

AS920 - REGIONE ABRUZZO - DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE PER LA CONCESSIONE DEI CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI PER INTEGRAZIONE DEI FONDI RISCHI

Roma, 20 marzo 2012

Presidente della Giunta Regionale della Regione Abruzzo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 14 marzo 2012, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, così come introdotto dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha deliberato di esprimere il proprio parere relativamente al contenuto delle *"Disposizioni di attuazione per la concessione dei contributi in conto interessi e per integrazione dei fondi rischi"*, approvate con delibera della Giunta Regionale Abruzzo n. 947 del 29 dicembre 2011¹.

Tali disposizioni, emanate in attuazione della L.R. 2 agosto 2010, n. 37, recepiscono i limiti soggettivi per l'accesso ai contributi regionali legati a requisiti territoriali e finanziari indicati nella predetta legge i quali, in linea con quanto già segnalato dall'Autorità, sono suscettibili di determinare restrizioni concorrenziali.

L'Autorità si è, infatti, già espressa in tema di limiti all'accesso ai contributi per i Consozii di Garanzia Fidi (Confidi), nell'ambito della segnalazione AS732 del 19 luglio 2010² inviata anche alla Regione Abruzzo, nella quale sono state evidenziate: i) le restrizioni concorrenziali derivanti dall'inserimento di vincoli territoriali e di *governance* quali condizioni per l'assegnazione dei contributi ai confidi³ e ii) l'impossibilità di provvedere ad affidamenti diretti dei servizi di gestione dei fondi di garanzia fidi regionali alla luce del fatto che il servizio oggetto di affidamento non può essere incluso tra i servizi pubblici locali e, conseguentemente, si deve ritenere che lo stesso sia soggetto alle forme di affidamento ordinarie.

Venendo, nel dettaglio, alle disposizioni approvate con la Delibera n. 947/11, rilevano, in primo luogo, i requisiti soggettivi per l'accesso ai contributi. Sono, infatti, previsti specifici obblighi, per i Confidi che richiedano i contributi, di provare il possesso dei requisiti previsti dalla L.R. n. 37/10. In particolare, l'articolo 1, che reca *"Termini e modalità di presentazione delle richieste di contributo"* presenta aspetti in contrasto con le regole di tutela della concorrenza nei seguenti punti:

- comma 7, lettera a) (operatività alla data del 31 dicembre 2005);
- comma 7, lettera b) (numero minimo di imprese);
- comma 5, lettere a) e c), e comma 7, lettera c) (requisito territoriale della sede legale in Abruzzo);
- comma 7, lettere f) e g) (requisiti patrimoniali storici).

Con riferimento al requisito dell'operatività alla data del 31 dicembre 2005, richiesto nel comma 7, lettera a) (sulla base dell'articolo 2, lettera a), della L.R. n. 37/10), è evidente che tale indicazione costituisce una barriera all'entrata insormontabile per un nuovo Confidi che volesse iniziare ad operare in Abruzzo. Tale limite non risulta giustificato, sotto un profilo concorrenziale, perché inserisce un parametro del tutto arbitrario e che non tiene conto dell'effettiva efficienza degli operatori. Sul punto deve osservarsi che il requisito indicato inserisce un limite temporale del tutto arbitrario e non proporzionato rispetto alle ragioni di tutela della concorrenza che devono garantire il massimo accesso possibile al mercato da parte di operatori efficienti⁴. È pertanto fondamentale, per accrescere la competitività del mercato a livello nazionale, che i processi di aggregazione si sviluppino sulla base di dinamiche di mercato basate su considerazioni di efficienza e non per imposizione legislativa.

¹ [La deliberazione è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 4 del 20 gennaio 2012.]

² [Cfr. Segnalazione AS732 del 14 luglio 2010, Criteri di affidamento dei contributi per i fondi di garanzia fidi, in boll. 28/2010.]

³ [In particolare, l'Autorità ha riscontrato che molto spesso le Regioni e/o le Camere di Commercio utilizzano, come criteri soggettivi di ammissione dei Confidi ai contributi per l'erogazione di garanzie, requisiti territoriali che potrebbero pregiudicare l'accesso al mercato di nuovi soggetti quali, ad esempio:

1. la sede legale nel territorio di riferimento;

2. la presenza, tra gli organi statuari, di soggetti designati da enti del territorio di riferimento;

3. la presenza, tra i consorziati, di un numero minimo di imprese con sede o unità locale nel territorio di riferimento.]

⁴ [Sulla dimensione dei confidi si è espressa anche Banca d'Italia la quale ha osservato che «l'efficacia dei confidi dipende anche dalle loro specifiche caratteristiche. In particolare una maggiore dimensione consente di sfruttare economie di scala nell'attività di screening e monitoraggio. Una più ampia dimensione può consentire inoltre una più ampia diversificazione del rischio, accrescendo la possibilità di garantire imprese che, per caratteristiche settoriali e di localizzazione, hanno performance poco correlate con quelle delle imprese già garantite dal fondo. Di converso, all'aumentare della dimensione, i confidi tenderebbero progressivamente a perdere la loro natura localistica e, in presenza di un numero molto elevato di soci, il peer monitoring risulterebbe poco efficace». Cfr. Banca d'Italia, I confidi e il credito alle piccole imprese durante la crisi, cit., p. 9.]

In relazione al requisito che prevede un numero di imprese minime, richiesto dal comma 7, lettera b) (così come previsto dall'articolo 2, lettera b), della L.R. n. 37/10), deve osservarsi che, analogamente a quanto espresso *supra*, tale requisito risulta del tutto arbitrario e impone un'aggregazione tra confidi non dettata da ragioni di efficienza o di sfruttamento di economie di scala. Il numero di imprese associate, eventualmente sul territorio locale, invece, può ben essere utilizzato come coefficiente per commisurare la misura del contributo in quanto garantisce una distribuzione dei fondi basata sulla rappresentatività territoriale e costituisce un corretto incentivo per favorire le forme di aggregazione tra confidi.

Tra i requisiti maggiormente limitativi della concorrenza deve essere annoverato quello dell'iscrizione nel registro delle imprese di una delle province abruzzesi e, conseguentemente, la sede legale in Abruzzo, richiesto dal comma 5, lettere a) e c), e dal comma 7, lettera c) (così come previsto dall'articolo 2, lettera c), della L.R. n. 37/10). L'Autorità ha, infatti, già segnalato che tale requisito costituisce un freno ingiustificato e artificioso allo sviluppo e alla crescita dimensionale delle imprese. Un naturale processo di concentrazione del mercato, basato sul merito e sulla capacità imprenditoriale degli operatori, risulta inopinatamente frenato da simili disposizioni che impediscono un'operatività a livello sovraregionale e, inoltre, non sono compatibili con i principi di libertà di stabilimento e circolazione dei servizi. Il vincolo sopra indicato, inoltre, non risulta giustificato dalla necessità che i contributi regionali vengano veicolati ad imprese del territorio, dovendosi distinguere la sede dei Confidi dalla sede territoriale delle imprese beneficiarie delle garanzie oggetto di contributi regionali. Le attività degli enti locali sono, infatti, volte a promuovere lo sviluppo del territorio di competenza e, sulla base di questo principio, è giustificabile, in un'ottica di rispetto dei limiti di competenza territoriale, che gli enti concedano l'utilizzo dei propri fondi per l'emissione di garanzie a favore esclusivamente di imprese operanti nel proprio ambito territoriale. In quest'ottica è accettabile, da un punto di vista *antitrust*, un vincolo di destinazione dei fondi stessi a favore delle imprese operative nel territorio di riferimento, purché ovviamente, ciò non costituisca una barriera all'ingresso per i confidi attivi a livello sovraregionale i quali ben possono operare in Abruzzo, associando anche imprese abruzzesi, avendo sede legale fuori dalla Regione.

Venendo, infine, ai requisiti patrimoniali storici, quelli che si riferiscono, cioè, al valore del fatturato relativo all'attività esercitata negli anni precedenti, richiesti dal comma 7, lettere f) e g) (così come previsti dall'articolo 2, lettere f) e g)), l'Autorità⁵ ne ha più volte segnalato la restrittività in ragione del fatto che gli stessi, alla stregua dei requisiti di anzianità operativa, costituiscono una barriera insormontabile per i nuovi entranti. Deve, infatti, sottolinearsi che tali requisiti non si riferiscono esclusivamente all'entità del capitale di rischio (come, invece, quelli previsti dall'articolo 2, lettera d), della L.R. n. 37/10), ma al fatturato storico e implicano, perciò, che l'impresa sia stata operativa nel lasso temporale indicato che, nel caso di specie, corrisponde almeno ai tre anni precedenti alla richiesta dei contributi. Ciò implica l'impossibilità, per un confido di nuova formazione, di ottenere i contributi e ne determina un sensibile e ingiustificato svantaggio rispetto ai confidi storicamente presenti sul mercato. Sul punto si osserva, inoltre, che l'articolo 13 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, recante *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326, già prevede il possesso di requisiti patrimoniali e, al comma 44, specifica che «*i confidi fruiscono di tutti i benefici previsti dalla legislazione vigente a favore dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva fidi; i requisiti ivi stabiliti si considerano soddisfatti con il rispetto di quelli previsti dal presente articolo*».

Le disposizioni di attuazione, inoltre, recependo quanto disposto dall'articolo 4 della L.R. n. 37/10, indicano i coefficienti di valore percentuale degli indici di contribuzione ai fondi rischi dei confidi, prevedendo, tra i coefficienti, il numero di anni di attività (articolo 3, lettera h). Tale disposizione risulta in contrasto con le norme a tutela della concorrenza laddove prevede una corresponsione maggiore di contributi a favore dei confidi aventi una maggiore anzianità operativa. Gli indici basati sul numero di anni di attività, infatti, sono meramente arbitrari e non rispondono ad alcuna esigenza di efficienza né garantiscono un'allocazione delle risorse pubbliche basata sul merito o sulle dimensioni del Confido, ma si limitano a favorire le imprese preesistenti, determinando un sensibile danno per la concorrenza. È evidente, infatti, che tale norma attribuisce alle imprese storicamente presenti un ingiustificato vantaggio concorrenziale rispetto alle imprese di più recente costituzione.

In conclusione, l'Autorità osserva che le Disposizioni di attuazione approvate con la delibera n. 947/11 risultano fortemente restrittive della concorrenza laddove, recependo le disposizioni primarie restrittive contenute nella L.R. n. 37/10, impongono, quali requisiti per l'accesso ai contributi regionali, limiti territoriali e di anzianità operativa, nonché requisiti patrimoniali storici.

Alla luce di quanto sin qui considerato, l'Autorità rileva come la delibera oggetto del presente parere sia basata su una normativa che risulta in contrasto con i principi fondamentali della disciplina comunitaria e, in quanto tale, è disapplicabile. Pertanto, l'Autorità invita la Giunta Regionale Abruzzo, sulla quale grava l'obbligo di disapplicazione, a porre in essere le misure ritenute più opportune e adeguate a ripristinare corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'attività di concessione dei contributi di garanzia fidi.

⁵ [Segnalazioni AS187 del 28 settembre 1999, Bandi di gara in materia di appalti pubblici, in Boll. n. 48/99; AS251 del 30 gennaio 2003, Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici – Consip S.p.A., in Boll. n. 5/03; AS445 del 27 febbraio 2008, Bandi di gara per il servizio brokeraggio assicurativo nella Regione Sicilia, in Boll. n. 3/08.]

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, la Giunta Regionale dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella