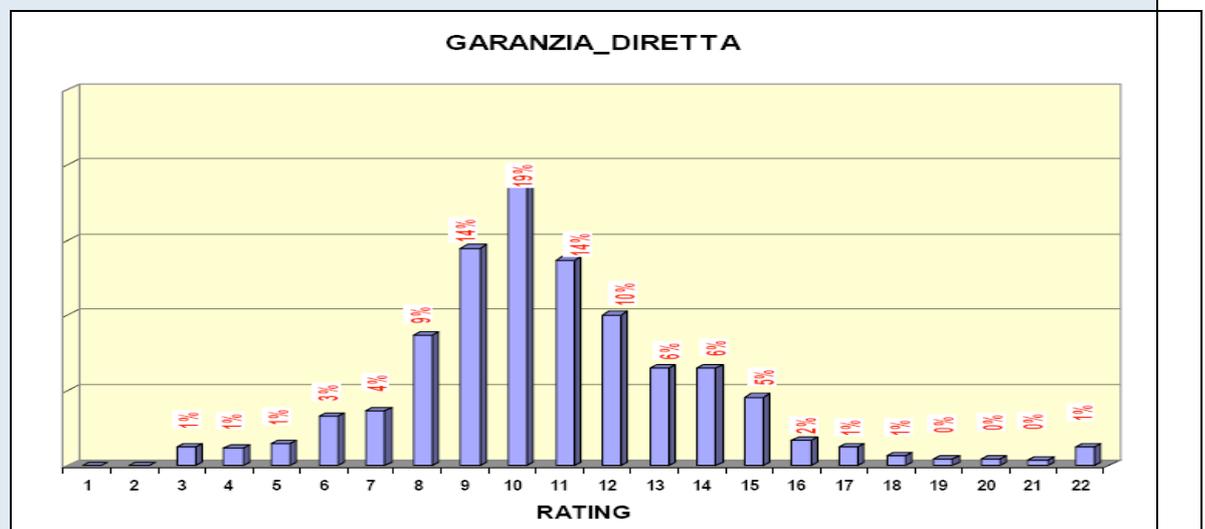
La natura rotativa del Fondo va quindi preservata nella sostanza. Se una elevata percentuale delle risorse rientrerà nella disponibilità del Fondo sarà possibile effettuare più *cicli virtuosi*: nuovi accantonamenti in relazione a nuove operazioni creditizie delle PMI. Tra l'altro non va sottovalutato che i vantaggi del meccanismo non si traducono in un beneficio solo per le imprese ammesse alle garanzie. Difatti il capitale di

³ Nel settembre 2009 scade la convenzione con l'attuale gestore del Fondo. L'occasione della definizione di un nuovo rapporto convenzionale, che regoli il rapporto tra lo Stato e il nuovo gestore è propizia per provare a costruire una piattaforma informativa integrata che faciliti, a livello nazionale, il dialogo tra sistema bancario, Gestore del Fondo di garanzia nazionale ed altri Enti di garanzia. Una soluzione di questo tipo, non solo potrebbe rendere più efficiente il (e quindi ridurre i costi del) sistema, ma potrebbe contribuire alla creazione di una base dati che faciliti alla Pubblica Amministrazione il monitoraggio degli aiuti di stato (ad esempio per vigilare sul divieto di cumulo) e permetta di acquisire in tempo reale gli elementi informativi utili a valutare l'efficienza e l'efficacia dello strumento. La costruzione della suddetta piattaforma pone come prerequisito la standardizzazione delle procedure di elaborazione delle pratiche di finanziamento/garanzia in coerenza con un modello unitario di classificazione e misurazione del rischio.

vigilanza “risparmiato” dalle banche -grazie alla controgaranzia dello Stato- consentirà a queste di effettuare ulteriori impieghi a vantaggio di ulteriori prenditori.

Riquadro: indagine sul profilo di rischio delle imprese beneficiarie

Nel 2007 la banca che gestisce il Fondo ha svolto un'attività di verifica per conto del Mise. A un campione di 4.787 società di capitali ammesse al Fondo tra il 2005 e il 2006 è stata applicata la metodologia adottata da una primaria banca per stimare la probabilità di *default* dei prenditori. La *master scale* di riferimento va da 1 (probabilità minima di *default*) a 24 (probabilità massima). I due grafici sottostanti evidenziano che sia nel caso delle garanzie dirette a favore delle banche, sia (e ancor di più) nel caso delle riassicurazioni (*controgaranzie* in senso improprio) a favore degli Enti di garanzia, il paniere delle operazioni ammesse a beneficiare dello strumento è piuttosto articolato e vi fanno parte anche soggetti dal profilo di rischio elevato e molto elevato.



Va rimarcato il fenomeno dei finanziamenti ammessi al Fondo e non assistiti da “altre garanzie”. Nel 2000 le operazioni di questo tipo rappresentavano solo il 6,45% del totale. A partire dal 2001 le operazioni non assistite da “altre garanzie” raggiungevano il 62,91% del totale, per salire all’85,4% nel 2005 e all’86,6% nel 2006.

L'esigenza di assicurare un adeguato livello di frazionamento dei rischi sconsiglia di stabilire *ex ante*, come pure viene proposto da taluni:

- una ripartizione delle risorse per categorie produttive, dimensione di impresa o finalità di investimento;
- priorità settoriali a livello regionale o, peggio ancora (salvo quanto evidenziato più avanti per le operazioni di importo eccedente i 500.000 €) una segmentazione su base regionale dei portafogli rischi.

Soluzioni di questo tipo avrebbero l'effetto di concentrare e quindi accrescere i rischi. Meglio è monitorare i rischi in portafoglio e, sulla base della effettiva composizione di questo (che andrà monitorato da un gestore qualificato con *expertise* da vero e proprio *risk manager*), adottare (in sede di *Comitato*) le scelte più adeguate alle finalità dello strumento.

Non sono infondate le sollecitazioni affinché lo strumento incentivante privilegi le forme di intervento Basilea 2 *compliant* (e tale non è la riassicurazione delle garanzie sussidiarie prestate da alcuni confidi) e, più in generale, sia di stimolo alla riqualificazione dei Confidi. In effetti ciò è tecnicamente possibile. Ma se si scegliesse di operare in questa direzione occorrerebbe agire con gradualità. Meno condivisibili sono le sollecitazioni a che la parte pubblica si faccia carico di una porzione dei costi operativi dei Confidi, che possono essere considerati destinatari di politiche pubbliche non in quanto soggetti imprenditoriali ma solo in quanto "facilitatori" dei rapporti di credito delle PMI. Oltretutto la normativa comunitaria non consente aiuti pubblici per ridurre i costi di esercizio delle imprese.

1.2.3. Il Fondo di garanzia per le PMI e il Fondo Finanza di Impresa.

E' fuori dubbio che lo strumento istituito dalla legge 266/97, per l'efficienza e l'efficacia dimostrata, e considerata la congiuntura, necessita di continuità operativa. Sul punto bisogna riconoscere che vi è una questione aperta: il rapporto tra il Fondo di garanzia per le PMI e il cosiddetto Fondo Finanza di Impresa. La questione va affrontata per offrire una prospettiva certa agli operatori economici.

Con la legge 296 del 27 dicembre 2006, Finanziaria per il 2007 (art.1 comma 847 e ss.), il legislatore ha soppresso tutti i Fondi di ingegneria finanziaria attivi in quel momento, incluso il Fondo di garanzia, concentrando le risorse nell'ambito di un nuovo "Fondo per la finanza di impresa". Prudentemente si è disposto che i regimi d'aiuto

preesistenti continuassero ad operare in attesa di un decreto interministeriale (che non è stato ancora adottato) ove enunciare un nuovo sistema di regole.

Il primo comma dell'articolo 11 del D.M. 185/08, pur ribadendo l'intenzione di dare attuazione alla sopra citata norma della legge finanziaria per il 2007, ha disposto il "rifiinanziamento del Fondo di garanzia di cui all'articolo 15 della legge 7 agosto 1997, n. 266". Pertanto questo Fondo espressamente soppresso con l'istituzione del Fondo Finanza di Impresa, in virtù del principio *lex posterior derogat priori*, è *tornato in vita* nel nostro ordinamento (e, per giunta, con l'esplicita controgaranzia dello Stato).

Si pone così la questione del rapporto tra Fondo di garanzia per le PMI e Fondo Finanza di Impresa che va affrontata per sciogliere i possibili dubbi interpretativi. Sono due fondi autonomi o il primo è alimentato dal secondo? Entro quali confini opera la controgaranzia dello Stato? Con quali regole si selezionano le imprese?

Del tema si è discusso anche in occasione della prima giornata del *credit and liquidity day*, durante la quale, da più parti, si è richiesta la formalizzazione dell'assoluta autonomia del primo fondo rispetto al secondo. La questione, senza dubbio rilevante (anche per i riflessi sulla gestione contabile delle misure) è all'attenzione degli uffici, il cui obiettivo è individuare la soluzione ottimale per risolvere il problema.

Si prende atto del fatto che le associazioni di categoria, anche intorno al tavolo SBA, sono pressoché unanimi nel sollecitare un provvedimento che salvaguardi l'autonomia patrimoniale e normativa del Fondo di garanzia rispetto al Fondo per la finanza di impresa, oltre alla continuità operativa dello strumento.

1.2.4. Le azioni di carattere sub-regionale e regionale in tema di garanzia. Il Fondo di garanzia come fulcro di un sistema organico.

Ricostruire il quadro esatto delle misure di intervento pubblico in tema di garanzia è operazione assai ardua se non impossibile. Difatti nel corso del tempo Amministrazioni centrali e regionali, Enti locali, Camere di commercio ed altri Enti pubblici hanno implementato misure di intervento strutturate in vario modo benché riconducibili a due grandi famiglie:

- contributi alla capitalizzazione dei Confidi. Questa forma di intervento consiste in un trasferimento di risorse pubbliche (di solito assegnate all'esito di una procedura concorsuale a bando) che integra i versamenti delle imprese aderenti al fondo patrimoniale (privato) offerto in garanzia alle banche dal consorzio fidi;

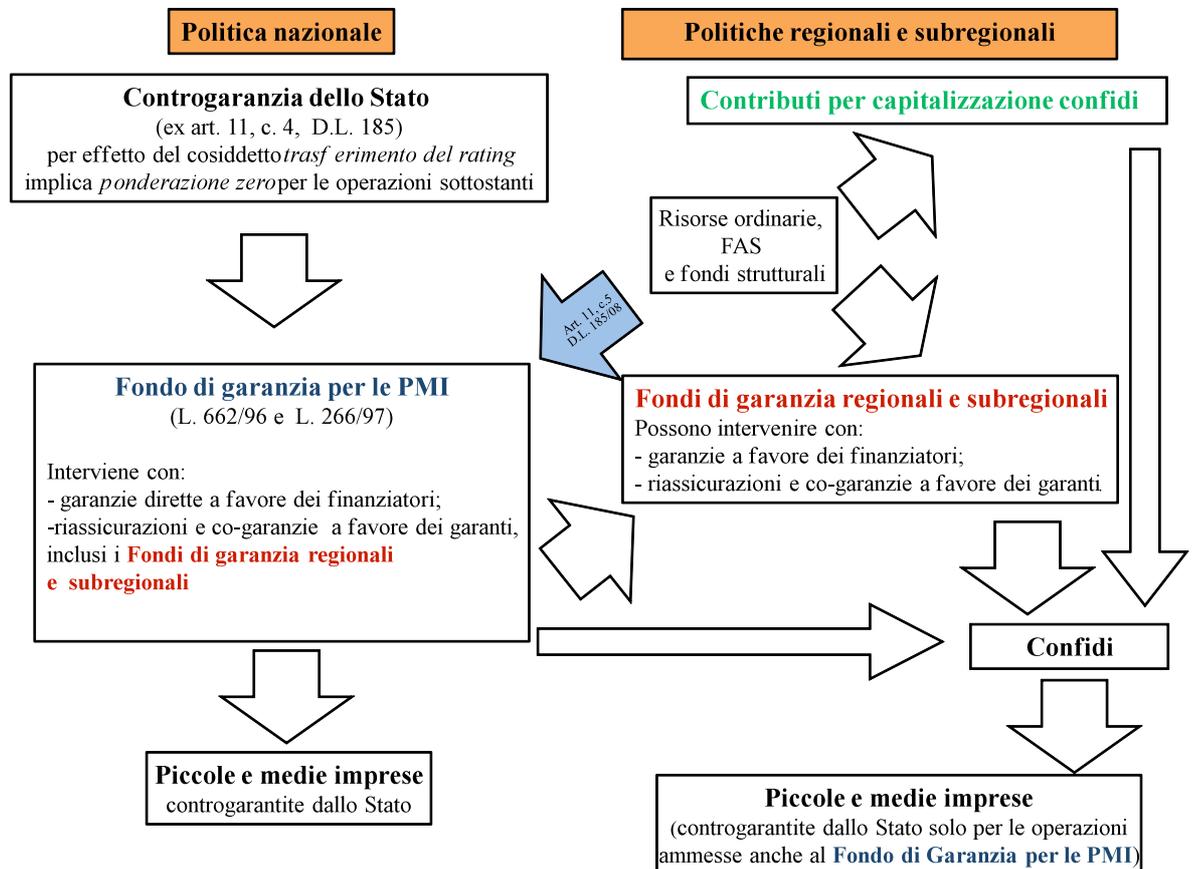
- affidamento in gestione di Fondi di garanzia interamente pubblici a un soggetto qualificato (società finanziarie, soggetti bancari o para-bancari, ecc).

A questa seconda famiglia appartiene anche il Fondo di garanzia per le PMI istituito dalla legge 662/96 che ha tre caratteristiche del tutto proprie in Italia:

- un paniere di rischio molto ampio e frazionato perché eroga garanzie (fin qui non superiori a 500.000 € per impresa) in relazione a operazioni realizzate in tutti i settori dell'economia e in tutte le regioni del Paese. Ciò è particolarmente importante nel contesto italiano dove la marcata specializzazione settoriale delle economie regionali e sub-regionali accentua la concentrazione dei rischi. Va da sé che i Fondi di garanzia che operano su scala territoriale ridotta, se gestiti in modo oculato, richiedono accantonamenti prudenziali percentualmente più elevati (del Fondo nazionale) e, pertanto, le risorse pubbliche possono produrre su quelle bancarie un effetto leva meno rilevante;
- un sistema di regole uniforme a livello nazionale (procedure di accreditamento, requisiti di accesso, modulistica e relative procedure informatiche di compilazione – trasmissione – elaborazione delle pratiche, documentazione da produrre, ecc.). Oltretutto si tratta di *regole stabili* da molti anni, conosciute dagli operatori, che non rappresentano (più) una *barriera di accesso* all'incentivo. Ciò è tanto più importante nell'attuale contesto che vede il sistema bancario già molto concentrato e i confidi impegnati nel costruire aggregazioni che, in molti casi, valicano i confini regionali;
- la controgaranzia dello Stato, (di imminente attivazione) che come abbiamo già spiegato per effetto del principio di *trasferimento del rating* previsto dalla normativa vigente, fa sì che le operazioni ammesse a beneficiare dello strumento siano considerate rischiose quanto lo Stato garante e, pertanto, godano della *ponderazione zero* che esime i finanziatori (e i confidi vigilati) dall'obbligo di accantonare capitale di vigilanza.

A regole vigenti il Fondo di garanzia per le PMI dialoga già (e molto) con gli strumenti pubblici per la garanzia di livello regionale e sub regionale. Infatti oltre a garantire direttamente le banche e riassicurare direttamente i confidi (che spessissimo hanno nel proprio patrimonio risorse conferite dalle Regioni e dalle Camere di Commercio), riassicura anche le operazioni proposte dagli enti di garanzia gestori di altri fondi

pubblici (regionali e sub-regionali). Ebbene anche queste operazioni (nella misura in cui siano ammissibili ai benefici della legge 662/96) vengono a godere del *trasferimento del rating* dello Stato (con l'adozione del decreto MEF ex art. 11, c.4, D.L. 185/08) e, pertanto, si vedono riconosciuta la *ponderazione zero*.



1.2.5. Una proposta per le Regioni: l'articolo 11, comma 5 del D.L. 185/08 per compiere uno sforzo congiunto.

E' evidente che lo strumento istituito dalla legge 266/97 rappresenta una sorta di infrastruttura immateriale meritevole di essere potenziata e in questo senso il Governo ha già agito con le novità introdotte dall'articolo 11 del D.L. 185/08. Tra queste l'unica cui non abbiamo ancora fatto riferimento in questo documento attiene al comma 5, laddove si stabilisce che <<la dotazione del Fondo di cui al comma 1 potrà essere incrementata mediante versamento di contributi da parte delle banche, delle Regioni e di altri enti e organismi pubblici, ovvero con l'intervento della SACE S.p.a., secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico>>.

Siffatto decreto interministeriale rappresenta un'occasione preziosa per far sì che vari soggetti attivi su scala regionale (fondazioni bancarie, Camere di Commercio *associate*, ecc.) e, in special modo le Amministrazioni regionali, possano conferire risorse al Fondo per contribuire a porre in essere interventi di garanzia⁴ -sul rispettivo territorio- assistiti interamente dalla controgaranzia dello Stato (e quindi dalla *ponderazione zero*) per un importo unitario per azienda complessivamente non superiore a 1,5 milioni di euro⁵ (a fronte di operazioni creditizie nell'ordine dei tre milioni di euro)⁶.

L'ipotesi di lavoro che si sottopone al tavolo, nell'intento di avviare un confronto costruttivo, si può così sintetizzare. Le eventuali *risorse addizionali* messe a disposizione dagli enti pubblici e privati, ai sensi dell'art. 11 comma 5 del D.L. 185/08, potranno essere conferite al Fondo:

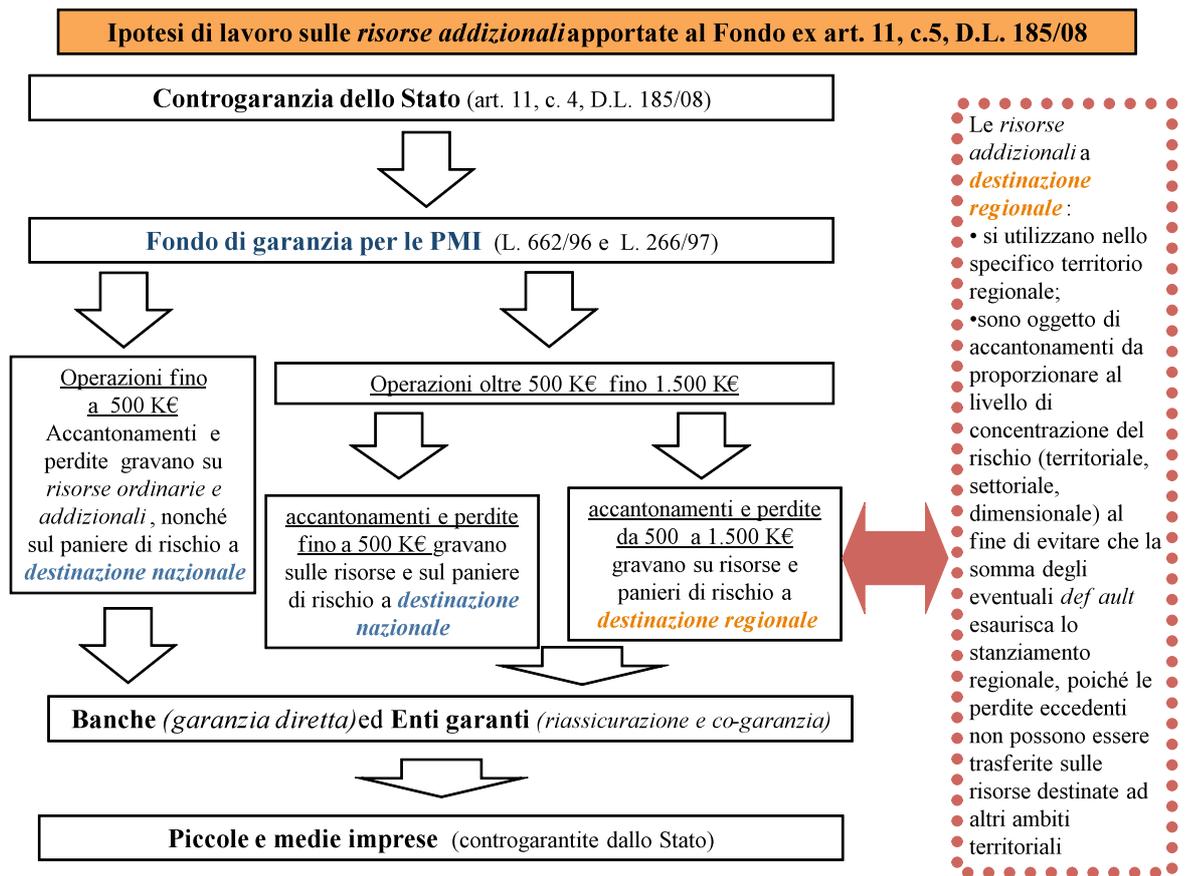
- senza alcun vincolo di destinazione territoriale, nel qual caso saranno utilizzate in base al sistema di regole *standard* e, pertanto, saranno accantonate in relazione a operazioni di garanzia non eccedenti l'importo di 500 mila euro (per impresa beneficiaria) e imputate al paniere di rischio nazionale;
- con un vincolo di destinazione territoriale (a livello regionale), per garantire le operazioni di importo superiore a 500 mila euro ma non eccedenti 1,5 milioni di euro per impresa beneficiaria. Per quanto attiene agli accantonamenti e alla imputazione dei rischi, tali operazioni saranno *ripartite proporzionalmente* al loro importo:
 - per una prima *tranche* di 500 mila euro faranno affidamento sui conferimenti a riserva attinti dalle risorse senza vincolo di destinazione e andranno imputate al paniere di rischio nazionale;
 - per la quota eccedente tale importo (e fino alla misura limite di 1,5 milioni di euro) gli accantonamenti attingeranno alle *risorse addizionali a destinazione regionale* (relativi al pertinente territorio) e graveranno sul rispettivo paniere di rischio.

⁴ Questa forma di intervento ha, per certi versi, un carattere ibrido. Il soggetto bancario (in caso di garanzia diretta) o l'ente garante (nel caso di riassicurazione e co-garanzia) si trova innanzi alle consuete forme tecniche di intervento del Fondo di garanzia per le PMI (presto assistite dalla controgaranzia dello Stato e dalla *ponderazione zero*). Tuttavia, in quello che possiamo definire il *rapporto interno* tra i soggetti che mettono a disposizione le risorse finanziarie per gli accantonamenti, la relazione è di vera e propria condivisione, nel senso che la protezione prestata ai finanziatori (o ai confidi) ha origine nell'impegno congiunto di più parti.

⁵ Questa soglia corrisponde a quella della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato che, nell'ambito del cosiddetto *de minimis*, considera privi di effetti distorsivi gli aiuti concessi in forma di garanzia, nel corso di un triennio, in misura non eccedente 1,5 milioni di euro (purché non siano cumulati con altri aiuti concessi con la medesima formula).

⁶ In media le operazioni creditizie ammesse ai benefici del Fondo di garanzia per le PMI hanno un valore complessivo pari a due volte l'ammontare della garanzia pubblica.

La misura degli accantonamenti di questa seconda *tranche* andrà diversificata di regione in regione (e proporzionata alla concentrazione territoriale, settoriale e dimensionale dei rischi), in base a criteri adeguatamente prudenti, sì da rendere del tutto improbabile che il *default* di una *sezione regionale* nuoccia alle altre o al Fondo nella sua totalità.



Questa (perfettibile) ipotesi di lavoro offre alle imprese la possibilità di ottenere garanzie di importo pari a tre volte quelle fin qui concesse dal Fondo di Garanzia, cui è riconosciuta *ponderazione zero*. Questo beneficio potrà essere anche veicolato tramite le riassicurazioni che offrono protezione ai fondi di garanzia regionali (e sub regionali) e ai confidi (vigilati e non!) al cui patrimonio spesso contribuiscono Regioni, Enti locali e Camere di Commercio. Sembra dunque evidente che laddove gli enti elencati nel comma 5 dell'articolo 11 del D.L. 185/08 vorranno co-finanziare specifiche *sezioni regionali* del Fondo di garanzia per le PMI, le imprese radicate sui rispettivi territori potranno giovare di uno strumento perfettamente sinergico con le altre forme di intervento attive in quelle aree.

Misura complementare a quella appena illustrata, è quella di un rafforzamento del ruolo delle Regioni nella *governance* dello strumento. Sul punto si ritiene opportuno sollecitare una iniziativa legislativa volta ad accrescere (da uno a due membri) la rappresentanza delle Amministrazioni regionali in seno al Comitato (che delibera su molte questioni gestionali attinenti allo strumento), con l'esplicita indicazione che, considerate le rilevanti diversità dei mercati creditizi, vi sieda un delegato delle Regioni del Centro-Nord e uno per quelle del Mezzogiorno.

La proposta appena illustrata è coerente con una recentissima delibera⁷ del Comitato preposto alla gestione del Fondo di Garanzia, con la quale si è inteso elevare il limite unitario degli interventi di garanzia fino all'importo unitario di 1,5 milioni di euro attingendo all'attuale provvista finanziaria (nazionale). Si tratta difatti di un provvedimento (recepito con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico) che <<ha carattere straordinario e temporaneo in attesa della verifica delle effettive disponibilità finanziarie rivenienti dal versamento dei contributi da parte delle Regioni e degli altri soggetti di cui all'articolo 11, comma 5, del decreto legge 185/2008 convertito con legge n. 2 del 28 gennaio 2009>>.

In altri termini si tratta di una *misura straordinaria anticrisi* tesa ad *anticipare* gli effetti della *finanza aggiuntiva* ex art. 11 comma 5, D.L. 185/08, in assenza della quale una misura siffatta non potrebbe essere sostenibile nel medio periodo. Difatti si tratta di triplicare la dimensione massima degli interventi consentiti in una fase nella quale l'ordinario trend di crescita del numero delle domande di intervento del Fondo (raddoppiato nell'ultimo anno) sta per subire un'ancor più forte accelerazione per effetto dell'estensione del meccanismo al settore dell'artigianato.

Le posizioni espresse dalle associazioni di categoria convergono nel senso di favorire il riordino dell'intervento pubblico in forma di garanzia che, in effetti, è molto parcellizzato. Questa caratteristica nuoce alla possibilità di diversificare i rischi e, di conseguenza, depotenzia i "moltiplicatori" di cui si avvalgono i fondi regionali e sub-regionali. Peraltro nessuno di questi si avvale di meccanismi di controgaranzia in senso proprio, atti cioè a produrre un effetto concreto sulla ponderazione dei rischi e, pertanto sugli accantonamenti del *capitale di vigilanza* cui sono tenuti gli enti creditizi.

⁷ Adottata l'8 aprile 2009.

Non di meno l'adesione al Fondo di garanzia per le PMI non può essere imposto ad altri enti pubblici o privati (se mai va incentivato). Ciò è incompatibile con l'ordinamento costituzionale che riconosce ampio spazio alle autonomie locali e funzionali. Su queste basi il Mise ha articolato la proposta illustrata in questo paragrafo che necessita di una più approfondita discussione, soprattutto con le Regioni. Queste tra l'altro, insieme alle associazioni imprenditoriali, potrebbero impegnarsi nell'esercitare la propria *moral suasion* sugli enti sub-regionali affinché si compia uno per concentrare risorse su una scala territoriale più efficiente. In uno scenario che certo non è uniforme su scala nazionale sono da segnalare, tra le altre, le iniziative intraprese dal sistema delle Camere di commercio per razionalizzare e rafforzare gli interventi di sostegno agli organismi di garanzia. In particolare le Camere di commercio hanno stanziato fondi straordinari di supporto ai confidi per fronteggiare la crisi economico-finanziaria pari a circa 90 milioni di euro tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009, oltre ai tradizionali stanziamenti annuali di circa 40 milioni.

Non mancano nemmeno iniziative adottate a livello regionale. Si cita per esempio il caso della Puglia che in un recente bando di gara ha disposto possano essere erogati contributi pubblici alla capitalizzazione dei confidi a condizione che questi abbiano un numero di aziende associate e un volume di garanzie erogate non inferiori a determinate soglie, si da concentrare l'azione pubblica solo sui soggetti di dimensione adeguata ed esortare gli altri ad aggregarsi.

Si ritiene opportuno sia condotta dall'amministrazione un'azione di raccolta, selezione e diffusione delle buone prassi per offrire un contributo immateriale, non di meno utile, alle azioni di consolidamento e riordino del mercato delle garanzie.

Il Fondo istituito dalla legge 662/96 è strumento compatibile ed integrabile con gli altri Fondi di garanzia (anche con quelli che hanno criteri di selezione delle operazioni molto diversi) ma le sue caratteristiche (*ponderazione zero/frazionamento del portafoglio/uniformità di regole/governance*) fanno sì che quanto più lo si rafforza tanto più se ne giova il sistema delle relazioni creditizie nel suo complesso.

1.2.6. La posizione delle Confederazioni dell'artigianato e della piccola impresa.

CNA, CONFARTIGIANATO e CASARTIGIANI hanno ritenuto opportuno precisare e rappresentare meglio le proprie posizioni nei termini di seguito riportati.

<<Il credito è il fattore principale della crescita e dello sviluppo dell'artigianato e della Pmi.

La scelta di puntare su uno strumento nazionale di garanzia, e controgaranzia, pubblica ci sembra coerente e opportuno sia per affrontare le difficoltà attuali sia per le politiche da attuare in fase di ripresa dell'economia. Semmai, si pone un problema di "aggiornamento" e di "manutenzione" dei regolamenti attuativi che devono essere rapidi ed in grado di cogliere il continuo mutare delle esigenze.

Partendo da questa valutazione riteniamo che:

- il regolamento e i decreti che definiscono l'operatività del fondo, devono garantire e compiere ogni sforzo possibile per semplificare le procedure operative. Ciò vale, in particolare modo l'operatività della controgaranzia dei Confidi. Le procedure e i criteri valutativi del rischio devono essere snelle sul piano burocratico e veloci nei tempi di risposta. L'esperienza pluridecennale dei Confidi dell'artigianato e la loro storica e bassissima percentuale di insoluti, deve rappresentare una "garanzia" professionale per l'adozione di procedure semi-automatiche che, a maggiore ragione, devono essere riconosciute ai Confidi 107 sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia. Molti dei Confidi dell'artigianato, che chiederanno l'accreditamento al Fondo Centrale di Garanzia, sono strutture che nel corso degli anni hanno consolidato modalità operative, e di successo, con il FEI e, anche il quel caso, con livelli di contenzioso estremamente limitati;
- il Fondo Centrale di Garanzia deve poter disporre effettivamente delle risorse annunciate. Inoltre, è necessario ribadire, con atti formali, che la dimensione minima delle risorse destinate alla controgaranzia dei Confidi deve essere pari ad almeno il 30% delle stesse risorse. In considerazione delle maggiori difficoltà che le imprese stanno incontrando, si dovrebbero evidenziare alcune priorità operative: consolidamenti delle esposizioni a breve verso il sistema creditizio, rimodulazione del piano di ammortamento di quelle imprese che hanno sostenuto investimenti prima del manifestarsi della crisi;
- è condizione fondamentale, particolarmente ora, garantire continuità ad una gestione, quella appunto del Fondo Centrale di Garanzia, che sta crescendo in modo più che evidente sia in termini di volumi che per numero di operazioni. Risulta infatti evidente la stretta relazione tra qualità del servizio e possibilità di utilizzo del Fondo stesso;
- in ragione dell'innalzamento dell'importo massimo garantito per impresa, passato da € 500.000 a € 1.500.000, si ritiene che nell'ambito della gestione del fondo debbano essere previste delle quote di riserva minima garantita per classi di credito al fine di non innescare meccanismi potenzialmente disequilibrati di impiego delle risorse del Fondo stesso, sia in termini di numero complessivo di operazioni garantibili, sia in termini di aumento del rischio.>>

1.2.7. Sintesi delle linee d'azione.

In relazione alle questioni evidenziate nei paragrafi precedenti, si riepilogano di seguito le linee d'azione e i relativi attori istituzionali e grado di urgenza del relativo processo.

Linea d'azione	Attori istituzionali	Grado di urgenza
Adozione del D.M. ex art. 11, c. 4, D.L. 185/08, relativo alla definizione di criteri, condizioni e modalità della controgaranzia dello Stato.	Mef	Il provvedimento è in corso di registrazione presso la Corte dei Conti
Rifinanziamento del Fondo Si stima che le attuali disponibilità di cassa siano sufficienti ad accogliere le istanze presentate almeno fino al mese di maggio.	Mef e Mise	Molto elevato (Il provvedimento in questione è in corso di adozione nell'ambito del processo di conversione in legge, con modificazioni del D.L. 5/09)
Adozione del D.M. ex art. 11, c. 5, D.L. 185/08, relativo all'incremento della dotazione finanziaria del Fondo mediante il versamento di contributi da parte di Enti pubblici e privati. L'occasione è propizia per accentuare il ruolo di fulcro del sistema delle garanzie assolto dalla strumento, valorizzando gli effetti della controgaranzia attraverso la costituzione di portafogli di rischio regionali per le operazioni di importo compreso tra 500 mila e 1,5 milioni di euro.	Mise e Mef	Molto elevato
Incremento della rappresentanza delle Regioni in seno al Comitato.	Mise	Elevato

SCHEDA DESCRITTIVA: la garanzia SACE per l'internazionalizzazione

Ambito normativo di riferimento

SACE, ai sensi dell'articolo 6 del Decreto Legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con Legge 24 novembre 2003 n. 326 ("D.L. n. 269/2003"), e dell'art. 2, comma 1, del Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 143 ("D.Lgs. n. 143/1998"), è autorizzata a svolgere l'attività di assicurazione e garanzia dei rischi ai quali sono esposti, direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali nella loro attività di internazionalizzazione dell'economia italiana.

Con l'articolo 11 *quinquies* del Decreto Legge 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modifiche nella Legge 14 maggio 2005 n. 80 ("Normativa Internazionalizzazione SACE"), è stata approvata una norma interpretativa dell'art. 2, comma 1, del D. Lgs. n. 143/1998 che regola in maniera dettagliata le operazioni che beneficiano della garanzia di SACE con sostegno dello Stato nell'ambito dell'attività di internazionalizzazione delle imprese italiane.

Modalità di intervento di SACE

SACE nel rispetto della disciplina comunitaria in materia e dei limiti posti dalla Normativa Internazionalizzazione SACE, interviene in partnership con il sistema bancario nell'ambito dei programmi delle banche finalizzati ad incentivare la presenza di imprese italiane di piccole e medie dimensioni sui mercati esteri.

L'intervento di SACE consiste nella concessione alla banca di una garanzia, che copra una quota non eccedente il 70% dell'importo dei **finanziamenti erogati a condizioni di mercato**.

Ciascun Mutuo è assistito dalla Garanzia prestata da SACE per un importo non superiore al 70% di quanto dovuto per capitale e interessi (questi ultimi limitati ai costi della provvista).

La Garanzia SACE sul Mutuo costituisce una garanzia a prima richiesta, autonoma rispetto agli obblighi e ai diritti delle Parti e/o dell'Impresa Finanziata derivanti dal Contratto di Mutuo.

Requisiti di eleggibilità alla Garanzia di SACE

La Garanzia di SACE può essere richiesta esclusivamente a favore di Piccole e medie imprese costituite in forma di società di capitali, che siano qualificabili come PMI ovvero abbiano un fatturato complessivo fino a 250.000.000 di euro, che abbiano sede legale, le proprie attività di ricerca, sviluppo, direzione commerciale, nonché una parte sostanziale delle attività produttive in Italia ed, infine, abbiano un merito di credito superiore ad una soglia concordata con le singole controparti bancarie.

Un ulteriore requisito è che e le imprese svolgano una rilevante attività con l'estero, ovvero abbiano un rapporto tra il fatturato *export* e il fatturato complessivo dell'impresa, risultanti dall'ultimo bilancio approvato disponibile, superiore al 10%.

SACE e la banca si riservano di richiedere a propria discrezione eventuali garanzie personali o reali.

Impiego dei fondi ricevuti (destinazione d'uso)

Il finanziamento ricevuto potrà essere utilizzato esclusivamente per attività connesse all'attività caratteristica dell'impresa richiedente, propedeutiche o strumentali al processo di internazionalizzazione dell'impresa.

Sono esclusi i finanziamenti relativi a progetti delle imprese che, investendo all'estero, non prevedano il mantenimento sul territorio nazionale delle attività di ricerca, sviluppo, direzione commerciale, nonché di una parte sostanziale delle attività produttive.

Gli importi, le condizioni economiche, la durata e la struttura dell'ammortamento variano sulla base degli accordi sottoscritti con i differenti istituti di credito e sulla base dell'effettiva capacità di credito delle imprese richiedenti.

In particolare, sono ammissibili le seguenti voci di spesa:

- a) costi di impianto e di ampliamento;
- b) costi promozionali e pubblicitari;
- c) costi di ricerca e sviluppo capitalizzati in bilancio;
- d) diritti di brevetto industriale e diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno;
- e) spese per tutelare il "Made in Italy", quindi per marchi e brevetti e per l'applicazione della denominazione di origine sui prodotti;
- f) concessioni, licenze, marchi e diritti simili,
- g) acquisto e ristrutturazione di beni immobili (anche ad uso ufficio);
- h) costi relativi all'acquisto di terreni;
- i) costi relativi all'acquisto, alla riqualificazione o al rinnovo degli impianti e macchinari;
- j) costi relativi all'acquisto, alla riqualificazione o rinnovo delle attrezzature industriali e commerciali;
- k) spese per partecipare a fiere internazionali tenute in Italia;
- l) spese per partecipare a fiere e mostre all'estero;
- m) spese per investimenti e acquisizione di partecipazioni non finanziarie in imprese estere;
- n) spese relative a consulenze specialistiche per la predisposizione di accordi di cooperazione e di joint-ventures con imprese estere, con particolare riferimento alla valutazione fiscale, legale-contrattuale, economico finanziaria, di progettazione ed engineering;
- o) spese relative all'approntamento di beni e/o servizi o l'esecuzione di lavori commissionati da committenti esteri (il Mutuo potrà essere utilizzato per rendere più efficiente il processo di approvvigionamento dai fornitori o per implementare efficaci strategie commerciali e distributive in paesi esteri).

Modalità di richiesta della Garanzia ed oneri a carico delle imprese

Al momento della richiesta di finanziamento le imprese dovranno presentare una dichiarazione dell'Impresa Garantita attestante i limiti dimensionali dell'azienda stessa, la quota percentuale di fatturato export sul fatturato totale, il mantenimento in Italia della sede legale, attività di ricerca, sviluppo, direzione commerciale, e parte sostanziale delle attività produttive (Lettera di Manleva e Garanzia), una sintesi del progetto di internazionalizzazione da finanziare e il dettaglio delle voci di spesa che, nell'ambito del progetto medesimo, il Mutuo è destinato a sostenere (Progetto di Internazionalizzazione).

L'impresa dovrà entro 5 giorni a decorrere dalla scadenza del 12° mese dall'erogazione presentare un'autocertificazione con la quale certifica l'utilizzo dei fondi per la finalità dichiarata.

È fatto obbligo all'impresa garantita di conservare per ulteriori 12 mesi dalla data di rimborso del Mutuo e mettere a disposizione di SACE e della Banca i giustificativi di spesa (ricevute e fatture quietanzate) che dimostrino l'utilizzo del finanziamento per la finalità dichiarata.

2. USURA

2.1. Introduzione

La lotta all'usura si sviluppa secondo due direttrici: quella che insiste sull'azione repressiva, condotta dalla Magistratura e dalle Forze dell'Ordine, e quella preventiva, condotta dal Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, dai Prefetti, dal Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalle associazioni e fondazioni antiracket ed antiusura, dalle associazioni di categoria e dai CONFIDI.

Sul piano degli interventi finanziari, all'attualità sul tema del contrasto al fenomeno dell'usura operano due distinti strumenti:

- il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura (art.14 della legge 108/1996);
- il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura (art. 15 L.108/1996).

Il primo (art.14), regolamentato anche dal D.P.R. 16 agosto 1999, n.455, è istituito presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento iniziative anti-racket e antiusura. Con decisione del Commissario, previa istruttoria di un Comitato, il Fondo eroga mutui a tasso zero a favore di soggetti imprenditoriali/professionali vittime dell'usura, secondo procedure e condizioni stabilite con regolamento del Governo. Si tratta, quindi, di un trasferimento di somme dallo Stato direttamente ai soggetti usurati, a costo nullo per loro. Per sua stessa natura il Fondo non è in grado di mobilitare risorse finanziarie ulteriori rispetto alla sua dotazione (non ha effetto moltiplicatore).

Il secondo (art.15), che può essere alimentato anche con risorse trasferite dal Fondo di cui all'art.14, è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Esso è stato regolamentato, oltre che dalla legge anzidetta, dal D.P.R. 11 giugno 1997, n.315. Questi i principali criteri per l'utilizzo:

- presso il MEF è istituito un elenco di fondazioni e associazioni antiusura (l'iscrizione in elenco avviene a cura del MEF sulla base di requisiti prestabiliti);
- al Fondo possono accedere sia le fondazioni/associazioni antiusura, sia i CONFIDI che abbiano costituito al proprio interno un fondo speciale antiusura con gestione separata dal loro fondo rischi ordinario;

- il fondo eroga contributi a fondazioni/associazioni/CONFIDI affinché questi possano concedere garanzie su finanziamenti bancari ordinari a favore di soggetti esposti al rischio usura;
- la ripartizione delle quote del Fondo spettanti a fondazioni/associazioni/CONFIDI è effettuata da una Commissione. La Commissione ripartisce il Fondo sulla base di indicatori di patrimonialità, di operatività, di efficienza, di ambito territoriale, di rischio usura, senza intervenire nelle decisioni di investimento riguardanti le singole imprese.

Si tratta quindi di trasferimento di somme dallo Stato ad enti che, nell'interesse dei soggetti esposti, offrono garanzie alle banche. Esso ha quindi un effetto moltiplicatore nella misura in cui le banche ritengano sufficienti le garanzie offerte e vantaggiose tutte le condizioni al contorno (ivi comprese quelle riferite agli accantonamenti al capitale di vigilanza). A tal riguardo, in data 31.7.2007 il Ministero dell'Interno, la Banca d'Italia, l'ABI, l'ANCI e le principali associazioni di categoria hanno siglato un Accordo quadro in materia di lotta e prevenzione dell'usura e del racket, allo scopo di favorire sia l'emersione del fenomeno, sia l'accesso al credito legale delle imprese a rischio usura.

Il complesso degli strumenti finanziari e delle intese messi in atto determina un sistema armonico di sicurezza integrata, teso a favorire l'emersione del fenomeno, la sua prevenzione e l'assistenza alle vittime.

Con l'operatività dell'art.11 del D.L. 185/2008 (che si verificherà con l'entrata in vigore del D.M. di cui al comma 3 dello stesso articolo), gli interventi del Fondo di garanzia ex art.15 L.266/97 saranno assistiti dalla garanzia di ultima istanza dello Stato, e pertanto ad essi potrà applicarsi un coefficiente di ponderazione nullo (le banche mutuarie, cioè, non dovranno accantonare alcuna somma allorquando presteranno denaro alle imprese assistite dal Fondo di garanzia). Poiché al Fondo di garanzia possono accedere i CONFIDI, ne trarrebbero vantaggio anche gli interventi a favore delle imprese usurabili garantiti dai CONFIDI. Di analogo vantaggio possono godere anche le operazioni assistite dalle fondazioni/associazioni, ma solo se saranno le banche finanziatrici a chiedere l'accesso al Fondo di garanzia, a meno che le fondazioni/associazioni non risultino iscritte, oltre che nel citato elenco tenuto dal MEF, anche negli elenchi speciali/albi degli intermediari finanziari indicati dall'art.15, comma 2, della L.266/1997.

Il tema è stato discusso presso la sede del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del MiSE in incontri tenuti con le amministrazioni e le associazioni di categoria interessate nei giorni 1, 8 e 15 aprile 2009.

2.2. Gli interventi

Sul tema sono pervenute le indicazioni di seguito riportate in sintesi.

CONFESERCENTI

- per quanto riguarda il Fondo di cui al predetto art.14, occorre semplificare le procedure, snellire i tempi di erogazione, favorire il consolidamento dei debiti;
- per quanto riguarda il Fondo di cui all'art.15, occorre razionalizzare le procedure di erogazione, valorizzare l'apporto delle associazioni e dei CONFIDI nelle fasi di decisione e di controllo, assegnare le risorse anche in relazione al grado di penetrazione dei fenomeni di estorsione e di usura ed all'efficacia/efficienza dei CONFIDI, stimolare le banche ad erogare i finanziamenti introducendo nuovi parametri di valutazione dell'affidabilità del soggetto finanziato (per non impedire l'applicazione dello strumento ai soggetti protestati), aumentare le disponibilità, allungare i tempi di restituzione dei finanziamenti, aumentare le percentuali applicate alle spese di gestione riconosciute a favore dei CONFIDI, aumentare il livello di informazione e trasparenza sui finanziamenti ai CONFIDI.

ABI

- per quanto riguarda il Fondo di cui all'art.15, occorre implementare un sistema di indicatori che misurino l'efficacia degli interventi (moltiplicatore medio, tasso di default, statistiche sui settori interessati, ecc.).

UNIONCAMERE

- occorre rifinanziare in misura significativa il Fondo di cui all'art.15.

CONFCOMMERCIO

- per quanto riguarda il Fondo di cui all'art.15, occorre aumentare l'interesse del sistema bancario intervenendo sui fattori di ponderazione, stimolare l'erogazione dei

finanziamenti anche innovando i parametri di affidabilità utilizzati dalle banche, rafforzare il Fondo, allungare i tempi di restituzione degli affidamenti per le imprese garantite dai CONFIDI, prevedere a favore dei CONFIDI una maggiore percentuale per le spese di gestione.

CONFAPI

- per quanto riguarda il Fondo di cui all'art.15, è necessario garantirne la continuità operativa mediante la previsione di risorse maggiori e costanti, semplificare le procedure e ridurre i tempi di erogazione, coinvolgere le associazioni dei CONFIDI nei processi decisionali e di controllo, implementare le modalità di assegnazione delle risorse con criteri che tengano conto della penetrazione del fenomeno usura e dell'efficienza dei CONFIDI, allungare i tempi di restituzione degli affidamenti per le PMI garantite dai CONFIDI, aumentare le spese di gestione riconoscibili ai CONFIDI con particolare riguardo a quelle legali.

CNA/CONFARTIGIANATO/CASARTIGIANI

- per quanto riguarda il Fondo di cui all'art.15, è necessario garantirne la continuità operativa assicurando certezza del suo finanziamento;
- è necessario apportare modifiche alla L.108/1996 allo scopo di definire meglio le imprese a rischio usura, tutelare coloro che denunciano gli usurai, ripartire le risorse in modo da privilegiare i territori in cui il fenomeno è più intenso (Mezzogiorno).

COMMISSARIO ANTIUSURA/MEF

- il Commissario del Governo ha operato rafforzando da un lato gli interventi di natura preventiva e, dall'altro, intervenendo per la rapida definizione delle domande di accesso al Fondo di cui al citato art.14;
- con riferimento alla prima linea di azione, con decreto del 9 dicembre 2008 il Commissario ha disposto, di concerto con il MEF, il rifinanziamento del Fondo di prevenzione (art.15), trasferendo a questo la somma di 70 milioni di euro proveniente dal Fondo di solidarietà (art.14), non utilizzata;
- tale rifinanziamento fa seguito ad un precedente analogo trasferimento, anch'esso di 70 milioni di euro, intervenuto nell'anno 2006;
- recentemente la Commissione di gestione del Fondo ex art.15 ha ripartito le risorse riferibili all'anno 2008, ammontanti a 70 milioni di euro, assegnando, su istanza del

Commissario di Governo, il 60% delle risorse a beneficio dei territori delle regioni Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Lazio, dove è più radicato il fenomeno usura. L'effettiva erogazione interverrà non appena emanato il decreto di riassegnazione al capitolo di spesa della somma di 70 milioni di euro proveniente dal Fondo di solidarietà;

- nell'anno in corso saranno ripartite anche le risorse per l'anno 2009, ammontanti a 11 milioni di euro;
- nell'ambito del PON Sicurezza, che prevede uno stanziamento di oltre 37 milioni di euro da investire nel periodo 2007-2013, sono in corso di definizione alcuni progetti volti a strutturare più efficacemente sul territorio la rete delle associazioni antiracket e antiusura;
- è stata promossa la sottoscrizione a livello provinciale di protocolli d'intesa tra enti territoriali, associazioni e istituti di credito;
- a livello centrale è stato costituito un gruppo di lavoro, al quale sono stati chiamati a partecipare il MEF, l'ABI, la Banca d'Italia, le associazioni antiusura e dei CONFIDI, per facilitare l'accesso al credito di imprenditori e famiglie in difficoltà attraverso una più efficace collaborazione tra le banche ed i soggetti che possono accedere ai finanziamenti del Fondo di solidarietà (art.14);
- è stata condotta una decisa azione per la riduzione dei tempi di definizione delle istanze. A tal riguardo si segnala che in data 1 aprile 2009 il Senato ha licenziato il disegno di legge n.307 "Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione di crisi da sovraindebitamento" che, una volta definitivamente approvato, consentirà, tra l'altro, di contrarre i tempi per l'accesso ai benefici del Fondo di solidarietà (art.14), legati sì ai tempi del procedimento penale a carico degli usurai, ma a fasi antecedenti alla richiesta di rinvio a giudizio;
- lo stesso disegno di legge introduce inoltre una procedura di accordo tra debitore e creditore per rimediare alle situazioni di sovraindebitamento che le attuali procedure concorsuali non consentono di superare;
- relativamente al Fondo di prevenzione (art.15), è stato predisposto un programma di ispezioni per monitorare l'utilizzo dei contributi pubblici;
- in data 29.1.2009 stato disposto il decentramento del servizio antiusura alle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze per rendere più efficiente il complesso delle attività, con particolare riferimento al monitoraggio, ai tempi di analisi della documentazione e di ripartizione dei contributi, all'interscambio di informazioni tra il

Ministero ed i CONFIDI, alla promozione e diffusione della conoscenza sulle iniziative poste in essere per contrastare il fenomeno dell'usura, alla necessità di creare rapporti più stretti con gli enti territoriali per concertare politiche comuni;

- è stata richiesta la collaborazione dei principali CONFIDI per definire una griglia di valutazione che assista i CONFIDI stessi nella selezione delle imprese a favore delle quali prestare garanzie;
- occorre sviluppare iniziative che: in coerenza con quelle già adottate dal Governo, scongiurino la compressione del credito; introducano criteri di selezione più rigorosi e selettivi per l'individuazione dei mediatori creditizi; intervengano per il superamento di carenze legate a fattori quali l'inadeguata dotazione infrastrutturale, le difficoltà occupazionali e la marginalità economica e sociale dei territori..

2.3. Conclusioni

Tutti gli interventi concordano in buona sostanza sull'utilità degli strumenti sinora attuati, sulle cui modalità di attuazione è costante l'attenzione delle Istituzioni preposte.

Le maggiori preoccupazioni riguardano la continuità operativa degli strumenti finanziari, da garantire attraverso un loro costante rifinanziamento, la semplificazione delle procedure, lo snellimento dei tempi di intervento, una più incisiva azione di sensibilizzazione nei confronti del sistema bancario.

Per soddisfare tali esigenze sono già stati messi in atto alcuni provvedimenti (quali il rifinanziamento del Fondo di prevenzione, l'istituzione di gruppi di lavoro che vedono coinvolta anche l'ABI) ed altri sono in corso (nuovo disegno di legge, azioni per il decentramento del servizio antiusura). Sono stati inoltre implementati meccanismi di confronto che consentono di monitorare l'efficacia degli interventi e di evidenziarne gli eventuali fattori critici di successo.

E' stata registrata la disponibilità delle amministrazioni competenti a formulare una nuova definizione delle imprese a rischio usura e a riconsiderare le spese di gestione dei CONFIDI, con particolare riferimento a quelle legali.

Per contro, non appare opportuno un maggior coinvolgimento dei CONFIDI nelle fasi di decisione per l'attribuzione delle risorse del Fondo di cui al predetto art.15, né una commistione tra le azioni promosse dal Fondo di prevenzione (art.15) ed il Fondo di garanzia ex art.15 L.266/97.

3. TEMPI DI PAGAMENTO

3.1. Introduzione

Il tema dei ritardi nei pagamenti alle imprese riguarda due categorie di transazioni commerciali:

- quella tra privati;
- quella tra impresa e Pubblica Amministrazione, centrale o locale.

La prima categoria attiene alla sfera prettamente privatistica. Per ridurre il tasso di sofferenza delle imprese creditrici può essere utile promuovere azioni compensative che garantiscano il fornitore in caso di mancato/ritardato pagamento del cliente. Al riguardo giova ricordare che esistono prodotti assicurativi che garantiscono i crediti delle imprese (ad esempio SACE offre la protezione Multimarket Globale che protegge il portafoglio crediti a 12 mesi di un'impresa, sia in Italia che all'estero), il cui costo dipende anche dal livello di diversificazione del rischio della società assicuratrice.

La seconda categoria attiene ai crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione. All'attualità il problema non sembra potersi risolvere mediante la contrazione dei tempi di pagamento, così che, anche in questo caso, occorre favorire azioni compensative.

Sul tema è recentemente intervenuto il D.L.185/2008, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n.2, che:

- all'art.9, comma 3, intende favorire l'intervento delle società di assicurazione e della SACE nella prestazione di garanzie sui crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche, con priorità alle imprese che offrono una riduzione del credito vantato;
- all'art.9, comma 3-bis, consente alle regioni ed agli enti locali di certificare per l'anno 2009 i crediti certi, liquidi ed esigibili che l'impresa vanta nei loro confronti per somministrazioni, forniture e appalti, al fine di permettere all'impresa medesima la cessione pro soluto del credito a banche o altri intermediari finanziari riconosciuti. La cessione del credito certificata ha effetto anche in presenza di eventuali clausole escludenti contenute nel contratto di fornitura.

Con riferimento a tale seconda disposizione di legge se ne evidenziano i vincoli, che agiscono sull'efficacia temporale (vale solo per il 2009), sulla natura del credito (ad esempio sono escluse le agevolazioni finanziarie), sulla natura del debitore (non riguarda le Amministrazioni centrali). Essa appare pertanto come misura straordinaria.

Entrambe le disposizioni di legge diventano operative solo a seguito di decreto MEF che ne disciplini le modalità di attuazione.

Il tema è stato discusso presso la sede del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del MiSE in incontri tenuti con le amministrazioni e le associazioni di categoria interessate nei giorni 1, 8 e 15 aprile 2009.

3.2. Gli interventi

Sul tema sono pervenute le indicazioni di seguito riportate in forma sintetica.

ABI

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre: superare le limitazioni sull'efficacia temporale e sulla tipologia dell'amministrazione debitrice poste dalla L.2/2009; prevedere l'obbligo per l'amministrazione debitrice di certificare il proprio debito (a tal fine può essere utile l'introduzione della fattura elettronica); modificare la norma sul "blocco dei pagamenti" nel senso che eventuali pendenze impeditive devono sussistere al momento del rilascio della certificazione e non, come attualmente previsto, al momento dell'erogazione; introdurre meccanismi di garanzia sulla data del pagamento, ad esempio prevedendo specifiche coperture assicurative; promuovere iniziative di "reverse factoring" mediante la sottoscrizione, da parte della PA, di convenzioni con banche ed intermediari finanziari sullo sconto dei propri titoli di debito.

UNIONCAMERE

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre: dare attuazione al D.L.185/2008; favorire la prestazione di garanzie da parte della SACE e

altre imprese assicurative; valutare la possibilità di interventi della Cassa Depositi e Prestiti per lo smobilizzo dei crediti.

CONFCOMMERCIO

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre dare attuazione al disposto del D.L.185/2008 per rendere disponibili in tempi brevi strumenti di assicurazioni di sconto assistite da garanzie rese dal sistema assicurativo o da SACE.

CONFAPI

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre che la cessione del credito a favore di banche avvenga a costo zero per l'impresa. A tal fine la PA deve dotarsi di risorse finanziarie adeguate (da Banche o Cassa Depositi e Prestiti) per onorare per intero il proprio debito.

CNA/CONFARTIGIANATO/CASARTIGIANI

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti dei privati, occorre recepire le direttiva comunitaria che prevede la possibilità di ricorrere ad azioni legali anche in sede extragiudiziarica, nonché prevedere che sia il debitore a farsi carico della ricerca di ogni possibile strumento per onorare il proprio impegno;
- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre: prevedere l'estensione a tutta la PA della certificazione del debito; introdurre ed attivare sistemi di compensazione debiti-crediti.

UNCI

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre: un impegno del Governo a contrarre i tempi dei pagamenti; che i costi del ritardato pagamento, e quindi delle conseguenti azioni compensative, non gravino sulle imprese; che si dia rapida attuazione alle procedure per il rilascio di garanzie e certificazioni; poter compensare debiti e crediti; favorire l'intervento di imprese di assicurazione e della SACE per la prestazione di garanzie che agevolino la riscossione dei crediti.

CONFSCOOPERATIVE

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre: rimuovere i vincoli contenuti nell'art.9, comma 3-bis della L.2/2009, facendo sì che la normativa rivista divenga una disposizione ordinaria; sostenere gli intermediari finanziari che attivino strumenti di fattorizzazione dei crediti; agevolare la compensazione dei crediti verso la PA, con i relativi debiti.

CONFINDUSTRIA

- in relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, occorre intervenire per: certificare tutti i nuovi crediti e quelli in essere (per questi ultimi valutando in un tavolo tecnico l'impatto che ciò può determinare sul debito pubblico); vietare, per i nuovi crediti, la possibilità di derogare dall'applicazione del tasso di mora, nel rispetto del D.Lgs. 231/2002; obbligare la PA, per i nuovi crediti, a risarcire i costi sostenuti dal creditore per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte; attuare rapidamente, per i crediti in essere, le disposizioni sulla certificazione introdotte dal D.L.185/2008; individuare, per crediti in essere, un meccanismo di smobilizzo che preveda l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti quale garante di ultima istanza di un'anticipazione bancaria, neutralizzando nel contempo gli effetti di tale meccanismo sul merito di credito dell'impresa; innalzare a 1 milione di euro (e poi progressivamente sino ad almeno 2 milioni di euro) la soglia per la compensazione tra crediti e debiti, secondo meccanismi che agevolino i contribuenti virtuosi.

MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE

- è stato preannunciato un intervento normativo, del quale non sono stati anticipati i contenuti. Le norme saranno predisposte in raccordo con le Amministrazioni competenti e tenendo conto dei suggerimenti e delle osservazioni formulate al Tavolo di lavoro.

CONFESERCENTI

- può essere opportuno valutare, come ipotesi di lavoro, l'istituzione di un'Agenzia per lo smobilizzo dei crediti della PA, ovvero l'intervento di altro organismo equipollente.

3.3. Conclusioni

Il problema dei ritardi nei tempi di pagamento è unanimemente avvertito. L'attenzione si concentra in particolare sui rapporti tra le imprese e la PA, centrale e locale.

Pur nella consapevolezza che, almeno nell'immediato, non appare possibile contrarre significativamente i tempi dei pagamenti, le azioni compensative sin qui annunciate, quand'anche attuate, appaiono soddisfare parzialmente le esigenze e le aspettative del sistema imprenditoriale.

In tal senso le richieste più pressanti si esprimono nelle seguenti considerazioni:

- la rapida attuazione del D.L. 185/2008 è vista favorevolmente. Tuttavia, qualunque sia il meccanismo compensativo che si intende adottare (interventi di società di assicurazione/SACE, anticipazioni della Cassa Depositi e Prestiti, rilascio di certificazioni che consentano la cessione del credito, interventi di fattorizzazione), sulle imprese non devono gravare oneri di nessun tipo, né la loro situazione di creditori della PA deve pregiudicarne la possibilità di accesso al credito. L'eventuale adesione a tali sistemi da parte dell'impresa non deve intaccare l'ammontare del credito vantato;
- occorre superare sia le limitazioni temporali, sia quelle correlate alla natura del soggetto certificante il debito, attualmente presenti nell'art.9, comma 3-bis, del D.L.185/2008: la certificazione del debito da parte della PA deve assumere caratteri di generalità, ordinarietà ed obbligatorietà;
- è necessario eliminare o quanto meno sensibilmente attenuare l'effetto delle soglie oltre le quali non è attualmente possibile compensare debiti e crediti, eventualmente introducendo meccanismi di particolare favore per le imprese che mantengono comportamenti virtuosi in relazione ai loro obblighi tributari e previdenziali. Inoltre la compensazione deve poter intervenire *erga omnes*, indipendentemente dal fatto che la singola impresa possa avere separati rapporti di credito/debito con distinte amministrazioni.

L'ipotesi di lavoro riferita all'istituzione di un'Agenzia per lo smobilizzo dei crediti della PA necessita di maggiori approfondimenti.

4. CAPITALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

4.1. Contesto normativo e di mercato

L'intervento dello Stato in economia si muove entro confini molto precisi, delimitati, in special modo, dalla normativa comunitaria in materia di concorrenza.

Evidentemente lo Stato non può risolvere il problema della sottocapitalizzazione delle imprese intervenendo direttamente con propri conferimenti.

Negli anni passati il principale strumento di aiuto sul quale si è puntato, la legge 488/92, ha incentivato –tra l'altro- l'apporto di capitale proprio da parte degli imprenditori (si trattava di un elemento utile ai fini della formazione delle graduatorie) e ha contribuito alla patrimonializzazione delle imprese e, spesso, alla loro crescita dimensionale con contributi in conto capitale potenzialmente integrativi delle ordinarie linee credito. Com'è noto dopo il 31° bando, attuativo della riforma introdotta con la legge 80/2005 (*mix* tra agevolazioni in conto capitale e in conto interessi), questo regime d'aiuto ha cessato di essere operativo.

Un giudizio su questo incentivo pubblico, per molti versi superato, non può essere espresso compiutamente in questa sede. Qui possiamo limitarci ad affermare che l'Amministrazione deve saper apprendere da tutte le proprie esperienze. Occorre soprattutto una riflessione critica sui limiti delle procedure selettive utilizzate e sul disallineamento tra gli impegni assunti dalle imprese e i risultati conseguiti. Tra le questioni correlate alla passata gestione della legge 488/92, la più rilevante nel breve termine è la ricerca di una soluzione per porre rimedio al disagio che molte imprese patiscono per effetto della normativa sulla perenzione.

Va rimarcato poi che con il venir meno della legge 488/92⁸ l'offerta pubblica di incentivi, soprattutto per le Aree Sottoutilizzate, resta priva di uno strumento nazionale (che ha il pregio di rispondere a regole uniformi in tutto il Paese utili, tra l'altro, per attrarre investimenti esogeni nel Mezzogiorno) finalizzabile alla crescita dimensionale delle imprese che va considerato un obiettivo essenziale per il raggiungimento di economie di scala proporzionate al mercato globale. Di norma essa avviene attraverso

⁸ Sul punto specifico ABI suggerisce sia assunta in considerazione l'opportunità di prevedere un nuovo strumento di sostegno per le imprese, in sostituzione della Legge n. 488/1992 per incentivare nuovi investimenti. <<Si potrebbe ipotizzare uno strumento che utilizzi – in modo “modulare” a seconda della dimensione di impresa, del tipo di investimento e dell'ubicazione – sia il contributo nel pagamento agli interessi, che la garanzia del Fondo di garanzia per le PMI che il contributo in conto capitale, visto come una sorta di “premio” all'impresa che porta a compimento i diversi stati di avanzamento lavori previsti dal programma di investimenti>>.

gli investimenti fissi (anzitutto beni strumentali). I problemi correlati alle asimmetrie informative, infatti, ostacolano i processi di aggregazione tra PMI attraverso fusioni (a meno che le imprese non appartengano già a un gruppo). La questione è tra i temi specifici di un altro tavolo di discussione cui, pertanto, si fa rinvio.

Come dimostrato dall'evidenza degli altri paesi europei e dalle analisi svolte sulla realtà italiana, una maggiore apertura delle imprese al capitale di rischio e alla quotazione avrebbe effetti benefici sugli elementi strutturali di debolezza del tessuto imprenditoriale del nostro Paese, agevolando la crescita dimensionale, i passaggi generazionali, l'apertura degli assetti proprietari, maggiori investimenti in innovazione e ricerca, un riequilibrio della struttura finanziaria. Imprese ben capitalizzate migliorano a loro volta il rapporto con il sistema bancario.

Una forma di intervento pubblico che non ha ancora espresso tutta la propria potenzialità è quella degli incentivi al *capitale di rischio*, vale a dire al finanziamento delle PMI mediante la sottoscrizione di titoli azionari (o quote sociali) da parte di operatori specializzati che, di norma, contribuiscono alla crescita di valore delle imprese per poi alienare i suddetti titoli allo scopo di ottenere delle plusvalenze. La realtà italiana si caratterizza per un limitato ricorso al capitale di rischio lungo le varie fasi di vita delle aziende. Le aziende italiane sono in generale restie ad aprire le strutture proprietarie a investitori terzi, vincolando la crescita aziendale alla limitata disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per la sua realizzazione. Nel contempo, non si è ancora pienamente sviluppata in Italia una comunità di investitori professionali in PMI.

Questa forma di investimento, molto diffusa nei paesi anglosassoni e in molte tra le economie più avanzate, non può essere considerata una forma alternativa di credito, anche per la diversità del rischio cui sono esposti gli investitori. Essa deve essere ritenuta complementare al credito ed è particolarmente utile nel finanziamento delle piccole imprese più innovative e nei processi di riallocazione proprietaria delle imprese (soprattutto medie e grandi) o di loro rami d'azienda. Occorre subito avvertire che questo secondo ambito si vede negata la possibilità di accedere ad aiuti pubblici per effetto della normativa comunitaria⁹. L'intervento dello Stato è quindi ristretto al

⁹ Il riferimento principale sono gli "Orientamenti comunitari sugli aiuti di stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese (2006/C 194/02)".

finanziamento delle fasi *early stage* (che comprende il *seed*¹⁰ e lo *start-up*) ed *expansion* delle piccole imprese. Gli investimenti nelle medie imprese sono di regola consentiti nelle zone assistite¹¹, mentre nelle altre aree la Commissione Europea è disposta a permettere questa forma di intervento a condizione che sia provato che queste imprese possono avere un insufficiente accesso al capitale di rischio anche nella fase di espansione, nonostante la disponibilità degli ordinari finanziamenti bancari.

In effetti il numero e il valore delle operazioni di *private equity* (Cfr. tab.1) è davvero esiguo se lo si compara alla dimensione economica del Paese. Questa situazione è particolarmente accentuata nel Mezzogiorno dove : 1) la scarsa domanda di capitale di rischio è legata alle caratteristiche del tessuto imprenditoriale meridionale (frammentazione, capitalismo familiare, spiazzamento dovuto alle sovvenzioni pubbliche, utilizzo di tecnologie tradizionali); 2) l'insufficiente offerta di capitale di rischio rivolta alle imprese è anche dovuta all'assenza dell'*intera filiera* del capitale di rischio (ad es. servizi reali specializzati nel favorire l'incontro fra domanda e offerta di capitale di rischio) e alle elevate inefficienze informative che determinano un divario tra il rischio percepito dagli operatori finanziari e il rischio reale. D'altro canto, il mancato sviluppo di un mercato finanziario adeguato per dimensioni, efficienza e trasparenza accentua i costi degli operatori per le attività di *scouting* e di *pre-due diligence*.

Tabella 1 Investimenti in capitale di rischio in Italia e nel Mezzogiorno

ITALIA	2006	2007	2008
Numero di operazioni	292	302	372
di cui <i>early stage</i>	62	88	88
di cui <i>expansion</i>	105	113	145
Valore delle operazioni (milioni di euro)	3.731	4.197	5.458
di cui <i>early stage</i>	28	66	115
di cui <i>expansion</i>	1.094	786	837
MEZZOGIORNO	2006	2007	2008
Numero di operazioni	13	18	12
di cui <i>early stage</i>	5	8	2
di cui <i>expansion</i>	3	8	6
Valore delle operazioni (milioni di euro)	89	102	70
di cui <i>early stage</i>	1,5	7	4
di cui <i>expansion</i>	56	84	16

Fonte: Aifi

¹⁰ Si tratta del finanziamento dello studio, della valutazione e dello sviluppo dell'idea imprenditoriale, che precedono la fase d'avvio (*start-up*).

¹¹ Si tratta delle regioni che rientrano nel campo d'applicazione delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) o c) del trattato CE.

Peraltro il gap evidente nel *seed* e nello *start-up capital* si estende a tutta la filiera della finanza con capitale di rischio, fino allo sbocco ultimo della quotazione in borsa o in altri mercati¹².

4.2. Gli strumenti oggi attivi

4.2.1. La legge 388/2000, artt. 103 e 106

Questo strumento *rotativo* (le risorse utilizzate rientrano in larga misura nella disponibilità pubblica) mira a favorire l'accesso al capitale di rischio di PMI delle zone assistite e di nuove imprese *high-tech* (su tutto il territorio nazionale) mediante la concessione di anticipazioni finanziarie pubbliche alle banche e agli intermediari finanziari (incluse le *Società di Gestione del Risparmio*, SGR, che gestiscono *fondi chiusi*) tramite le quali acquisire partecipazioni temporanee e di minoranza. L'intervento pubblico si sostanzia in anticipazioni finanziarie in misura pari al 50 per cento della partecipazione sottoscritta dall'investitore, entro il limite di 2,06 milioni di euro per singola iniziativa. La restituzione dell'anticipazione avviene entro sette anni, all'atto di dismissione della partecipazione, quando i soggetti richiedenti versano allo Stato il 50 per cento di quanto ricavato, al netto della propria remunerazione (per costi di gestione e *success fee*).

Questo regime d'aiuto fino ad oggi ha soddisfatto un numero di richieste piuttosto esiguo (tra il 2005 e il 2008 sono state accolte circa 70 istanze –ma di queste ben 24 sono del 2008–, a fronte di anticipazioni deliberate per 39 milioni euro). Ciò è dovuto senza dubbio alle dimensioni ridotte del mercato del *capitale di rischio* e ai vincoli comunitari che, come si è già rimarcato, restringono di molto la platea delle imprese destinatarie dell'intervento. Inoltre la componente di aiuto, l'agevolazione in senso stretto, nel caso specifico ha una intensità abbastanza modesta. Non di meno si ritiene

¹² Sul punto è il caso di rimarcare che:

- il rapporto tra capitalizzazione di Borsa e Pil a fine 2008 è pari al 23,9% per l'Italia, contro il 32,0% della Germania, il 49,5% di Euronext (Francia, Belgio, Olanda, Portogallo), il 62,2% della Spagna, l'89,1% del Regno Unito e il 171,8% della Svizzera;
- il numero di società quotate è ancora insufficiente e il *gap* che separa l'Italia dal resto dei Paesi europei è ampio e si configura come una vera e propria anomalia che caratterizza il nostro sistema finanziario. A fine 2008 erano quotate in Italia 294 società nazionali, contro 282 ad Atene, 742 a Francoforte, 1.002 sui mercati di Euronext, 801 sui mercati di Nasdaq-Omx (che include Svezia, Finlandia, Danimarca, Islanda, Estonia, Lettonia e Lituania) e 2.415 a Londra;
- il differenziale in termini di numero di società quotate si concentra nel segmento delle imprese di media e piccola capitalizzazione: le imprese con capitalizzazione inferiore ai 100 milioni di euro sono il 23% di quelle quotate in Italia, il 42% Francia, il 59% in Germania e il 60% in UK (2006).

che questo incentivo possa ritenersi efficace (se non altro perché, *caso per caso*, raddoppia la dotazione di capitale esterno alla compagine societaria originale) e, pertanto, possa essere potenziato nei meccanismi operativi.

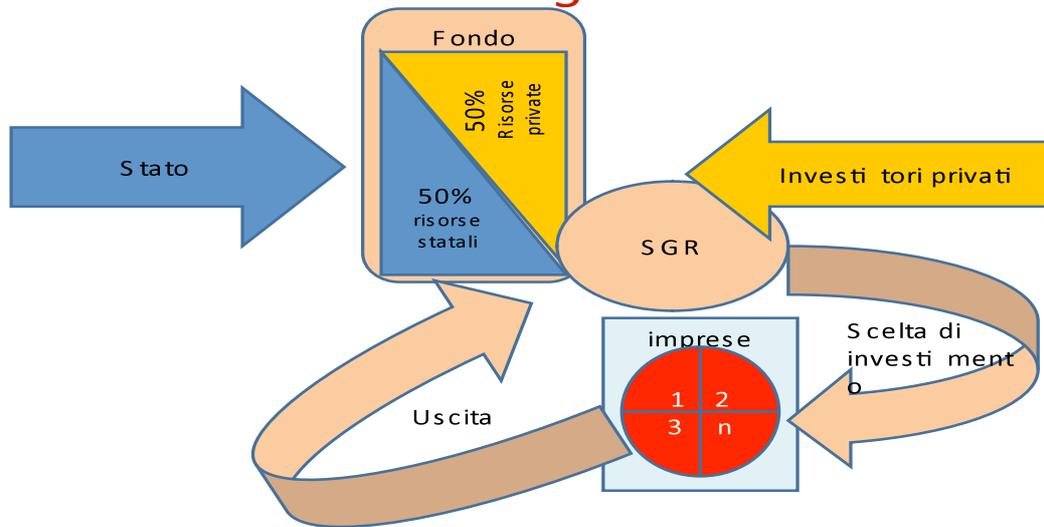
4.2.2. La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), art. 1, comma 222. Il Fondo *high-tech* per il Mezzogiorno.

Questo meccanismo, del quale è titolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie, è stato strutturato ed è gestito in collaborazione con il MEF e il MISE. Tramite questo Fondo, lo Stato:

- sottoscrive fino al 50% di più *fondi chiusi* (selezionati con procedura competitiva) che si vincolano ad acquisire partecipazioni temporanee in PMI del Mezzogiorno, con iniziative di *early stage* ed *expansion* finalizzate a introdurre innovazioni di processo o di prodotto con tecnologie digitali;
- rischia come un investitore privato in caso di perdita, ma in caso di utile consegue un premio massimo prestabilito (il valore della sottoscrizione è rimborsato maggiorato dell’Euribor su base annua più due punti percentuali), trasferendo il beneficio residuo agli investitori privati;
- non interferisce sulle scelte di investimento effettuate dalle SGR;
- si fa carico “a fondo perduto” del 50 per cento dei costi di *scouting* sostenuti dalle SGR per le iniziative di *early stage* che non si concretizzano in investimento.

Fig. 1 Rappresentazione grafica dell’intervento pubblico in uno dei fondi chiusi.

Il Fondo high-tech per il Mezzogiorno



Questa norma ha riscosso un buon successo tra gli operatori. Sei SGR, dopo essersi fatte carico dei costi di costituzione di altrettanti *fondi chiusi* approvati dalla Banca d'Italia, hanno presentato richiesta (ma due di queste sono state escluse per difformità rispetto ai requisiti di accesso) sul primo bando. Ad ogni modo tutte le risorse pubbliche disponibili sono state impegnate e altrettanti capitali privati raccolti presso gli investitori. Questo vuol dire che le quattro SGR beneficiarie dispongono di una capacità di investimento di circa 160 milioni di euro per i prossimi quattro anni. E' un valore molto significativo, soprattutto laddove si consideri che lo strumento guarda alle PMI innovative del Mezzogiorno e si consideri l'incidenza di questo *target* rispetto ai valori del mercato meridionale nella sua totalità (Cfr. Tab. 1).

4.3. Conclusioni: gli strumenti per il futuro

Le esperienze appena riassunte costituiscono la base di partenza per sviluppare nuovi strumenti di intervento. Anche la legge 388/2000 (artt. 103 e 106) e la legge 311/2004 (art. 1, comma 222), al pari delle norme istitutive del Fondo di garanzia per le PMI, ricadono nell'orbita del Fondo per la Finanza di impresa istituito dalla Legge Finanziaria per il 2007, sicché i relativi fondi sono soppressi e i meccanismi attuativi dovrebbero cessare di essere operativi con l'adozione del decreto attuativo previsto da tale normativa (cfr. par. 1.2.3.). Le parti economiche, anche con riguardo ai meccanismi concernenti al capitale di rischio, formulano l'auspicio che sia soppresso il Fondo Finanza di Impresa, sì da proseguire nel solco delle esperienze già in atto.

Può ritenersi acquisito che gli operatori finanziari hanno necessità di costruire dei portafogli di partecipazioni adeguatamente diversificati sicché:

- nella maggior parte dei casi si sconsiglia di implementare interventi pubblici su scala regionale;
- entro i limiti consentiti dalla normativa comunitaria, occorre che le misure pubbliche permettano agli operatori finanziari di investire nelle piccole e medie imprese che essi ritengono più interessanti a prescindere dal settore, dall'area geografica, dalla fase dell'investimento (*early stage* o *expansion*) e dalla percentuale dei titoli detenuti. Né ha senso imporre una durata molto breve per la chiusura delle operazioni;
- due tipi di agevolazione che si possono integrare offrendo concreti vantaggi agli investitori sono:
 - la riduzione dei costi di *scouting*, mediante contributi pubblici sulla spesa sostenuta (ammessa dalla normativa comunitaria solo per le operazioni che, all'esito del processo valutativo, non si sono sostanziate in scelte di investimento);
 - la sottoscrizione di fondi chiusi a condizioni identiche a quelle dei privati in caso di minusvalenza e più vantaggiose per i privati in caso di plusvalenza.

Non vi è dubbio che uno degli ambiti più connaturati al *capitale di rischio* sia quello delle imprese autenticamente *high-tech* e quindi con un alto potenziale di crescita nel breve periodo. Tuttavia occorre riconoscere che la specializzazione produttiva italiana nel "manifatturiero tradizionale" e la dimensione media delle imprese italiane

suggeriscono di percorrere *anche* altre vie. A questo proposito occorrerebbe che gli investitori ricevano stimoli adeguati a:

- non operare soltanto in base a logiche di investimento a breve termine;
- offrire alle imprese partecipate apporti non solo finanziari (ad esempio relazioni commerciali o innovazioni di processo) per favorire lo sviluppo del giro d'affari e del valore aggiunto.

Nell'affrontare la materia i documenti e le note prodotte dalle categorie imprenditoriali rimarcano pressoché tutti la necessità di agevolare la capitalizzazione delle imprese tramite aiuti fiscali di varia tipologia (defiscalizzazione degli utili reinvestiti, deducibilità dei conferimenti in conto capitale sociale, equiparazione del trattamento fiscale tra aumento del capitale sociale e interessi passivi¹³, ecc.). E' questo un approccio, effettivamente seguito in molti Paesi, che richiede una adeguata valutazione sia delle opportunità, sia dei costi da parte delle istituzioni preposte alle politiche fiscali.

In tema di *capitale di rischio* è condivisibile quanto affermato da alcune associazioni a proposito della utilità di questa tecnica di finanziamento in specifici ambiti. Come ad esempio nei processi di riallocazione proprietaria relativi, tra l'altro, al ricambio generazionale nelle PMI. Resta fermo, tuttavia, che la normativa comunitaria non consente aiuti pubblici per siffatte operazioni.

E' il caso di ribadire che, in questa materia, le misure di intervento pubblico possono operare con due approcci complementari (come peraltro è stato fin qui) e quindi se da una parte è possibile stimolare, tramite bandi di gara, la costituzione di nuovi *fondi chiusi* per le PMI (e quindi la mobilitazione di organizzazioni e capitali volti all'acquisizione di partecipazioni temporanee in imprese), dall'altra è possibile, con un meccanismo *a sportello*, agevolare iniziative "spot" attuate da banche o da altri investitori qualificati.

¹³ Tecnicamente questa specifica misura potrebbe essere strutturata riconoscendo alle società di piccola dimensione un costo figurativo deducibile ai fini fiscali, commisurato al patrimonio netto di nuova formazione costituito a fronte della sottoscrizione in contanti di azioni di nuova emissione e calcolato sulla base di un coefficiente fissato con riferimento al tasso di interesse applicato dalle banche alle imprese. Con opportuni dettagli si andrebbero a definire l'ambito di applicazione (società quotate o negoziate su MTF) e gli accorgimenti necessari a evitare comportamenti opportunistici o elusivi.

Confesercenti e associazioni rappresentative dell'artigianato rimarcano che gli incentivi pubblici per il capitale di rischio avrebbero il limite di mirare soprattutto a favorire la crescita dimensionale delle imprese, mentre sarebbe più opportuno "pensare al piccolo". Sugeriscono quindi l'utilizzo di meccanismi come la partecipazione diretta dello Stato nelle imprese (secondo un certo "modello francese" sul quale occorrono però maggiori elementi informativi) e, soprattutto, attraverso il ricorso agli incentivi fiscali cui si è fatto riferimento sopra.

Le Associazioni rappresentative della cooperazione, suggeriscono di rivedere ed aggiornare la Legge Marcora, titolo II, al fine di salvaguardare esperienze aziendali di eccellenza attraverso lo strumento cooperativo. In merito al titolo I della medesima Legge, ritengono che, nel complesso, la regionalizzazione ha depotenziato i benefici degli interventi ivi previsti.