

**Legge regionale 6 settembre 1993, n. 48***Interventi per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane***Sintesi del monitoraggio (ottobre 2009)**

Questo documento rappresenta una sintesi del monitoraggio della l.r. 48/1993 *Interventi per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane*, svolto su mandato della III Commissione consiliare. Il lavoro ha avuto come obiettivi: la descrizione del contesto in cui la legge opera; l'analisi delle finalità del legislatore e la verifica della congruenza della legge a tali obiettivi; l'analisi dell'attuazione pratica della legge negli anni tra il 2002 e il 2008 da un punto di vista procedimentale, finanziario ed economico e la valutazione degli effetti dell'intervento legislativo.

Le 144.408 imprese artigiane rappresentano il 28% delle imprese venete, per un totale di quasi 400.000 addetti (09/2009); il loro peso sul PIL regionale supera il 16% contro una media nazionale del 12%. Questi numeri chiariscono il perché della generale attenzione nei confronti dell'artigianato, soprattutto per ciò che concerne il problema dell'accesso al credito: nel 2007 i finanziamenti alle imprese artigiane venete sono ammontati complessivamente ad 8,15 miliardi di euro, pari al 5,8% dell'ammontare dei finanziamenti concessi alla generalità delle imprese venete.

A. L'interesse pubblico perseguito

La difficoltà delle PMI nel reperire le risorse finanziarie necessarie per sostenere la loro attività e operare nuovi investimenti è un fenomeno assai noto. Con l'obiettivo di mitigare i propri problemi di accesso al credito, le PMI si sono organizzate in istituzioni di mutua garanzia, i Consorzi Fidi o Confidi, il cui principale scopo è fornire collettivamente agli istituti di credito garanzie reali o personali escutibili in caso di insolvenza del debitore.

L'idea di fondo della l.r. 48/1993 consiste nel subordinare un contributo dell'8% in conto capitale a favore dell'imprenditore artigiano per finanziamenti fino a 30.000 euro alla prestazione della garanzia di un Confidi (**art. 4, lettera a**) e, al tempo stesso, nel contribuire direttamente a rafforzare la struttura patrimoniale dei Confidi, accrescendo il patrimonio netto (**art. 5**) di quelli

che tra loro rispettano alcuni requisiti dimensionali e finanziari, premiando altresì processi di fusione e accorpamento. L'articolo 12 istituisce il Comitato consultivo per il credito all'artigianato, il quale, nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale, propone una suddivisione delle risorse stanziare tra gli interventi previsti dagli articoli 4 e 5 nonché i criteri che informano la ripartizione dei contributi tra Confidi di I grado (i contributi ai Confidi di II grado sono regolati dalla legge in misura del 15% di quelli attribuiti ai Confidi di I grado loro associati).

B. L'attuazione

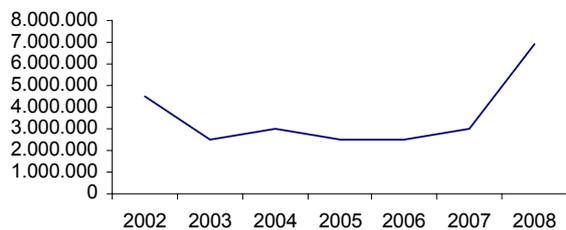
Nel bilancio della Regione Veneto, nell'ambito della funzione obiettivo 7 *Sviluppo del sistema produttivo e delle PMI*, è inserita l'area omogenea 16 *Interventi per l'artigianato*. All'interno di questa è collocata l'unità previsionale di base (upb) 56 *Interventi strutturali a favore delle imprese artigiane*; gli interventi previsti dalla l.r. 48/1993 afferiscono, a loro volta, a tale upb.

Area Omogenea 16 Interventi per l'artigianato Stanziamenti in mln (2002-2008)	
456 mln ← (238 di fonte esclusiva regionale)	
di cui:	
upb 54 Azioni a sostegno dell'associazionismo artigiano	9,6 (2%)
upb 55 Regolarizzazione posizioni contributive pregresse del settore secondario	48,2 (11%)
upb 56 Interventi strutturali a favore delle imprese artigiane	398,2 (87%) di cui: 24,9 (6,3%) su capitolo 21016 <i>Interventi regionali per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane (l.r. 48/1993)</i>

I circa 25 milioni di euro stanziati per la l.r. 48/1993 tra il 2002 e il 2008 rappresentano il 5,5% del totale delle somme destinate agli

interventi per l'artigianato. Tale quota è però in vistosa crescita e ha raggiunto nel 2008 il 15,9%.

Anadamento degli stanziamenti per la l.r. 48/1993
(2002-2008)



Benché la l.r. 48/1993 preveda diverse tipologie di intervento (si rimanda al testo di legge per i dettagli), solo quelli relativi agli articoli 4 e 5 sono stati finanziati nel periodo oggetto di analisi.

Si precisa, inoltre, che delle diverse misure previste dall'articolo 4, risultano finanziate quasi esclusivamente (97,6%) quelle di cui al comma 1, lettera a) *prestiti relativi ad operazioni di investimento in beni strumentali.*

I 3.654 contributi concessi hanno assorbito il 17,1% delle somme stanziare per la l.r. 48/1993, riguardando soprattutto investimenti in automezzi (56%) e macchinari (19%).

Articolo 4 (2002-2008)	
N. contributi concessi	3.654 (ca. 2,5% delle imprese artigiane attive nel periodo)
Importo medio del contributo	1.156 euro
Importo totale dei contributi	4,25 mln (17,1% degli stanziamenti per la l.r. 48/1993)
Tempo medio tra erogazione del finanziamento (banca) e pagamento del contributo (Regione)	601 giorni (di cui 293 tra concessione ed erogazione del contributo)
Caratteristiche degli investimenti	
Importo medio	14.400 euro
Durata media	39 mesi
Importo medio rata mensile	1,670 euro
Tasso di interesse medio	4,96%

Necessita sottolineare che il procedimento per ottenere i contributi previsti dall'articolo 4 è assai complesso: l'artigiano deve presentare domanda al Confidi; questi, in seguito all'esito positivo della propria istruttoria, la trasmette alla banca; la banca esegue una nuova istruttoria e, se il parere è positivo, eroga il finanziamento e successivamente inoltra la domanda alla Regione, la quale, una volta all'anno, assegna i contributi. Questo spiega altresì la lunghezza dei tempi indicati nella tabella.

Per quanto riguarda l'articolo 5, si evidenzia che dal 2004 in poi, i contributi agli organismi di primo livello sono stati assegnati per il 50% con

riferimento al totale delle esposizioni in essere alla fine dell'esercizio precedente e per il 50% con riferimento agli affidamenti accordati nello stesso esercizio. La Giunta regionale stabilisce inoltre i limiti del rapporto tra patrimonio e garanzie prestate che i Confidi devono rispettare per poter ottenere il contributo. Tali limiti sono stati i seguenti:

- 1/10 per le cooperative e 1/20 per i consorzi dal 2002 al 2005;

- 1/10 per le cooperative e 1/15 per i consorzi dal 2006 al 2008.

Complessivamente sono stati assegnati nel periodo analizzato 200 contributi ad organismi di I grado e 23 ad organismi di II grado. La seguente tabella illustra ulteriori dettagli in proposito.

Articolo 5 (2002-2008)	
Contributi a Confidi di I grado (35 nel 2002; 23 nel 2008)	17,4 mln
N. Soci medio per Confidi	3.347
Rapporto medio tra patrimonio e garanzie prestate	1/5
Contributo medio ricevuto	86.290 euro
Contributi a Confidi di II grado (4 nel 2002; 3 nel 2008)	3,1 mln
Totale	20,5 mln (82,9% degli stanziamenti)

La riduzione del numero di Confidi beneficiari dei contributi è il risultato della vivace dinamica di fusioni ed accorpamenti che ha interessato l'universo dei Confidi a seguito dell'introduzione della Legge Quadro sui Confidi (art. 13 D.L. 269/2003, conv. in L. 326/2003) e del recepimento da parte del nostro sistema bancario degli accordi di Basilea II, i quali fissano criteri per la misurazione del rischio e del merito di credito delle imprese. Si ritiene utile segnalare che il mondo artigiano ha avuto modo di esprimere più di qualche perplessità su tali accordi, causa la loro natura pro-ciclica e l'eccessiva rigidità.

C. Gli effetti

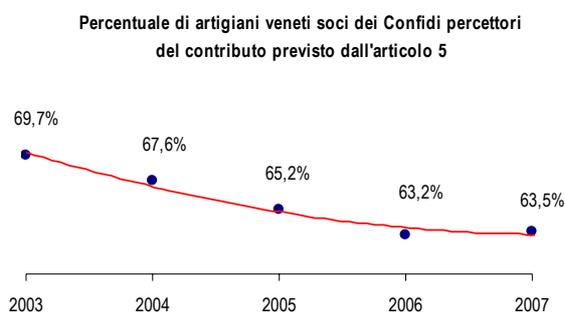
Gli effetti della l.r. 48/1993 vengono presentati secondo due prospettive: una quantitativa, che fa perno sui dati raccolti; una qualitativa, che si basa sulle risposte ai questionari somministrati dall'Osservatorio alla Direzione artigianato e ai responsabili dei Confidi.

Ipotizzando che un artigiano abbia usufruito solo una volta del contributo previsto dall'articolo 4 (l'Osservatorio non è in grado di controllare l'identità dei singoli percettori), si stima che i beneficiari nel periodo analizzato rappresentino meno del 2,5% del totale delle imprese artigiane attive. Si rileva altresì che è stato sufficiente il 58,4% delle risorse destinate dalla Giunta all'articolo 4, tramite i piani di riparto annuali, per

far fronte a tutte le domande ammesse (il restante 41,6% ha incrementato la quota per i Confidi). Visti i tempi necessari affinché i contributi manifestino il loro effetto, il loro esiguo ammontare e i costi che gli artigiani devono sostenere a causa delle spese di istruttoria e della percentuale dovuta al Confidi sull'importo garantito (generalmente tra l'1% e l'1,5%), è quantomeno dubbio che tale misura sia in grado di stimolare *nuovi* investimenti.

Tale valutazione è confermata dai Confidi, i quali ritengono largamente implausibile che la prospettiva di ricevere il contributo sia stata determinante nella decisione di investimento (mediamente stimano che il contributo sia stato determinante solo per un investimento su quattro). Nonostante ciò, tanto i Confidi quanto la Direzione artigianato ritengono che tali contributi possono essere utili, in quanto si concentrano su importi di entità relativamente modesta che non sono adeguatamente considerati da altri interventi normativi.

Per ciò che concerne l'articolo 5, il seguente grafico mostra la percentuale delle imprese artigiane venete potenziali beneficiarie indirette degli interventi in favore dei Confidi.

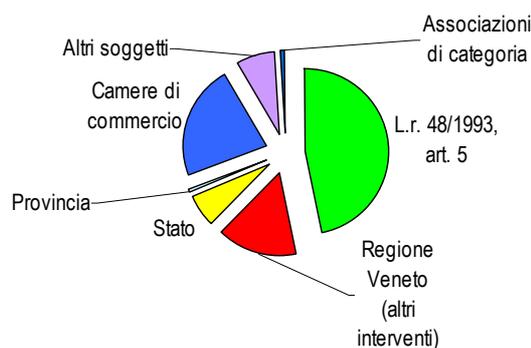


E' necessario far presente che recenti studi hanno dimostrato l'efficacia dei Confidi nel mitigare il problema dell'accesso al credito delle PMI e la loro capacità di negoziare condizioni migliori di quelle che gli artigiani potrebbero ottenere da soli. Si sottolinea altresì che per ogni euro che il Confidi conferisce nel fondo di garanzia presso la banca, questa si impegna ad erogare finanziamenti per un multiplo di tale importo; dal momento che il moltiplicatore è generalmente superiore a 15, si stima che i 17,4 mln di euro assegnati ai Confidi di primo grado nel periodo analizzato sono stati in grado di alimentare investimenti per oltre 260 milioni di euro. Fedart, la federazione nazionale unitaria dei consorzi e delle cooperative artigiane di garanzia, riporta che la quota di finanziamento garantita dai Confidi veneti è mediamente del 50%. I contributi della Regione, e in particolare

quelli provenienti dalla l.r. 48/1993 risultano di vitale importanza per il funzionamento dei Confidi, al cui patrimonio netto contribuiscono significativamente soggetti diversi dai soci. Non è agevole risalire all'esatta proporzione di tali apporti ma, come evidenziato dal grafico seguente elaborato su informazioni raccolte dall'Osservatorio presso i Confidi, la l.r. 48/1993 costituisce quasi il 50% di tale quota.

I responsabili dei Confidi concordano infatti nel ritenere la tipologia di contributi previsti dall'articolo adeguata alle finalità della legge 5: tutt'al più, ritengono che il contributo pubblico dovrebbe essere aumentato significativamente, soprattutto in virtù delle accresciute difficoltà che gli artigiani incontrano nell'accesso al credito in seguito alla cattiva attuale congiuntura economica.

Origine dei fondi non conferiti dai soci (dichiarazione dei Confidi)



D. Conclusioni e proposte

Il lavoro di monitoraggio svolto ha permesso all'Osservatorio di pervenire alle conclusioni di seguito illustrate. Per ciò che concerne gli interventi previsti dall'**articolo 4**, si sono rilevati i seguenti elementi di criticità:

- 1) il modesto importo del contributo, di poco superiore ai 1.000 euro in media;
- 2) l'elevata complessità dell'iter previsto che si traduce in lunghi tempi di attesa per l'artigiano;
- 3) l'esistenza di costi per l'artigiano legati al passaggio obbligato per un Confidi;
- 4) l'obsolescenza degli interventi previsti dalle lettere b, c, d, e, f, in quanto leggi successive ne hanno sostituito le funzioni;
- 5) la scarsa domanda anche per le lettere finanziate;
- 6) la presumibile inadeguatezza dell'intervento a stimolare nuovi investimenti;
- 7) l'esistenza di altre leggi nazionali e regionali con finalità analoghe.

Alla luce di quanto rilevato, appare possibile formulare le seguenti prospettive di modifica:

- 1) semplificare il procedimento, in modo da ridurre drasticamente i tempi di attesa per l'artigiano;
- 2) stralciare gli interventi obsoleti;
- 3) rivedere in aumento i limiti di ammissibilità dei finanziamenti;
- 4) prevedere dei limiti massimi sulle spese di istruttoria che i Confidi possono caricare agli artigiani per le domande di contributo.

In alternativa, si pone l'opzione di destinare le risorse attualmente assegnate ai contributi di cui all'articolo 4 ad altro e più efficace strumento, ad esempio agli interventi di cui all'**articolo 5**.

Per quanto riguarda questi ultimi interventi, si sono potute rilevare la loro funzionalità e coerenza con l'interesse pubblico perseguito dal legislatore. Tuttavia, una potenziale criticità deriva dal fatto che i criteri adottati per l'assegnazione dei contributi non sembrano tenere adeguatamente in considerazione la capacità allocativa degli organismi di garanzia, in quanto non sono costruiti valutando anche la qualità dei crediti da essi garantiti e la tipologia delle garanzie prestate.

Si ritiene perciò opportuno valutare l'ipotesi di elaborare un meccanismo di ripartizione dei contributi che premi gli organismi più meritevoli, avvalendosi eventualmente di specialisti in *credit risk management*.

Si rileva inoltre che l'attuale congiuntura economica ha determinato un pressoché generale peggioramento del portafoglio dei Confidi.

Tale circostanza induce perciò a valutare con particolare attenzione le richieste di un maggior intervento pubblico al fine di ridurre gli ostacoli al credito incontrati dagli artigiani. La stessa proposta di Documento di Programmazione Economica e Finanziaria del 2009, approvato con DGR n. 86 del 30 giugno 2009, elenca al punto 3.5.01 tra gli obiettivi correnti in tema di artigianato il "*rafforzamento dell'operatività dei Confidi assegnando risorse destinate*

specificatamente ad elevare il grado di garanzia dei Confidi per facilitare le opportunità di crescita delle imprese". Si prevede, infatti, che nel prossimo futuro gli istituti di credito richiederanno un intervento maggiore ai Confidi tanto in termini di quota di finanziamento garantita che di qualità della garanzia stessa.

La **legge regionale 48/1993** ha ormai sedici anni e molte delle sue finalità, quali ad esempio il consolidamento finanziario dei Confidi, sono state perseguite anche da interventi legislativi nazionali: l'universo dei Confidi è infatti attualmente percorso da profondi cambiamenti causati dalla legge quadro sui Confidi (art. 13 della legge 326/2003) e dagli accordi di Basilea II, i cui effetti non si sono ancora dispiegati del tutto. In ultima analisi, riscontrato il cruciale ruolo degli organismi di garanzia nel mitigare i problemi di accesso al credito delle imprese artigiane, si ritiene che la l.r. 48/1993 potrebbe beneficiare di una profonda rivisitazione alla luce dell'attuale quadro normativo, in modo da fornire esaustive risposte alle rinnovate esigenze dei Confidi tramite un'articolata normativa a loro esclusivamente dedicata.

Le principali fonti utilizzate per il monitoraggio della l.r. 48/1993 sono state:

- a) leggi regionali e nazionali sull'artigianato e la Piccola e Media Impresa (PMI);
- b) l'accordo di Basilea II;
- c) deliberazioni della Giunta regionale e decreti dirigenziali;
- d) Programma regionale di sviluppo;
- e) Documenti di programmazione economica e finanziaria (dal 2002);
- f) dati di bilancio regionale per gli anni 2002/2009;
- g) dati forniti dalla Direzione Artigianato sui contributi erogati ex l.r. 48/1993;
- h) pubblicazioni scientifiche;
- i) dati Istat-ASIA;
- l) dati di Infocamere;
- m) risposte a un questionario redatto dall'Osservatorio e somministrato via internet ai responsabili degli organismi di mutua garanzia artigiani di primo e secondo grado percettori dei contributi previsti dalla l.r. 48/1993.

Consiglio regionale del Veneto

Segreteria regionale affari generali,
giuridici e legislativi

Direzione regionale rapporti e
attività istituzionali
Servizio di segreteria
Prima Commissione consiliare



Osservatorio sulla spesa regionale

realizzato da: Gabriele Frollo, Carlo Simionato, Matteo Colombo
e Arianna Zanon
coordinatore: Alessandro Rota
consulenza scientifica: Giovanni Valotti e Carlo Buratti

Si ringraziano per la preziosa collaborazione fornita:
Roberto Talamini (III Commissione consiliare);
Segreteria regionale attività produttive, formazione e istruzione;
Direzione artigianato;
Direzione bilancio

L'esito del monitoraggio comprende, oltre alla presente sintesi, un esaustivo rapporto di monitoraggio, composto da scheda di monitoraggio e allegati tecnici, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti.