

Capitolo IV

Il ruolo dei Confidi nel rapporto banca-impresa durante la crisi e prospettive di riforma del settore

di Luigi Scipione

1. INTRODUZIONE

I Consorzi e cooperative di garanzia sorti in Italia negli anni '50 per iniziativa spontanea di gruppi e associazioni di categoria, hanno conosciuto un notevole sviluppo a partire dagli anni Settanta in concomitanza con il progressivo peggioramento delle condizioni di finanziamento soprattutto per le aziende di minori dimensioni. Nati principalmente per facilitare l'accesso al credito tramite la costituzione di fondi di garanzia, costituiscono un utile raccordo tra la banca e l'impresa.

Tradizionalmente questi organismi hanno quindi operato per rendere più agevole e meno oneroso l'accesso al credito delle PMI ed hanno giocato un ruolo importante per lo sviluppo di determinate aree geografiche e/o per l'attenuazione di problemi concernenti specifiche fasce di prenditori.

E non è un caso che l'interesse per i Confidi si sia accresciuto soprattutto negli ultimi anni, in concomitanza con i cambiamenti delle scelte di portafoglio che le banche stanno compiendo in un contesto di rallentamento della crescita economica e alla luce delle nuove logiche che ispirano l'operatività sui mercati e la regolamentazione del settore finanziario. Malgrado l'assenza dello scopo di lucro e la loro natura privatistica, i Confidi usufruiscono anche del sostegno pubblico ed a volte sono stati individuati come strumento di perseguimento di obiettivi pubblici. In tal senso si possono richiamare, da un lato, i contributi volti allo sviluppo o al riequilibrio della loro attività (erogati da Camere di Commercio, Amministrazioni pubbliche o anche dallo Stato e dall'Unione Europea); dall'altro, l'assegnazione di compiti di incentivazione dello sviluppo di specifici settori oppure di tutela di soggetti in grave difficoltà finanziaria.

Nel processo di trasformazione che ha caratterizzato il sistema dei Confidi negli ultimi anni, oltre al trend di progressivo consolidamento e rafforzamento, si possono individuare due "assi": un primo asse relativo alle trasformazioni istituzionali; e un secondo asse più legato all'organizzazione territoriale e settoriale dei Confidi. L'attenzione nei confronti dei Confidi è andata accentuandosi a partire dal 2001 a seguito della pubblicazione del documento di Basilea di revisione dell'Accordo concernente la vigilanza prudenziale in tema di adeguatezza patrimoniale delle banche. Le previsioni di Basilea 2 in tema di riconoscimento delle garanzie utili ai fini della mitigazione del rischio di credito hanno determinato l'esclusione delle garanzie consortili, su cui invece poggiava la tradizionale attività svolta dai Confidi per agevolare l'accesso al credito delle PMI. È infatti noto come determinate pre-

visioni del documento originario – e, in particolare, quelle concernenti le ponderazioni per le imprese *unrated*, il trattamento delle posizioni in *default* e le tecniche di mitigazione del rischio di credito – abbiano fatto temere inizialmente l'insorgere di un severo razionamento del credito a danno delle PMI. In effetti, tali previsioni si rivelavano particolarmente stringenti rispetto alle prassi operative diffuse in Italia e, come si avrà modo di approfondire nel corso del lavoro, comportavano un consistente depotenziamento del ruolo dei Confidi.

Il timore che le disposizioni in tema di mitigazione del rischio di credito previsto nell'originario documento di Basilea del 2001 potessero acuire il rischio di razionamento del credito a danno delle PMI ha indotto la Banca d'Italia a intervenire in sede internazionale per la modifica delle previsioni di Basilea 2 e il legislatore ad emanare una riforma dei Confidi ("legge - quadro" n. 326 del 24 novembre 2003). Il lavoro svolto in sede internazionale dalla Banca d'Italia ha contribuito alla modifica della curva di ponderazione del rischio in senso favorevole alle PMI ed ha portato all'ottenimento per l'Italia di condizioni meno stringenti riguardo all'applicazione della definizione di posizioni in *default*.

Malgrado ancor oggi non sia stato eliminato quell'effetto che è stato definito di "spiazzamento operativo" dei Confidi, è pur vero che nel nuovo scenario finanziario delineatosi con Basilea 2 la rilevanza delle garanzie e delle società che forniscono garanzie è stata di fatto "istituzionalizzata": l'acquisizione di garanzie da parte della banca consente infatti una riduzione del capitale che essa deve accantonare ed opera quindi sul *pricing* relativo alla concessione del credito e laddove il debitore non disponga di propri strumenti di mitigazione pare ragionevole l'esigenza di ricorrere alle garanzie rilasciate dagli enti collettivi di garanzia fidi.

Di questa funzione si sta progressivamente percependo l'importanza a seguito delle recenti crisi finanziarie e del conseguente rischio di *credit crunch* in particolare nei confronti delle PMI. Dall'analisi dei contributi empirici emerge che la richiesta di garanzie per consentire l'accesso al credito alle PMI è pressoché una costante, mentre presso le imprese di maggiori dimensioni ha luogo con una frequenza minore. Tali risultati sostengono l'ipotesi secondo cui le garanzie sono di primaria importanza per contrastare il razionamento del credito verso le PMI (Commissione Europea, 2005) in quanto riducono le asimmetrie informative che caratterizzano il rapporto banca-impresa.

L'evoluzione normativa in materia di finanza ha ridisegnato la funzione delle garanzie nel rapporto banca-impresa e ha indotto gli attuali Consorzi a ripensare al proprio ruolo, alla propria struttura e al proprio *modus operandi*.

L'obiettivo principale del presente capitolo è quello di offrire una lettura critica del nuovo scenario normativo e di mercato in cui si trovano ad operare i Con-

sorzi di garanzia collettiva dei fidi, volta ad evidenziare le condizioni nelle quali queste strutture potranno continuare a svolgere o anche potenziare il proprio ruolo di supporto delle piccole e medie imprese italiane. L'analisi di tali aspetti consentirà, inoltre, di mettere in luce come i passi sino ad oggi compiuti si siano rivelati insufficienti per attenuare gli ostacoli al recepimento delle risorse finanziarie da parte delle PMI e per avviare un processo di potenziamento strutturale e organizzativo dei Confidi.

2. LA COMPOSITA REALTÀ DEI CONFIDI E LE IMPLICAZIONI DI BASILEA 2 NEI RAPPORTI CON LE PMI

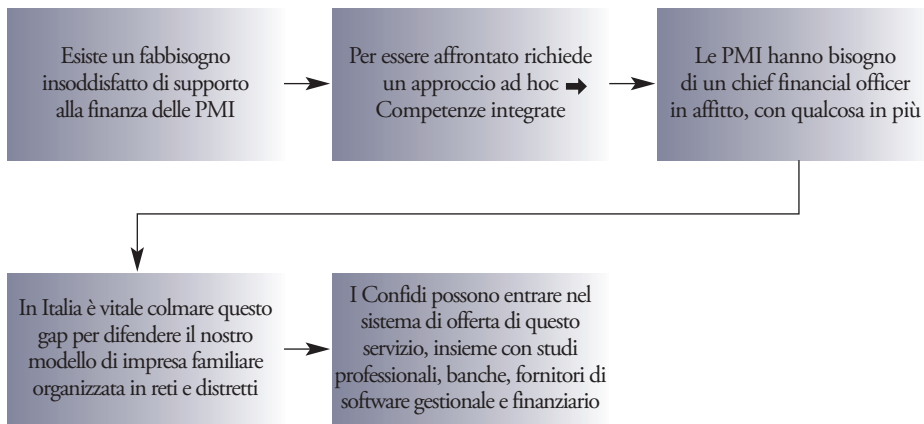
L'analisi parte da alcune sintetiche considerazioni sui connotati strutturali e operativi che sino ad oggi hanno caratterizzato i Confidi. Questa iniziale disamina consente di evidenziare le peculiarità di tali strutture e soprattutto di chiarire che l'accoglimento in Italia delle proposte formulate con l'Accordo di Basilea 3 potrà produrre effetti di differente intensità in capo ai singoli Confidi, dato che essi costituiscono nel loro insieme una realtà per molti aspetti estremamente composita. La crescita e il consolidamento operativo dei Confidi, a cui si è assistito nell'ultimo ventennio, sono stati il frutto di un processo spontaneo che non ha riguardato in modo omogeneo tutte le componenti del sistema. Alcuni Confidi operano ancor oggi in modo indipendente e svolgono un ruolo sostanzialmente marginale. Altri hanno agito in modo estremamente più dinamico sia sul fronte strutturale, sia su quello operativo. Un esempio in tal senso è dato dai Confidi che, realizzando processi di fusione e aggregazione, hanno perseguito il consolidamento delle strutture di primo livello in termini patrimoniali, di numero di imprese aderenti e di volumi operativi. In altri casi si è assistito alla creazione e/o al rafforzamento di strutture di secondo livello (Confidi regionali), che spesso offrono garanzie su finanziamenti a medio e lungo termine e svolgono un'attività di controgaranzia e cogaranzia nei confronti degli stessi Confidi di primo livello (provinciali). Non meno importanti sono i risultati raggiunti da alcune realtà che hanno ricercato forme di collaborazione sul territorio per diversificare i servizi offerti alle imprese.

Negli ultimi anni sono emersi alcuni fattori di fragilità – sostenibilità economica e modelli di *business*, elevato grado di frammentazione, carenze tecnico-organizzative, ritardi tecnologici negli strumenti di *rating* – sui quali occorrerà intervenire per cogliere le sfide e le opportunità future e per tendere verso i Confidi di nuova generazione.

Come è noto, lo scenario di riferimento all'interno del quale si colloca l'opera-

tività dei Confidi è quello di un sistema bancario che progressivamente, a seguito dei ben noti processi aggregativi, adotta procedure sempre più standardizzate per elaborare il patrimonio informativo relativo ai soggetti affidati: tale patrimonio, composto di dati quantitativi e soprattutto qualitativi, è fondamentale nell'attività di erogazione del credito alle imprese, divenendo fattore critico di successo dei Confidi. Questi ultimi, infatti, in ragione della loro matrice associazionistica e di categoria, possono agevolmente ottenere e consolidare un significativo vantaggio informativo.

Le ragioni strategiche della consulenza continuativa alla finanza delle PMI



Fonte: "Le recenti trasformazioni nell'industria della garanzia collettiva dei fidi", 2011 (a cura di Luca Erzegovesi)

Le stesse grandi banche si sono rese conto del problema e hanno cercato di porvi rimedio costituendo divisioni *corporate* dedicate. Le soluzioni organizzative adottate dai principali gruppi bancari non hanno tuttavia risolto i problemi legati ad una completa ed approfondita valutazione del merito di credito, della natura, della qualità e della durata del fabbisogno finanziario delle imprese. D'altro canto, sono proprio le PMI a restare escluse dall'attività delle divisioni *corporate*. Quando si procede alla loro analisi, si utilizzano tecniche statistiche di *scoring*, non tarate sulle caratteristiche quali-quantitative tipiche delle piccole e medie imprese, finendo per avere risultati fuorvianti e non rappresentativi della situazione economico-finanziaria delle specifiche realtà oggetto di valutazione. Inoltre, le imprese più piccole subiscono, come è noto, un trattamento differen-

ziato (raZIONamento o preclusione nell'accesso al credito, penalizzazioni in termini di costo del denaro) rispetto alle imprese di maggiori dimensioni.

Proprio le conseguenze delle asimmetrie informative sopradescritte consentono ai Confidi, grazie alla loro figura di collegamento tra il mondo imprenditoriale e quello bancario-finanziario, di operare fruttuosamente a favore delle PMI.

Pur rimanendo l'accrescimento della capacità di credito dell'impresa l'obiettivo principale dei Confidi, negli ultimi anni questi ultimi hanno, inoltre, sviluppato nuove capacità di servizio per rispondere ad una più complessa e differenziata domanda delle imprese socie, accostando all'attività di garanzia, la prestazione di consulenza ed assistenza nell'area finanziaria.

Sono storicamente conosciute le difficoltà delle relazioni tra banca e impresa, dovute alla contrapposizione degli interessi propri di ciascun soggetto: la banca svolge la propria attività rispettando il principio d'efficienza e cercando di contenere il rischio creditizio, l'impresa, invece, ha bisogno di finanziamenti per innescare il processo produttivo e cercare di autoalimentarsi. La situazione è ancor più difficile per le piccole imprese, giacché queste, oltre a non offrire garanzie totali dall'insolvenza, comportano per la banca alti costi operativi in termini di studio della richiesta di finanziamento non correlati alla dimensione dell'investimento. La scarsa cultura finanziaria degli imprenditori e del *management* delle imprese minori, infatti, impedisce talvolta la redazione di un'informativa societaria sufficientemente idonea a negoziare le condizioni di finanziamento, da cui consegue la rinuncia da parte della banca ad approfondire l'analisi della situazione economica e finanziaria della piccola impresa a causa degli alti costi della informativa integrativa.

I Confidi, sotto certi aspetti, si sostituiscono alla banca nella produzione di informazioni, attraverso il loro processo di istruttoria, così da poter pervenire ad una più corretta determinazione del rischio di credito.

Un ruolo importante dovrebbe essere svolto dai Confidi soprattutto a vantaggio delle imprese operanti in contesti ove i processi di aggregazione realizzati all'interno del sistema bancario hanno teso a spersonalizzare il rapporto di clientela ed hanno reso maggiormente difficoltoso l'accesso al credito. In particolare i Confidi, sfruttando efficacemente la stretta vicinanza e la diretta conoscenza delle imprese, dovrebbero riuscire ad offrire un efficace servizio di *screening* e di valutazione dei prenditori, specie nei confronti di quelle banche che non si connotano per uno stretto rapporto con il territorio o che accentrano le fasi decisionali concernenti i crediti spogliando le sedi periferiche del vaglio del profilo di rischio dei prenditori.

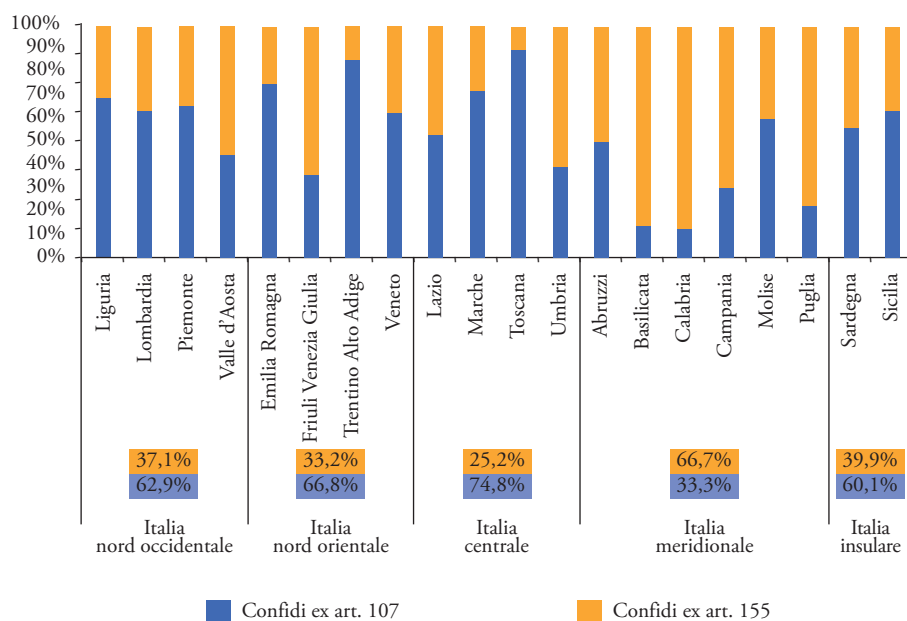
In quest'ottica, gli elementi che permettono ai Confidi di avere un vantaggio informativo ed una superiore capacità valutativa possono essere individuati:

- nella possibilità di usare informazioni “riservate” relative alle vicende dell'azienda e del patrimonio personale del socio;
- nel *controllo sociale* a cui il socio è sottoposto in maniera implicita per prevenire comportamenti opportunistici e sleali, caratteristico delle associazioni di categoria;
- nella particolare relazione con le associazioni imprenditoriali, che permette una conoscenza approfondita e privilegiata delle caratteristiche del settore.

Inoltre, i Confidi rivestono una funzione di intermediazione creditizia (concedono crediti di firma attraverso il rilascio di garanzia) e di canalizzazione dei contributi pubblici.

Pertanto, la possibilità dei Confidi di erogare garanzie accettate dalle banche risiede:

- nella credibilità dell'istruttoria e quindi nel livello di efficienza informativa del processo creditizio adottato;
- nella solvibilità dei Confidi, connessa al livello di patrimonio (dove il livello di patrimonio dipende dall'autofinanziamento, dagli apporti esterni da soci e, soprattutto, da contributi pubblici o privati).



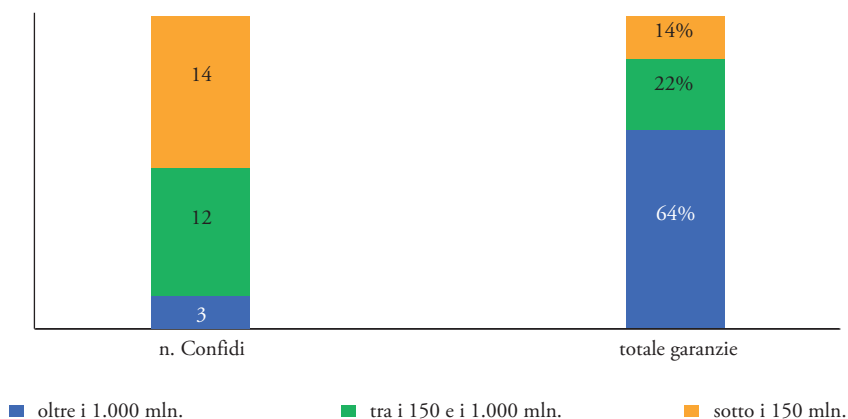
Fonte: Banca d'Italia - Composizione dello stock di garanzie rilasciate dai Confidi per regione

Lo stesso punto di forza distintiva dei Confidi costituisce, tuttavia, anche il principale profilo della loro debolezza poiché la loro attività viene svolta poggiando su strutture fragili, puntando quasi esclusivamente sulla prossimità territoriale e sulla conoscenza del cliente.

Se per un verso, è corretto sottolineare che proprio il legame diretto con le imprese e con le associazioni ha permesso la diffusione e ramificazione dei Confidi; per altro verso, va opportunamente rimarcato che il limite territoriale, tuttavia, ne impedisce l'espansione e la diversificazione, in coerenza con la legislazione che nel nostro Paese identifica, per le banche locali, l'operatività consentita come quella "prevalente nei confronti dei soci".

Si aggiunga, a questo effetto, che i contributi sono erogati non solo per coprire i rischi, ma vanno anche a coprire le inefficienze e l'elevato livello dei costi operativi, il che non mette certamente in moto un meccanismo virtuoso.

Confidi 107: classe dimensionale e concentrazione



Fonte: Banca d'Italia - Segnalazioni statistiche di vigilanza (dati al 31.12.2010)

2.1. CONFIGURAZIONE E RUOLO DEL SISTEMA DEI CONSORZI DI GARANZIA COLLETTIVA FIDI

Come si è già ricordato, il ruolo dei Confidi attraverso la garanzia reale o personale prestata è strumentale per consentire alle PMI l'accesso al credito e l'applicazione di tassi più favorevoli: d'altra parte lo stesso accordo di Basilea 2 dedica grande attenzione al tema delle garanzie come mezzo per mitigare il rischio.

Inoltre, si tenga presente che Basilea 2 riconosce ai finanziamenti erogati e alle garanzie rilasciate da imprese finanziarie lo stesso trattamento che si applica alle banche purché gli intermediari siano autorizzati e sottoposti a una disciplina simile a quella prevista dalle banche, sotto il controllo della Banca d'Italia (si pensi, in definitiva, ai Confidi iscritti nell'Elenco speciale dell'art. 107 del Testo Unico bancario e a quelli trasformati in banche di garanzia).

Il punto di partenza è che la **garanzia consortile** non è un prodotto di per sé, ma ha natura di servizio accessorio. L'intervento di garanzia si presenta all'esterno attraverso l'offerta della valenza finanziaria sopra descritta. Tuttavia, le procedure che lo sostanziano ed i contatti ed i servizi accessori che lo accompagnano forniscono anche un contributo alla soluzione delle problematiche relazionali banca-impresa, generate da diffidenza reciproca, problemi di comunicazione, differente posizione e potere contrattuale, divergenza di esigenze ed interessi.

Va sottolineato che, anche prima dell'emanazione del documento di Basilea 2, nelle Istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia le garanzie dei Confidi non trovavano esplicito riconoscimento tra gli elementi utili ai fini della riduzione della copertura patrimoniale del rischio di credito; ma, al contempo, non erano previste norme tassative che ne comportassero l'esclusione e le rendessero neutrali ai fini del calcolo dei coefficienti patrimoniali.

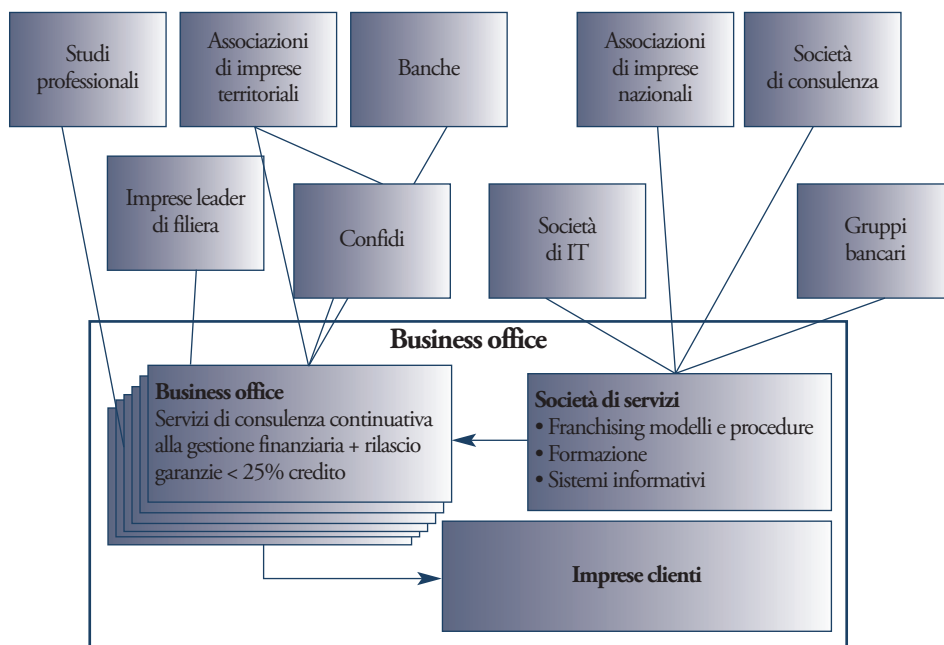
Ne conseguiva che, nella prassi italiana, le garanzie consortili potevano costituire un elemento di valutazione nell'ambito dell'istruttoria di fido, che assumeva un'importanza di intensità differenziata a seconda degli accordi stipulati nei singoli casi tra banca e Confidi.

Questa capacità del Confidi di contribuire a facilitare (favorire) la relazione banca-impresa creando collegamenti, facendo circolare informazioni e proponendo soluzioni, costituisce una fonte di valore che può risultare assai significativa soprattutto nel contesto di una crisi.

È importante notare che questo apporto può certamente comprendere anche una parte di servizio di consulenza in senso stretto, ma si sostanzia – per una serie di valenze di presentazione, accreditamento, avvio di reciproche relazioni con la banca – in forme assai diverse.

Per realizzarlo il Confidi si avvale, più che delle proprie strutture, di tutta la rete di relazioni a monte su cui può contare per creare un pacchetto articolato, offerto insieme ed attraverso la garanzia, che costituisce la forma più immediata di approccio all'impresa.

Ridisegno dei servizi per la finanza delle PMI – Il Business Office of Network

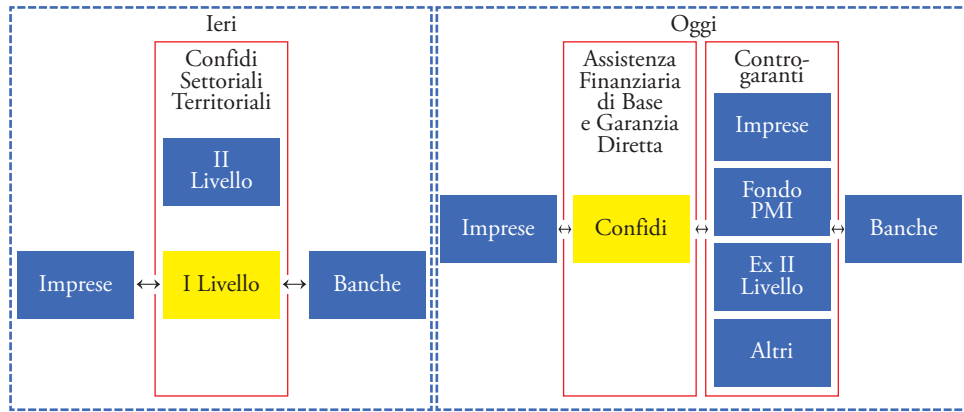


Fonte: "Le recenti trasformazioni nell'industria della garanzia collettiva dei fidi", 2011 (a cura di Luca Erzegovesi)

Un aspetto non secondario che emerge dalla legge - quadro n. 326 del 2003 deriva da quell'insieme di norme tese a creare i presupposti per un consolidamento del sistema, prevedendo agevolazioni per la realizzazione delle operazioni di concentrazione ed incentivando lo sviluppo di un "sistema a rete". Per quanto concerne il primo punto, la legge ha disposto significative agevolazioni fiscali (contenendo le imposte sui redditi e prevedendo un'imposta di registro in misura fissa) a fronte di operazioni di fusione tra Confidi.

Con riferimento al secondo punto, la riforma del 2003 ha consentito ai Confidi di rilevanti dimensioni di costituire fondi di garanzia interconsortile, abilitati ad offrire ai Confidi controgaranzie e cogaranzie. In tal modo si è andati a rafforzare il secondo livello del sistema dei Confidi a vantaggio di quelli di base e, soprattutto, di quelli di minori dimensioni più ancorati alle realtà locali e dedicati alle tradizionali attività che, grazie al citato meccanismo di "rete", hanno potuto attenuare la propria fragilità.

Filiera della garanzia: l'evoluzione



Fonte: "I Confidi dopo la crisi", 2011 (a cura di Leonardo Nafissi)

L'**attribuzione della garanzia** viene decisa dal **Comitato Tecnico del Confidi** che può essere composto da rappresentanti delle forze imprenditoriali, rappresentanti della Camera di Commercio, rappresentanti di altri enti promotori o della banca convenzionata.

Il processo parte dalla richiesta di garanzia dell'impresa al Confidi, che procede con la valutazione del merito di credito; fatta l'istruttoria il Comitato Tecnico delibera la concessione di garanzia e lo comunica alla banca (Impresa-> Confidi-> Banca). Tuttavia, quello che più spesso si verifica è che si realizzi un processo diverso in cui il Confidi viene coinvolto in un momento successivo, su indicazione della banca, che rifiutando il credito all'impresa, per l'eccessivo rischio, consiglia alla stessa di rivolgersi al Confidi per ottenere garanzia ed accedere così al finanziamento.

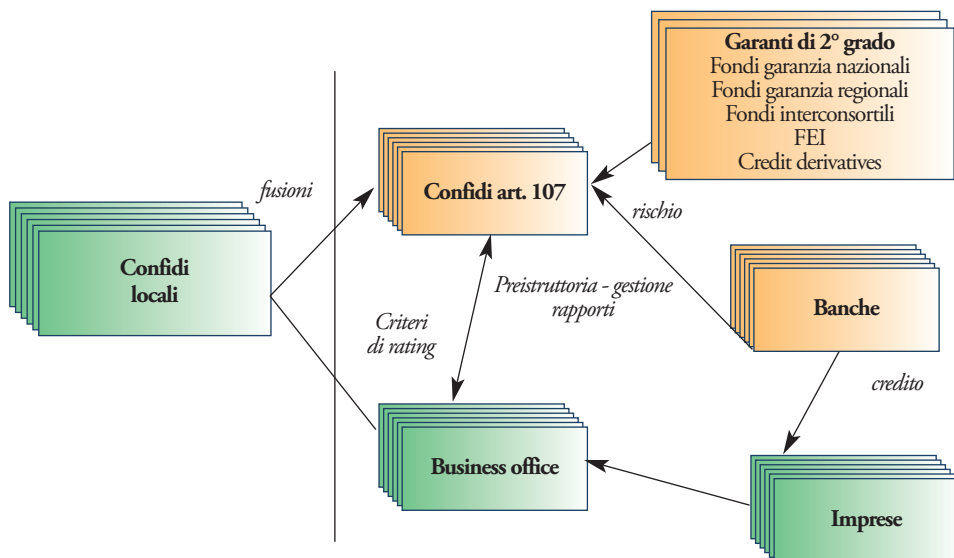
La seconda via non risulta affatto virtuosa se la banca richiede l'intervento del Confidi non per avere un'integrazione delle informazioni migliore nella valutazione del rischio, ma solo per ottenere la garanzia.

Le previsioni di Basilea 2, con l'introduzione di adeguate tecniche di *scoring* e di *rating* al fine di quantificare in maniera oggettiva il rischio, rendono auspicabile, anche per i Confidi l'adozione di un approccio alla valutazione del merito di credito graduata e non più binomiale (meritevole *vs* non-meritevole) e improntata su rigorosi criteri di valutazione consentendo la formazione di un portafoglio clienti solido.

A quest'ultima considerazione si allaccia, in prospettiva, la necessità dei Confidi di dotarsi di sistemi attendibili e di organizzazioni volte allo sviluppo (con conseguenti investimenti in tecnologia, professionalità degli operatori, certificazione di qualità delle procedure, database informativi ricchi e aggiornati per migliorare la valutazione del merito di credito e le opportunità commerciali), questa via può garantire:

- che il *know-how* distintivo dei Confidi (informazioni riservate, conoscenza delle persone coinvolte, dei progetti imprenditoriali e del territorio) possa essere utilizzato in un sistema di valutazione standardizzato ma con variabili quali-quantitative più significative rispetto a quello del processo di *rating* della banca, evitando così che sia una semplice duplicazione per di più difettoso di esperienza;
- una valorizzazione del ruolo dei Confidi a prescindere dalla garanzia fornita (potrebbero fornire alla banca un semilavorato che assumerebbe la forma di “*rating* semplificato” che la banca processa sulla base dei suoi standard);
- l'introduzione di un processo di *monitoring* del valore del credito dei clienti, attività estremamente carente nell'attuale scenario operativo dei Confidi.

Ridisegno dei servizi per la finanza delle PMI – Il Business Office of Network



Fonte: “Le recenti trasformazioni nell’industria della garanzia collettiva dei fidi”, 2011 (a cura di Luca Erzegovesi)

2.2. MITIGAZIONE DEL RISCHIO E SUPPORTO INFORMATIVO

Come è noto, il quadro regolamentare per le garanzie concesse dai Confidi si è modificato con la nuova direttiva europea sui requisiti patrimoniali. Le novità significative, rispetto all'Accordo sul capitale del 2004, riguardano l'esplicito riconoscimento sia degli schemi di garanzia mutualistica come idonei per la riduzione del rischio di credito che dei Confidi tra i soggetti idonei ai fini della concessione le garanzie sono forme di mitigazioni del rischio poiché vanno a ridurre il valore della perdita attesa (e di conseguenza riducono la quantità di patrimonio di vigilanza da detenere da parte del creditore a copertura del rischio di credito che si assume e migliorano le condizioni di prezzo per il debitore). Maggiore è l'autonomia con cui un sistema di valutazione del rischio valuta le componenti della perdita attesa, migliore sarà la stima della perdita (i sistemi interni mostrano una sensibilità nella valutazione del rischio migliore) e per conseguenza più corretto sarà l'ammontare del patrimonio detenuto a copertura del rischio. In definitiva, una progressiva evoluzione degli approcci dalla valutazione da standard a quella avanzata consentirà al soggetto finanziatore di collocare il proprio patrimonio in maniera sempre più efficiente ed economica.

L'impostazione scelta dal Comitato di Basilea è estremamente puntuale sul tema della mitigazione del rischio e risulta particolarmente stringente rispetto alle garanzie consortili.

Questa indicazione ci consente di evidenziare le caratteristiche essenziali delle garanzie offerte dai Confidi, ovvero che esse sono consortili, non sono esplicite e sono sussidiarie. Infatti, i fondi di garanzia non sono riferiti ad una specifica esposizione, ma sono posti a copertura di una pluralità di affidamenti bancari; inoltre la garanzia non è quantificabile in modo esplicito, dato che essa è calcolabile solo *ex-post* in base alla perdita subita dalla banca; infine, la garanzia non è "a prima richiesta", ovvero non è immediatamente escutibile, poiché il Confidi interviene al termine delle procedure esecutive nei confronti del garantito e quindi solo dopo che sia stato escusso il debitore principale e sia stata determinata la perdita. Pertanto, la garanzia offerta dal Confidi non consente alla banca di ridurre l'esposizione al rischio, bensì di contenere la perdita in caso di insolvenza dei prenditori nella misura definita dalla percentuale di copertura stabilita dal singolo Confidi.

Vale la pena sottolineare anche che l'aggregato – denominato "garanzie complessive" – sul quale poggia l'attività dei Confidi è costituito dal capitale sociale (o fondo consortile), oltre che dai fondi collettivi di garanzia (o fondi rischi) a cui si è finora fatto riferimento; questi ultimi possono essere di tipo monetario o fidejussorio. I fondi rischi monetari costituiscono la componente più impor-

tante della base della garanzia dei Confidi, poiché individuano le disponibilità effettive. Invece, le fidejussioni rilasciate dalle aziende Consorziato o da altri soggetti vanno diminuendo negli anni e costituiscono un impegno di adesione piuttosto che un impegno effettivo a garantire i rischi assunti dal Confidi. La minore importanza delle fidejussioni è anche legata alla complessità tecnica di questo tipo di garanzia, che rende estremamente costose e, quindi, poco fruibili le procedure di escussione delle garanzie da parte delle banche; questo limite diviene particolarmente evidente nel caso in cui la fidejussione non sia concessa direttamente dai Confidi, ma dalla pluralità delle imprese associate, dato che questa soluzione tecnica pone un problema di escussione *ad personam* e pro-quota nei confronti degli aderenti al Confidi.

Orbene il potere contrattuale dei Confidi nei confronti del sistema bancario è costituito dall'entità della percentuale di copertura assicurata dalla garanzia offerta alle banche a favore delle imprese associate. Sebbene su tale aspetto non esistano dati puntuali e completi, l'osservazione di alcune realtà operative rivela che, anche in tale ambito, i Confidi segnano comportamenti assai differenziati: la copertura della perdita, di solito pari al 50%, in alcune realtà giunge sino all'85%, mentre in altre è di gran lunga inferiore, sino ad arrivare ai casi estremi in cui essa è pari addirittura all'1%.

Tale diversità trova spiegazione anche nel differente grado di solvibilità dei singoli Confidi e, quindi, nella diversa capacità di assicurare una congrua copertura a favore delle associate. Questo aspetto, di norma, viene messo in secondo piano allorquando si valuta a priori in senso positivo l'accrescimento dimensionale patrimoniale dei Confidi derivante dai processi di concentrazione; esso, però, costituisce uno dei perni fondamentali per valutare l'efficacia e l'utilità dell'intervento dei Confidi nei confronti delle banche, dato che su di esso la banca valuta – come si vedrà a breve – la propria stima delle perdite in caso di insolvenza dell'impresa finanziata.

Per quanto riguarda la tipologia delle garanzie, l'Accordo di Basilea stabilisce un elenco tassativo che, pur risultando ampio, non include esplicitamente le garanzie collettive. Il loro ruolo nella mitigazione del rischio varia, infatti, a seconda che il finanziatore utilizzi sistemi di valutazione del rischio *standard* (le garanzie reali hanno un impatto sulla perdita subita in caso di insolvenza (*Loss Given Default* – LGD) o quelli personali sulla probabilità di insolvenza della controparte (*Probability of Default* – PD) oppure ancora metodi più avanzati (anche le garanzie personali hanno impatto sulla LGD); in generale i maggiori risparmi in termini di capitale sono ottenuti con le garanzie che riducono la LGD.

Come è noto, oltre alla PD e alla LGD, le altre componenti del rischio di credito sono l'esposizione economica al momento del *default* (*Exposure at default* – EAD), la scadenza residua dell'esposizione (*Maturity* – M), la mitigazione del rischio (*Guaranty* – G)

Queste considerazioni sono da ritenere ancora più importanti alla luce del fatto che la maggior parte delle banche italiane adotta l'approccio di base (*foundation*) del metodo dei *rating* interni (*Internal Rating Approach* – IRA) e, soprattutto, il metodo *standard* (*Standard Approach* – SA). Nel primo caso le banche valutano se prendere in esame le sole garanzie personali e di tipo fideiussorio, dato che ad esse è consentita una stima interna delle PD, mentre la stima della LGD è fornita dall'Autorità di vigilanza; ciò evidentemente restringe le possibilità di riconoscimento delle garanzie dei Confidi nella misura in cui le garanzie fideiussorie da essi offerte tendono a diminuire di importanza. Nel caso di adozione del metodo *standard* le banche utilizzano *rating* esterni nel rispetto delle condizioni stabilite dalle Autorità di vigilanza e, quindi, non avranno un margine di autonomia per l'eventuale accoglimento di garanzie con caratteristiche differenti da quelle previste dal Comitato di Basilea.

Inoltre, con riferimento alle garanzie personali – a cui potremmo assimilare le fidejussioni dei Confidi – si stabiliscono criteri di trattamento dei crediti garantiti differenziati in base alla tipologia del soggetto garantito. In particolare, nel caso in cui quest'ultimo sia un cliente *corporate* si applica il cosiddetto principio della *Probability of Default Substitution*, ovvero alla banca viene riconosciuta la possibilità di sostituire la *Probability of Default* del soggetto garantito con quella del garante.

Diversamente, nel caso in cui il soggetto garantito sia un cliente *retail* e la banca adotti il metodo avanzato dell'approccio dei *rating* interni, a quest'ultima viene riconosciuta la possibilità di scegliere se migliorare la PD del debitore oppure ridurre la LGD. Si tenga presente che quest'ultima previsione è molto importante alla luce del fatto che le note revisioni dell'Accordo di Basilea hanno consentito l'inserimento delle piccole e medie imprese nella categoria delle esposizioni al dettaglio. Basti osservare che grazie ad essa sorgono dei vantaggi per quei Confidi che operano con banche che adottano l'IRA avanzato e che sanno adattare le caratteristiche tecniche delle garanzie prestate in base alle richieste che potranno essere fatte da tali banche ai fini del loro riconoscimento per la riduzione del rischio di credito.

L'Accordo di Basilea 2 ha ampliato, dunque, il numero delle tipologie di garanzie ammesse (in precedenza le garanzie personali non erano ammesse

per la riduzione del capitale regolamentare), sebbene abbia introdotto requisiti estremamente stringenti affinché una garanzia del Confidi venga riconosciuta. In particolare, i requisiti che devono rispettare le garanzie dei Confidi affinché possano essere ammesse ai fini di Basilea 2 sono di tipo:

- *oggettivo*: la garanzia deve essere **primaria; irrevocabile** (non ammettendo, di conseguenza, le convenzioni tra banche e Confidi con una clausola di uscita reciproca); **incondizionata** (non ammettendo che la banca debba rivalersi prima di tutto sull'impresa e poi sul Confidi); infine deve essere **esplicita** (invece le garanzie dei Confidi non coprono l'importo del finanziamento o una parte certa di questo, ma coprono la perdita che non è quantificabile al momento del rilascio della garanzia);

- *soggettivo*: il garante deve avere un *rating* pari o superiore ad A-.

Oltre a questi requisiti la garanzia reale del Confidi è ammessa anche se insiste su un **pool di crediti** purché questi crediti siano precisamente individuabili ed è ammessa solo per la parte di fondo monetario vincolato presso la banca.

L'analisi sin qui condotta evidenzia con sufficiente chiarezza che le previsioni di Basilea 2 hanno rischiato di determinare un sensibile ridimensionamento del ruolo più tipico dei Confidi, richiedendo al sistema il compimento di uno sforzo volto sia al rafforzamento delle strutture, sia all'individuazione di nuove modalità di garanzia dei crediti delle imprese aderenti. Si è trattato, in altri termini, di superare i limiti posti soprattutto dalla limitata solvibilità dei Confidi e dalla natura non primaria delle garanzie offerte. Si aggiunga che, a fronte di questo scenario, la legge - quadro del 2003 non ha previsto modifiche delle caratteristiche tecniche delle garanzie, demandando implicitamente ai Confidi la soluzione di questo aspetto, cruciale sul piano operativo. Il d.l. n. 269/2003 ha tuttavia creato le condizioni per un rafforzamento strutturale e operativo del sistema dei Confidi, offrendo, seppure indirettamente e mediante alcune soluzioni poco ortodosse, la possibilità di superare gli ostacoli sin qui evidenziati.

Le Direttive Comunitarie n. 48 e 49 del 14 giugno 2006, con cui è stato recepito lo schema di Basilea 2, hanno aggiunto alla disciplina delle garanzie alcune puntualizzazioni:

- le garanzie personali erogate dai Confidi sono ammissibili purché la banca ottenga tempestivamente un pagamento provvisorio da parte del garante commisurato alle perdite economiche previste;
- le garanzie presentate da intermediari finanziari non bancari sottoposti a vigilanza prudenziale come le banche (e i Confidi dell'art. 107 del Testo Unico bancario) sono ammesse (si permette il riconoscimento delle garanzie personali

rilasciate da quei Confidi che non rispettano il requisito soggettivo, ma che sono vigilati dalla Banca d'Italia);

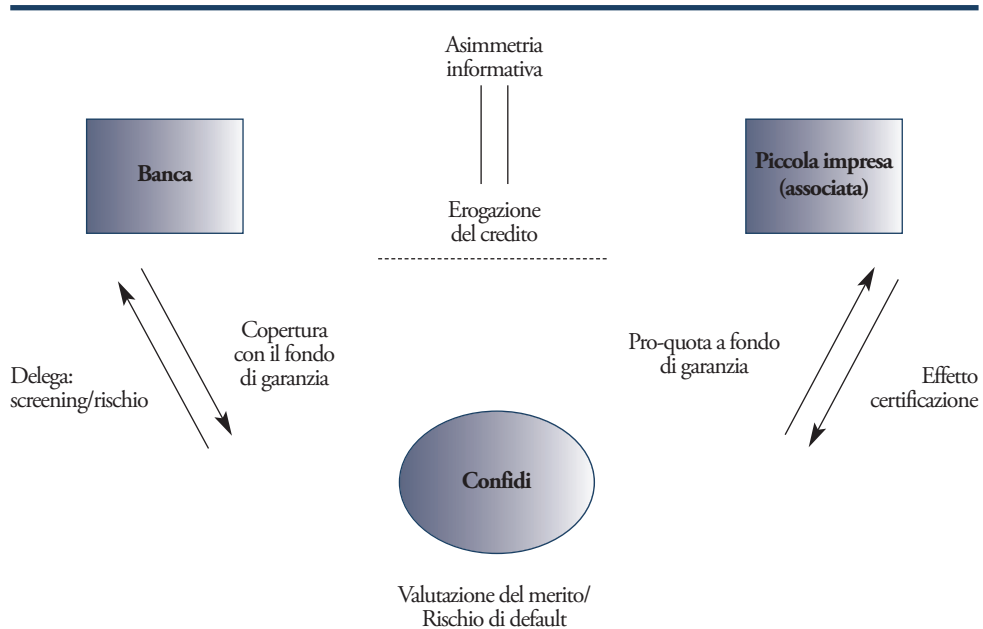
- è possibile utilizzare una contro-garanzia a copertura del garante se rilasciata, non solo da Stati Sovrani, ma anche da regioni, enti locali, società del settore pubblico, banche multilaterali di sviluppo (non sono riconosciute le contro-garanzie rilasciate dai Confidi di secondo grado, dai fondi di garanzia interconsortili, da altri intermediari finanziari e dalle banche).

In questo modo la disciplina comunitaria amplia le possibilità dei Confidi di vedere riconosciute le loro garanzie ai fini di migliori valutazioni per il rischio e quindi minori *pricing* per gli affidati.

Dalle simulazioni realizzate, per capire l'impatto della garanzia personale dei Confidi sulla dimensione del patrimonio di vigilanza a copertura del rischio, è emerso come gli effetti variano a seconda dell'approccio di valutazione adottato dalla banca:

- con l'**approccio standard** la ponderazione al rischio si ottiene applicando alla quota dell'esposizione garantita il peso per il rischio del garante invece del peso per il rischio dell'affidato. Con la possibilità di trattare l'affidato come *retail* o come *corporate* a seconda delle caratteristiche dimensionali dell'impresa;
- con l'**approccio IRB base**, pur applicando sempre il principio di sostituzione della ponderazione al rischio del garante per la quota garantita e, per la parte restante, della ponderazione del segmento *corporate*, quello che si ottiene è un minimo risparmio di patrimonio grazie alla migliore capacità di ponderazione che si ottiene con la PD valutata internamente. Se l'affidato appartiene al segmento *retail*, la ponderazione dipende dalla qualità del *pool* in cui rientra l'affidato, dallo *standing* creditizio del Confidi e dalla modalità di trattamento della garanzia;
- con l'**approccio IRB avanzato**, avendo una stima più attenta di più elementi della perdita attesa, si può arrivare a sostituire la PD dell'affidato con quella del Confidi o ad agire sulla LGD (percentuale di perdita sull'esposizione al momento del *default*) se la banca dimostra l'effettiva riduzione del rischio realizzabile con la garanzia, consentendo in questo modo, maggiori riduzioni di patrimonio di vigilanza;
- infine c'è la possibilità per le banche di adottare un "**metodo misto**" che combina il metodo standard con quello IRB base.

Come mostra la Figura in basso, i Confidi intervengono nella relazione banca-impresa secondo uno schema di delega principale-agente che produce un "effetto certificazione".



Fonte: "Le recenti trasformazioni nell'industria della garanzia collettiva dei fidi", 2011 (a cura di Luca Erzegovesi)

La letteratura sul finanziamento delle imprese minori consente di definire alcune ipotesi sul ruolo dei Confidi:

1. Attenuazione asimmetria informativa/*moral hazard*
2. Surroga di altro *collateral* e riduzione della LGD
3. Specificità dei Confidi: *network*, *peer monitoring*, contenimento dei costi di controllo.

Un elemento rilevante nella determinazione della capacità effettiva dei Confidi di calmierare i prezzi e di assicurare un più agevole accesso al credito alle imprese associate è costituito dall'efficacia del vaglio preliminare (*screening*) e del controllo continuativo (*monitoring*) degli aderenti; ciò, infatti, contribuisce a ridurre la probabilità di insolvenza dei soggetti finanziati (PD) e, quindi, l'onere in capo alle banche finanziatrici relativo alla selezione ed alla copertura del rischio di credito. Come in tutti i meccanismi di tipo consortile, anche nel caso dei Confidi si conferma l'esistenza di forme di compartecipazione al rischio da parte degli aderenti. Un recente studio della Banca d'Italia (Columba F., Gambacorta L. e Mistrulli P.E., *The Effects of Mutual Guarantee Consortia on the Quality of Bank Lending*, in *Revue Bancaire et Financière*, 2009, n.4), oltre a stabilire che la garanzia di un

La struttura del mercato italiano dei Confidi¹ (numerosità e milioni di euro; dati al 31 dicembre 2009)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Numero Confidi presenti in Cr	117	94	119	268	598
Per memoria: Confidi iscritti all'albo al 31.12.2009	128	94	150	370	742
Valore garanzie rilasciate (mln di euro)	8.207	5.715	4.396	3.227	21.545
Garanzie rilasciate da ciascun Confidi					
- media (mln di euro)	70,1	60,8	36,9	12,0	36,0
- mediana (mln di euro)	14,3	19,3	3,0	2,9	5,6
Numero di province in cui i Confidi concedono garanzie					
- media	14,4	12,3	7,7	4,4	8,4
- mediana	10	8	4	3	4
Numero di regioni in cui i Confidi concedono garanzie					
- media	5,4	5,6	3,7	2,1	3,7
- mediana	4	4	2	1	2
Numero di imprese garantite da ciascun Confidi					
- media	860	920	593	188	534
- mediana	631	716	631	118	475
Numero di banche che erogano i prestiti garantiti da ciascun Confidi					
- media	4,5	7,6	4,8	3,7	4,8
- mediana	4	5	5	4	5

Note: ultimo mese stime SI-ABI. I tassi di crescita su base annua degli impieghi a famiglie e società non finanz. oltre 1 anno – da giugno 2010 – sono al netto dell'effetto dovuto alla "riemersione" di finanziamenti cartolarizzati. ¹Includono le sofferenze lorde e i pronti contro termine attivi. Settore privato: società non finanziarie, famiglie consumatrici e produttrici, istituzioni senza fini di lucro, altre istituzioni finanziarie, assicurazioni e fondi pensione.

Fonte: Centrale dei rischi, Albi della Banca d'Italia

Confidi aiuta ad abbattere significativamente il costo del credito per una piccola impresa, al netto di una serie di caratteristiche dell'impresa stessa, indica che il tasso di interesse applicato dalla banca non è lineare rispetto alla dimensione del Confidi (calcolata come numero di imprese associate) ed è negativamente correlato con l'entità dei fondi pubblici stanziati sul fondo di garanzia del Confidi. Stando al già citato studio, è possibile individuare una dimensione ottimale di Confidi (8.500 imprese associate) superata la quale l'effetto "benefico" dell'essere associato ad un Confidi si inverte (a causa di fenomeni di *free riding*) ed esiste inoltre un effetto negativo dell'aumento di risorse pubbliche (a causa di comportamenti di *moral hazard*). Questo risultato, pertanto, suggerisce ai decisori pubblici di adottare

una certa cautela rispetto ad interventi di sostegno alla crescita incondizionata e illimitata dei Confidi, nonché ad interventi di patrimonializzazione degli stessi. Il rischio più immediato è rappresentato dalla possibilità non remota che le imprese associate siano indotte ad attivare comportamenti di *moral hazard*. Per questo motivo vanno monitorate quelle situazioni in cui l'apporto esterno di fondi e/o garanzie (da parte di istituzioni, enti pubblici, Consorzi di secondo livello, e così via) comporti un'eccessiva deresponsabilizzazione degli aderenti ai Confidi.

Quanto detto evidenzia con sufficiente chiarezza che all'interno del sistema dei Confidi sono ravvisabili comportamenti differenziati che possono porre un problema di credibilità e di efficacia della loro azione nei confronti del sistema bancario.

La funzione delle garanzie: rassegna dei principali modelli teorici

Tipo di informazione	Tipo di garanzie	Autore	Effetto delle garanzie	Relazione tra garanzie e rischiosità dei debitori
Informazione simmetrica	<i>Outside collateral</i> <i>Inside collateral</i>	Belcredi, 2001 Ono-Uesugi, 2005	Aumentano i costi che la banca deve sostenere per la gestione delle garanzie, quindi sono richieste solo ai debitori più rischiosi perché proteggono il creditore dal rischio	Relazione positiva tra la rischiosità dei debitori e la richiesta di garanzie
Informazione asimmetrica (moral hazard)	<i>Outside collateral</i>	Belcredi, 1987	Riducono l'incentivo del debitore al risk taking	Relazione positiva tra la rischiosità dei debitori e la richiesta di garanzie
	<i>Outside collateral</i>	Boot -Thakor-Udell (1991)	Aumentano i costi di insolvenza del debitore, quindi riducono l'incentivo al risk taking	
	<i>Outside collateral</i>	Bester, 1994	Riducono l'incentivo del debitore ad attuare strategic default, quindi facilitano la rinegoziazione del debito	
	<i>Outside collateral</i>	Smith-Warner, 1979	Vincolano l'attività dell'impresa quindi riducono la possibilità di asset substitution	

segue a pag. 303

**Il rapporto banche-imprese tra crisi finanziaria
e recessione dell'economia**

Tipo di informazione	Tipo di garanzie	Autore	Effetto delle garanzie	Relazione tra garanzie e rischiosità dei debitori
	<i>Inside collateral</i>	Myers, 1977	Risolvono i problemi di <i>underinvestment</i>	
	<i>Outside collateral</i>	Boot -Thakor, 1994	L'utilità delle garanzie è funzione della durata della relazione tra banca e impresa (<i>relationship lending</i>): diminuisce all'aumentare della durata del <i>relationship lending</i>	Esiste una correlazione negativa tra la durata del <i>relationship lending</i> e la richiesta di garanzie
Informazione asimmetrica (adverse selection)	<i>Outside collateral</i> <i>Inside collateral</i>	Stiglitz-Weiss, 1981	Possono generare razionamento del credito e aumentano la rischiosità del portafoglio crediti della banca	Relazione positiva tra la rischiosità dei debitori e la richiesta di garanzie
	<i>Outside collateral</i> <i>Inside collateral</i>	Bester, 1985 e 1987 Besanko-Thakor 1987 a e 1987b	ⁱ Le garanzie hanno la funzione di <i>signaling</i> e: ⁱⁱ Consentono equilibri con separazione (la garanzia maggiore viene richiesta ai debitori meno rischiosi); ⁱⁱⁱ Peggiorano le condizioni praticate ai debitori meno rischiosi sia in termini di tasso d'interesse, sia in termini di tasso d'interesse, sia in termini di <i>collateral</i> ; ^{iv} Riducono il rischio di razionamento del credito	Relazione negativa tra la rischiosità dei debitori e la richiesta di garanzie
	<i>Outside collateral</i>	Chan-Kanastas, 1985	ⁱ Le garanzie hanno la funzione di <i>signaling</i> ; ⁱⁱ Le imprese di recente costituzione traggono benefici maggiori dal <i>signaling</i>	
	<i>Outside collateral</i> <i>Inside collateral</i>	Beuadry-Poitevin, 1955	ⁱ Le garanzie hanno la funzione di <i>signaling</i>	
	<i>Outside collateral</i>	Rajan-Winton, 1995	ⁱ Le garanzie incentivano l'attività di monitoraggio del debitore da parte; ⁱⁱ Esiste una relazione negativa tra valore delle garanzie e <i>monitoring</i>	

segue da pag. 302. Continua a pag. 304

Tipo di informazione	Tipo di garanzie	Autore	Effetto delle garanzie	Relazione tra garanzie e rischiosità dei debitori
	<i>Outside collateral</i> <i>Inside collateral</i>	Manove-Padilla-Pagano, 2001	<i>Screening & monitoring</i> e garanzie sono sostituiti per la banca con conseguente possibilità di razionamento del credito (ipotesi di <i>lazy bank</i>)	
	<i>Outside collateral</i> <i>Inside collateral</i>	Coco, 1999	Le garanzie hanno funzione di <i>signaling</i>	Relazione positiva tra la rischiosità dei debitori di garanzie
	<i>Outside collateral</i> <i>Inside collateral</i>	Sharpe, 1990	Il <i>relationship lending</i> può conferire alla banca un monopolio informativo tale da inasprire le condizioni del credito sia in termini di tasso sia in termini di richiesta di garanzie	Relazione positiva tra la durata del <i>relationship lending</i> e la richiesta di garanzie

segue da pag. 303

Fonte: Elaborazione Centro Studi e Ricerche di Unimpresa

È di tutta evidenza che il fenomeno della garanzia mutualistica in Italia presenti, malgrado i risultati raggiunti, alcuni elementi di criticità legati alla debolezza patrimoniale e strutturale e alla mancata evoluzione operativa degli stessi organismi di garanzia collettiva. Il modello, spontaneamente sorto, altrettanto spontaneamente si è evoluto riflettendo le distanze riscontrabili nello sviluppo economico del Paese, senza che uno standard operativo e strutturale sia stato posto dalla legislazione e dalle autorità creditizie, fino all'emanazione della tanto discussa legge - quadro sui Confidi, i cui provvedimenti attuativi sono stati emanati a cavallo tra il 2007 e il 2008, introducendo in questo settore forti discontinuità rispetto al passato. Al riguardo deve essere sottolineato come la stessa abbia consentito al sistema di garanzia mutualistico italiano di trovare riconoscimento giuridico nel panorama europeo.

3. LA PERFORMANCE DI BILANCIO DEI CONFIDI

Il settore dei Confidi è tradizionalmente connotato da una redditività modesta, in larga parte riconducibile alla natura mutualistica dell'attività e alle limitate opportunità di diversificazione operativa. La possibilità di erogare finanziamenti in via diretta, consentita dalla normativa entro il limite del 20% del totale attivo, potrebbe contribuire ad ampliare le fonti di reddito. Tale attività, peraltro, va

attentamente considerata alla luce della carente *expertise* del settore: elevato è il rischio di incorrere in perdite se risultano insufficienti le professionalità e inadeguata la struttura organizzativa. Il rapporto tra prestiti bancari e valore aggiunto nelle regioni Centro-settentrionali presenta un valore più che doppio rispetto a quello del Mezzogiorno. Potrebbe essere d'ausilio a un miglioramento del profilo di redditività anche una più efficiente gestione della tesoreria del Confidi, da realizzare ricorrendo, se del caso, a formule di contrattazione "collettiva", da parte del "Sistema Confidi", con il sistema bancario. Ampie disponibilità liquide vengono, infatti, lasciate in giacenza sui conti delle banche che talvolta riconoscono tassi di remunerazione veramente modesti, un onere implicito caricato sui Confidi quasi in cambio dei flussi di operatività verso gli stessi veicolati.

Avuta presente la richiamata debolezza del conto economico, appare cruciale il ruolo delle risorse pubbliche destinate al settore. Senza di queste l'equilibrio patrimoniale e reddituale del settore si conferma di precaria, se non di impossibile realizzazione. Assume rilievo la tesi secondo cui il rilascio di garanzie alle piccole e medie imprese rappresenta un "bene pubblico", la cui gestione è affidata a un composito sistema di incentivi e di imprese-garanti (i Confidi, appunto).

A questo quadro si associa la tendenziale crescita del profilo concorrenziale in cui il settore si trova oggi a operare.

Rapporto garanzie/patrimonio¹ (valori percentuali)



¹Medie ponderate in base al denominatore. Garanzie stimate sulla base dei conti d'ordine registrati nei bilanci.

Fonte: Elaborazioni su dati Cerved

4. IL GRADO DI PENETRAZIONE DEL MERCATO

In Italia la realtà dei Confidi è caratterizzata da un elevato numero di organismi di garanzia, espressione di un capillare radicamento sul territorio e di un contatto ravvicinato con imprese e banche. Circostanza questa che se da un lato si riflette sulla loro struttura dimensionale e patrimoniale, dall'altro rappresenta un elemento distintivo rispetto ai sistemi di garanzia operanti in altri paesi europei. Il sistema dei Confidi è fortemente connotato territorialmente al punto che si può parlare di tanti sistemi di garanzia quante sono le regioni italiane. Tuttavia, alcuni importanti elementi di novità emersi negli ultimi anni, con l'ampliamento dell'attività extra-regionale di alcuni Confidi, possono essere considerati dei primi segnali di un attenuamento della connotazione regionale del sistema, che potranno portare ad un sistema più "concorrenziale" e "intra-regionale" e meno paragonabile al modello tedesco delle *Buergschaftsbanken*, operanti rigorosamente all'interno del *Land* di appartenenza. Le politiche (organizzative) dei sistemi regionali di garanzia sembrano distinguersi tra modelli più "interventisti" in cui la Regione interviene direttamente nella filiera del sistema di garanzia attraverso la costituzione di (o la partecipazione in) soggetti controllati direttamente, e altri modelli in cui la Regione limita il suo intervento ad interventi sulle garanzie.

È d'uopo rilevare come sia sbagliato analizzare ciascuna di queste realtà come un gruppo monolitico, in quanto ve ne fanno parte sia micro-soggetti con un carattere esclusivamente mutualistico e con un'organizzazione "minimale", sia Confidi con un volume rilevante, un'organizzazione complessa e che in alcuni casi sono leader di nicchie di mercato. Dalle indagini condotte emerge, infatti, come vi sia una forte correlazione tra espansione geografica e natura istituzionale. Tutti i Confidi *ex art. 107 T.U.B.* hanno un'espansione almeno estesa all'intero territorio regionale, e in tre casi su cinque una componente *extra* regionale significativa. Per contro i Confidi *ex art. 106 T.U.B.* sono per gran parte di carattere subregionale o locale. Tale correlazione non deve sorprendere, in quanto connessa alle strategie dei Confidi. Mentre i Confidi maggiori mirano a massimizzare la diversificazione del rischio, quelli minori puntano invece a diventare *leader* di specifiche nicchie di mercato, territoriali e/o settoriali. Tra i Confidi 106 prevale, pertanto, una dimensione provinciale o locale. Questi soggetti hanno in genere un volume d'affari esterno alla loro collocazione originaria non significativo, e strategicamente non sono interessati ad espandere il proprio bacino di riferimento.

Possiamo altresì suddividere i Confidi in tre categorie, in base alla distribuzione tra settori dei loro soci:

1. Confidi mono-settoriale, che mantiene un rigido vincolo settoriale, vale a dire emette garanzie ad imprese di un unico settore produttivo;

2. Confidi prevalentemente settoriale, che, pur essendo aperto a tutti i settori, mantiene un rapporto privilegiato con uno specifico settore;
3. Confidi intersettoriale, in cui il settore prevalente è rappresentato in una misura inferiore ad una determinata soglia dei soci.

È bene precisare, al riguardo, come non vi sia una stretta correlazione tra natura istituzionale e intersettorialità. Infatti, non è raro constatare che tra i “Confidi 107” esistano sia realtà intersettoriali, sia soggetti ancorati al bacino di utenza storica. Analogamente vi sono realtà sub-provinciali che mostrano un grado di intersettorialità superiore a quello di intermediari vigilati.

Un altro importante elemento di differenziazione tra i Confidi è relativo al loro posizionamento a livello geografico. Tale variabile è economicamente significativa in quanto restituisce un potenziale indicatore della configurazione imprenditoriale e delle dinamiche finanziarie di ciascuna regione.

I Confidi e i prestiti alle imprese di minori dimensioni per settore e regioni (dicembre 2009; milioni di euro)

Regioni	Totale prestiti		Agricoltura		Industria		Costruzioni		Servizi	
	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi
Piemonte	1.922	8.799	135	1.463	631	1.567	267	1.401	889	4.369
Valle d'Aosta	99	226	4	20	12	17	27	44	56	146
Lombardia	3.149	23.840	236	4.465	1.094	4.888	469	3.142	1.350	10.995
Liguria	405	2.571	10	164	100	367	52	424	242	1.615
Trentino-Alto Adige	920	8.346	128	1.010	201	859	182	972	409	5.505
Veneto	2.084	15.166	125	2.663	734	2.702	320	2.157	905	7.644
Friuli Venezia Giulia	520	2.899	47	693	158	467	67	364	248	1.375
Emilia Romagna	3.097	13.029	431	2.107	858	2.122	357	1.826	1.451	6.974
Toscana	2.016	10.783	81	2.241	649	1.743	290	1.304	995	5.495
Umbria	517	2.473	23	427	166	466	87	395	241	1.185
Marche	1.180	4.806	82	606	434	969	205	726	459	2.506
Lazio	223	6.381	8	702	77	716	31	846	107	4.117

segue a pag. 308

Regioni	Totale prestiti		Agricoltura		Industria		Costruzioni		Servizi	
	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi
Abruzzo	546	2.582	45	285	117	369	93	503	292	1.426
Molise	72	443	4	61	20	77	17	67	32	238
Campania	175	5.117	4	511	48	796	17	596	106	3.254
Puglia	201	5.615	31	986	60	973	23	803	87	2.853
Basilicata	47	764	5	157	11	115	6	134	25	357
Calabria	84	2.272	8	300	20	332	17	357	40	1.283
Sicilia	1.110	4.987	122	914	189	598	117	668	681	2.807
Sardegna	478	2.096	36	309	100	273	85	378	257	1.136
Italia	18.847	123.236	1.565	20.083	5.680	20.415	2.728	17.458	8.873	65.280

Fonte: Elaborazioni su dati Centrale Rischio

Nel complesso, la capacità di raggiungimento delle imprese è aumentata. Basti osservare che il grado di penetrazione, dato dal rapporto n. totale imprese rilevate dall' ISTAT e n. medio di imprese aderenti ai Confidi (2.238 e 2.434 nel 2006 e nel 2007) – è salito al 23.27% nel 2008.

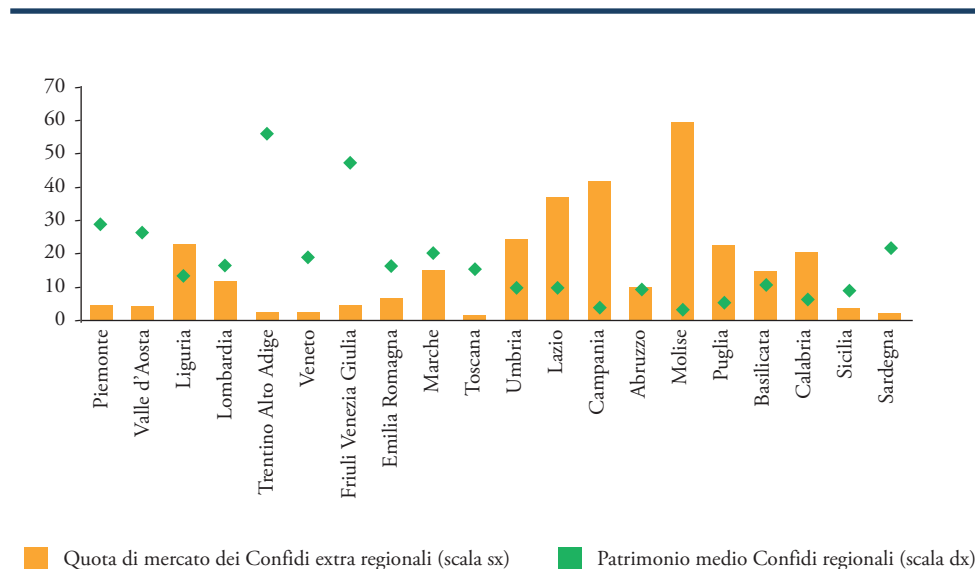
Il ruolo dei Confidi non regionali nella garanzia bancaria è minore nel Nord-Est e in alcune regioni di altre aree (Toscana, Sardegna, Sicilia su tutte). I risultati evidenziano che le limitate dimensioni dei Confidi, in particolare nelle regioni meridionali, non con-

Distribuzione provinciale delle garanzie erogate per sede legale

Provincia	N. confidi attivi	Stock garanzie 2009	in % totale nazionale
Nord-Ovest	91	8.098.126.354	44,70%
Nord-Est	74	3.419.041.341	18,87%
Nord	165	11.517.167.695	64%
Centro	73	4.404.060.880	24%
Sud Isole	168	2.196.095.383	12%
Italia	471	18.117.323.958	

Fonte: De Vincentiis P. e Nicolai M., *Il sistema dei Confidi in Italia. Strategie e tendenze evolutive*, Bancaria Editrice, 2010

Quota di mercato dei Confidi extra-regionali e patrimonio dei Confidi regionali¹ (valori percentuali e milioni di euro)



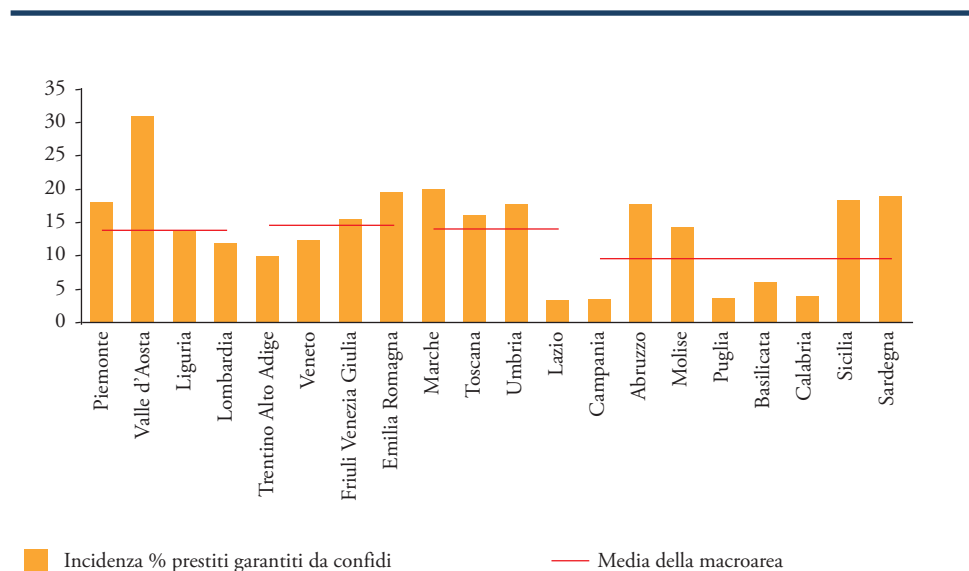
¹I dati della Centrale dei rischi sono riferiti ai prestiti a imprese con meno di 20 addetti censiti nominativamente nella Centrale dei rischi, ripartiti in base alla residenza del debitore. I dati sul patrimonio sono riferiti all'esercizio 2008.

Fonte: Centrale dei rischi, Cerved

sentono di raggiungere adeguati livelli di efficienza e di economicità che giustifichino la loro permanenza sul mercato del credito. Questo divario risente di una serie di fattori tra cui: la maggiore fragilità del sistema produttivo meridionale, che si riflette in una maggiore incidenza delle sofferenze; il maggior peso, nel Mezzogiorno, delle Amministrazioni pubbliche; l'elevata dimensione dell'economia sommersa; la maggiore presenza, nelle regioni meridionali, di unità locali facenti capo a imprese con sede nel Centro Nord. Ciò ha delle implicazioni sulle prospettive di sopravvivenza dei Confidi meridionali: per continuare a svolgere il proprio ruolo dovranno necessariamente intraprendere percorsi evolutivi che portino ad un aumento delle dimensioni aziendali pena l'uscita dal mercato.

L'attuale localismo e la frammentazione settoriale dei Confidi risultano essere incompatibili con il cambiamento di scenario che si delinea con Basilea 3 e pongono una serie di interrogativi circa i futuri spazi di sopravvivenza dell'attività degli stessi organismi di garanzia collettiva. Il sistema di garanzia mutualistica italiano si trova, pertanto, di fronte ad una fase particolarmente delicata, indotta sia dalle rilevanti trasformazioni già intervenute nel sistema bancario, sia in relazione ai nuovi scenari che derivano dalla concreta applicazione della nuova regolamentazione prudenziale internazionale. Tutti i suddetti elementi forniscono dunque una fortissima spinta verso una razionalizzazione del sistema e un'armonizzazione delle procedure e dei processi organizzativi, presupposti

Incidenza percentuale di prestiti a piccole imprese garantite da Confidi¹ (valori percentuali; dicembre 2009)



¹Dati riferiti ai prestiti a imprese con meno di 20 addetti censiti nominativamente nella Centrale dei rischi, ripartiti in base alla residenza del debitore.

Fonte: Centrale dei rischi

Modelli di intervento sull'organizzazione del sistema della garanzia

Modello del confidi unico di primo grado	Gli sforzi della Regione sono orientati alla razionalizzazione dei Confidi di primo grado, nell'ottica di giungere ad un Confidi unico regionale intersettoriale. Un esempio di questo modello è ravvisabile in Piemonte.
Modello del confidi unico di secondo grado	In questo caso, gli sforzi sono tesi, non tanto a superare la frammentazione dei confidi di primo livello, quanto a rafforzare la funzione di controgaranzia attraverso la realizzazione di un soggetto unico di secondo grado, che funga da contragarante dei Confidi minore di primo livello operanti sul territorio. La Lombardia è un esempio di questo livello.
Modello rete regionale di garanzia	Il sistema 'a rete' prevede lo sforzo della Regione di dar vita ad una rete regionale della garanzia attorno a pochi soggetti di grandi dimensioni e fortemente connessi con la politica Regionale. La Regione Toscana persegue questo modello.

Fonte: Sistema Informativo delle Attività Produttive della Regione Piemonte 2010

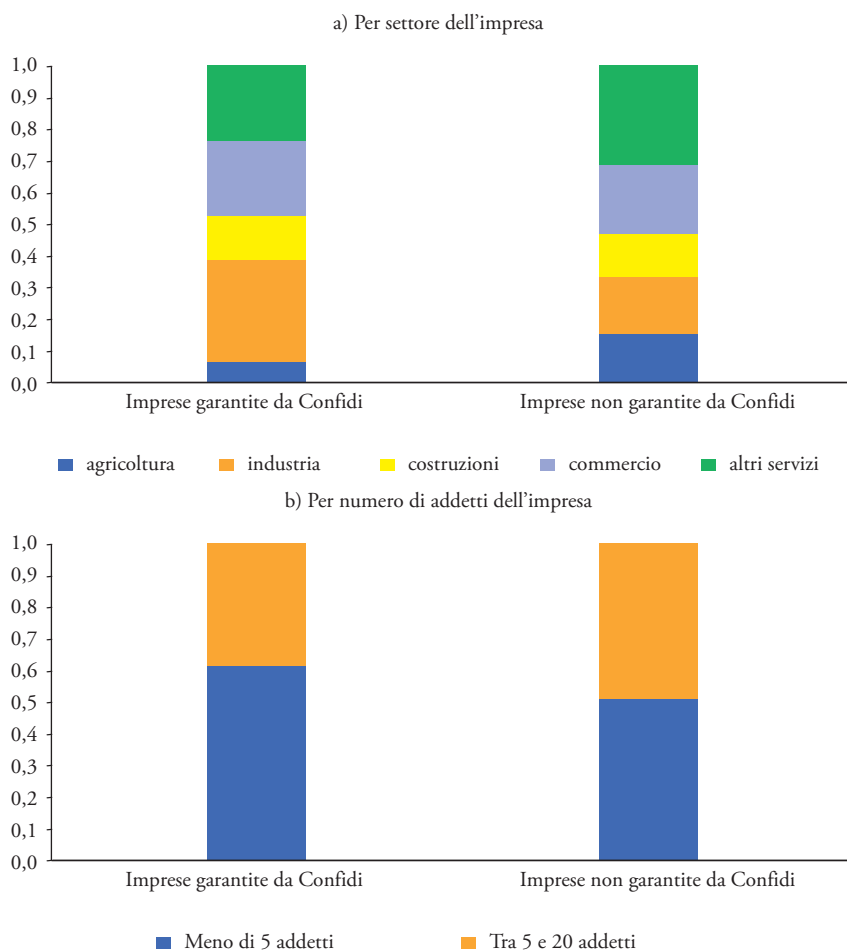
entrambi necessari per far conseguire ai Confidi, o almeno ad una parte di essi, un diverso e più importante ruolo, quale quello di intermediari oppure di banche di garanzia. È di tutta evidenza come l'incidenza relativa dei prestiti garantiti da Confidi presso le imprese minori sia inferiore alla media proprio nelle regioni meridionali.

5. LA GARANZIA MUTUALISTICA E LE “DISCRIMINANTI”

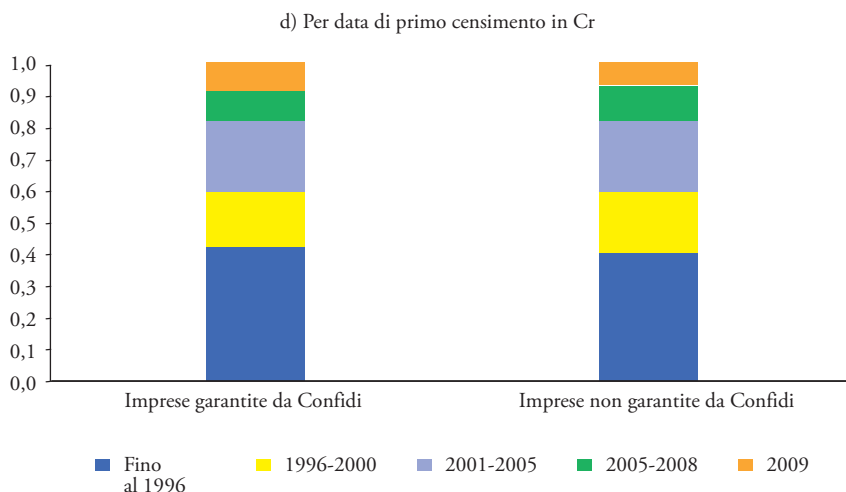
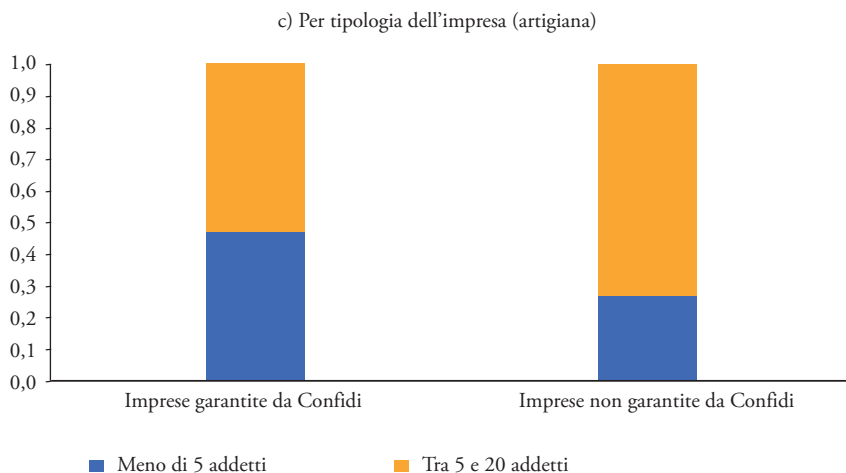
L'incidenza è più elevata presso il settore industriale (1/3), presso le micro imprese, quelle artigiane, mentre la tenore non sembra essere discriminante.

Incidenza dei prestiti a piccole imprese garantite da Confidi

(incidenze percentuali sul totale dei prestiti; dicembre 2009)



Struttura del passivo - imprese non finanziarie (2008)



¹Dati riferiti ai prestiti a imprese con meno di 20 addetti censiti nominativamente nella Centrale dei rischi, ripartiti in base alla residenza del debitore

Fonte: Centrale dei rischi

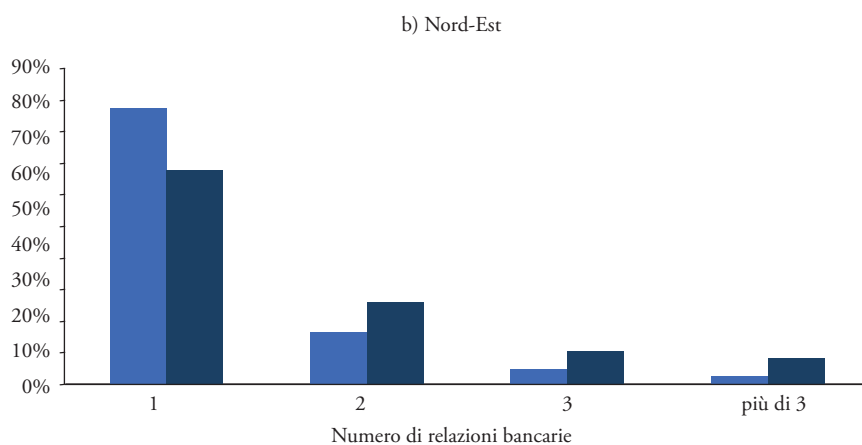
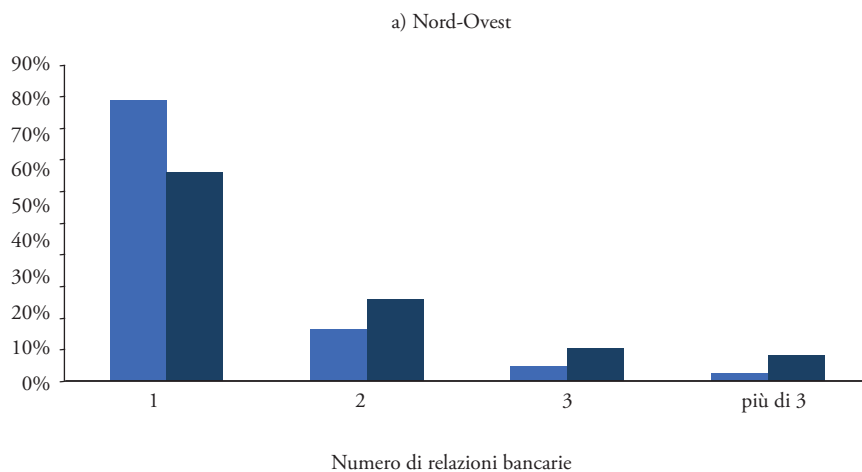
6. LE RELAZIONI CON LE BANCHE: L'ESCLUSIVITÀ

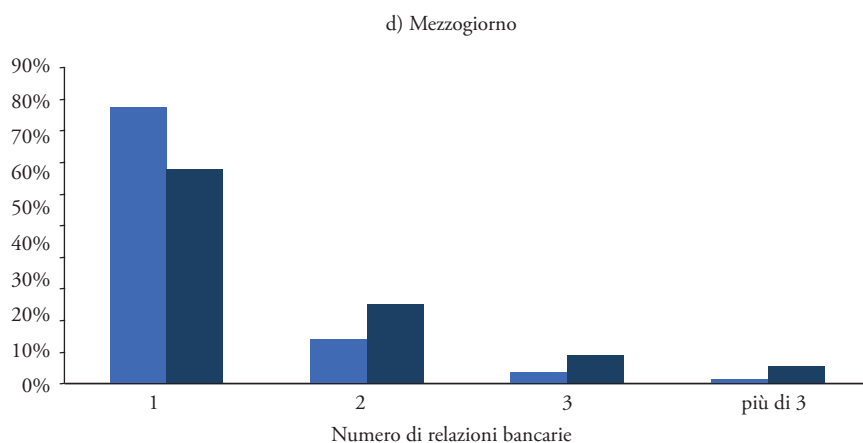
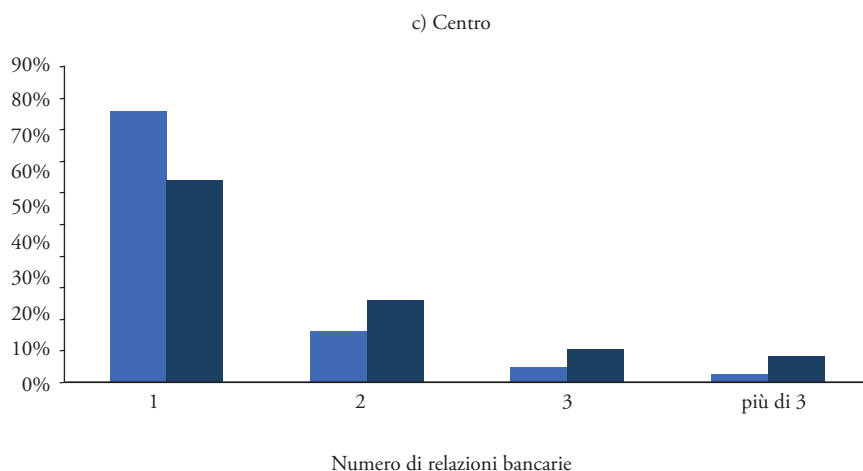
La presenza di Confidi si associa generalmente a una più bassa concentrazione del credito (minore quota *main bank* e maggior numero di banche)

La letteratura nell'indagare le ragioni che spingono le banche alla richiesta di garanzie nella concessione del credito, si è concentrata sulle asimmetrie infor-

mative che caratterizzano il mercato del credito e generano problemi di selezione avversa e azzardo morale alterando l'ottimale allocazione del credito.

I Confidi e le relazioni tra banche e piccole imprese: le differenze territoriali¹ (valori percentuali; dicembre 2009)





Focus: Confidi e numero di relazioni bancarie

- Durante la crisi sembrano aver sofferto di più le imprese con relazioni bancarie meno intense, ad es. pluriaffidate
- Il Confidi supplisce al ruolo della *main bank* nel generare *soft information*
- Il Confidi introduce l'impresa alle proprie banche, e quindi allarga la platea dei finanziatori per la PMI
- Effetto di certificazione *omnibus* del Confidi (la PMI con garanzia mutualistica diviene appetibile anche per altre banche)

Fonte: MPS - Osservatorio sulla normativa - giugno 2011

7. IL RUOLO DEI CONFIDI NELLA CRISI: L'ANALISI DESCRITTIVA

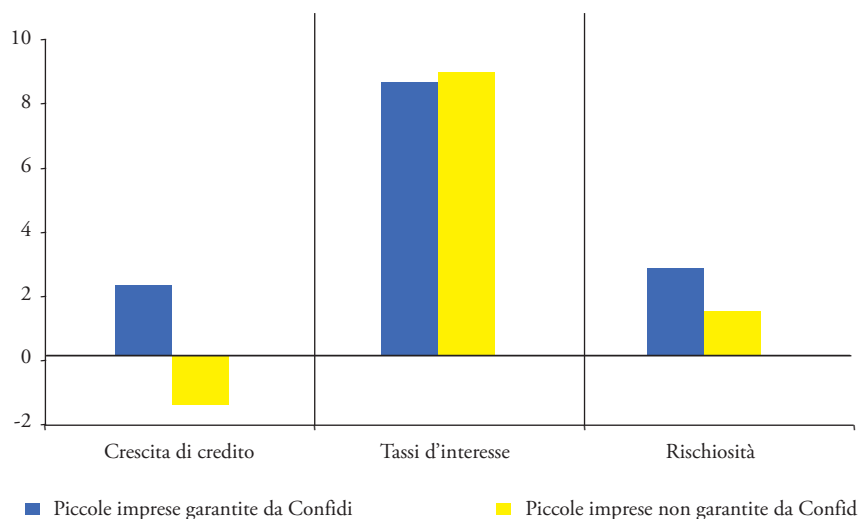
Una **sana e prudente gestione** richiede, oltre ad un'attenta **analisi delle economicità** assicurata da fonti di ricavo strutturali con la clientela fidelizzata e una partecipazione al margine dell'attività distributiva, una **quantificazione dei driver del rischio di credito**, per stimare la quantità di risorse che potrebbe richiedere un intervento di garanzia.

La valutazione della clientela rimane uno dei capisaldi dell'analisi strategica ai fini anche della diversificazione del portafoglio, del posizionamento complessivo e dei segmenti di clientela serviti.

Il Confidi:

- deve essere in grado di quantificare la ricchezza da perdere in caso di *default* del cliente;
- deve conoscere davvero l'impresa, in particolare le potenzialità del bacino d'affari, che se di limitate dimensioni consente di avviare contatti diretti con

Gli effetti dei Confidi su quantità, costo e qualità del credito durante la crisi¹ (valori percentuali)



¹Dati riferiti ai prestiti a imprese con meno di 20 addetti censiti nominativamente nella Centrale dei rischi, ripartiti in base alla residenza del debitore. Crescita del credito: tassi annuali di aumento del credito a breve termine tra dicembre 2007 e dicembre 2009. Tassi d'interesse: tassi medi sulle linee di credito a revoca (prestiti a breve termine) alla fine del 2009. Rischiosità: rapporto tra il numero delle relazioni tra una banca e un'impresa minore, prive di anomalie a dicembre 2007, che erano registrate in sofferenza a dicembre 2009 o dicembre 2009, e il totale delle relazioni tra una banca e un'impresa minore prive di anomalie a dicembre 2007 (frequenze percentuali)

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia e Centrale dei rischi

l'impresa e quindi essere di supporto e di consulenza su un'ampia gamma di aspetti gestionali;

- il vantaggio informativo può rischiare di affievolirsi al crescere della dimensione.

I grandi numeri di imprese associate richiedono istruttorie di fido “massive” e non “personalizzate”.

Il volume d'affari dei Confidi con soglia superiore ai 75 milioni è aumentato del 15,79%, mentre i Confidi minori hanno visto decrescere le loro quote del 27,3% (Quaglia R., Bolognese D. e Artusio R., *I Confidi in Italia*, CCIAA Torino, Comitato Torino Finanza, Torino, 2010).

Eppure, ad un maggior volume di affari non sempre corrisponde un maggiore importo medio di garanzia per socio. Semmai è il settore del Confidi ad incidere sull'importo medio, più alto per i Confidi con una forte presenza di imprese industriali, mentre generalmente basso per i consorzi legati al mondo del commercio o dell'artigianato. In sostanza, le differenze tra Confidi risultano talmente ampie che sembrano prefigurare l'esistenza di un sistema di confidi che si rivolge a fette di mercato diverse e che quindi rispondono ad imprese ed esigenze diverse.

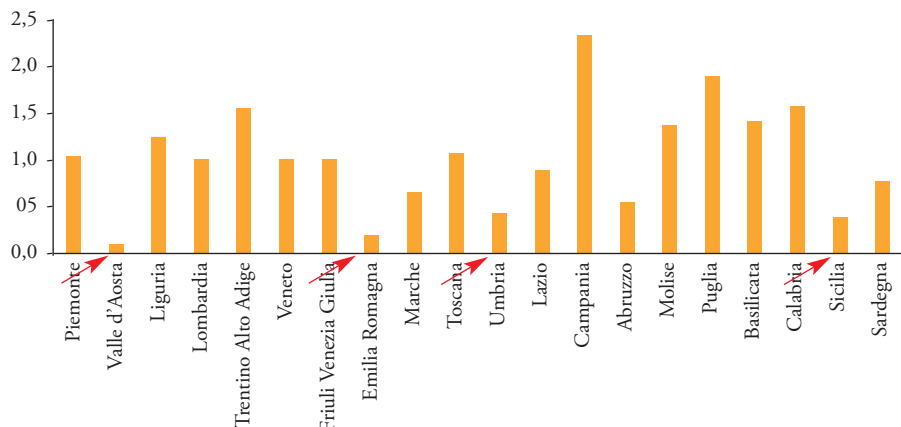
Nel periodo 2008-09 le imprese garantite hanno avuto un maggiore sviluppo del credito bancario, hanno pagato minori tassi di interesse, sebbene abbiano mostrato una maggiore probabilità di *default*.

8. IL RUOLO DEI CONFIDI NELLA CRISI: DIFFERENZIALI TERRITORIALI SU PROBABILITÀ DI DEFAULT

I dati censiti da Banca d'Italia, conformemente a quanto rilevato da due studi recenti (Bartoli F., Ferri G., Murro P. e Rotondi Z., *Bank-firm relationships: the role of Mutual Guarantee Institutions during the crisis*, mimeo, 2010, e *il Rapporto di Unicredit sulle piccole imprese 2011*), sulla base di un campione di 77.000 piccole imprese (di cui il 19% assistite da garanzia Confidi) dimostrano che:

- le imprese hanno fatto ricorso ai Confidi durante la fase acuta della crisi (uno su tre nella ricerca *Bartoli et al.*);
- nei momenti più duri della crisi, la presenza del Confidi ha diminuito la probabilità di tensione finanziaria;
- la diminuzione di tensione finanziaria varia tra classi di *rating*, ed è superiore nel caso di imprese caratterizzate da un livello di rating intermedio (*Bartoli et al.*)
- i Confidi permettono alle imprese di contenere una situazione di tensione finanziaria in maniera più evidente là dove il rapporto con l'intermediario è recente.

Differenziale della probabilità d'ingresso in sofferenza durante la crisi¹ (valori percentuali)



¹Dati riferiti ai prestiti a imprese con meno di 20 addetti censiti nominativamente nella Centrale dei rischi, ripartiti in base alla residenza del debitore. Differenziale della probabilità d'ingresso in sofferenza entro 1 anno per prestiti privi di anomalia per piccole imprese garantite da Confidi, rispetto a imprese similari prive della garanzia. Parametri ottenuti dalla somma algebrica del coefficiente medio per la garanzia Confidi e la corrispondente interazione con la regione di residenza del debitore. Periodo di stima 2007/08/09, dati annuali.

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia e Centrale dei rischi

Nel corso della crisi, l'azione dei Confidi ha dunque:

- **favorito la riduzione di asimmetrie informative** tra banca e impresa proprio nel momento in cui i sistemi di rating mostravano i limiti connaturati al loro essere basati principalmente su indicatori di natura pro-ciclica;
- **svolto un effetto segnalazione** (*signalling effect*) che integra i benefici derivanti dalla fornitura di garanzie accessorie;
- **ma non ha evitato di essere l'anello debole della filiera di erogazione del credito.**

I Confidi sono stati, pertanto, investiti dal peso della crisi:

- mancano però dati omogenei e attendibili sulle condizioni di salute dei Confidi;
- la dimensione degli incagli non è chiara;
- il sistema produttivo va comunque sostenuto;
- occorre fare selezione tra imprese e anche tra Confidi e strumenti.

9. CREAZIONE DI RETI DI RAPPORTI SPONTANEI E PERSONALIZZATI, TIPICHE DEI CONFIDI LOCALI DI TIPO TRADIZIONALE, NATI CON LA FORMULA DEL “CLUB DI AMICI” TRA IMPRENDITORI

Le singole imprese, beneficiarie finali delle garanzie, si ritrovano, come abbiamo già visto, nel ruolo di socie di un organismo consortile a base larghissima solo in quanto la partecipazione è condizione di accesso alla garanzia.

Il capitale sottoscritto è infruttifero e costituisce, nella sostanza, un onere accessorio pagato a fronte del servizio utilizzato.

La natura di un Confidi può tramutarsi in quella di un centro di relazioni, con le imprese e quell'insieme di soggetti diversi già più volte citati, costituito essenzialmente da associazioni di categoria, banche e P.A. locale e nazionale, tutti in qualche modo interessati a promuovere il finanziamento delle PMI. Queste importanti realtà istituzionali e di mercato hanno ben compreso le potenzialità di sviluppo del ruolo dei Confidi e l'opportunità di affermare il loro rispettivo ruolo nel governo degli stessi al fine di perseguire i rispettivi obiettivi istituzionali.

Mancando un insieme di azionisti privati che possano investire nel suo capitale di rischio con l'aspettativa di ricevere valore in cambio, il Confidi è per sua natura orientato a creare valore per questa rete di relazioni. Ciò avviene con modalità che vengono, di caso in caso, determinate in funzione degli equilibri che vengono a formarsi nell'esercizio delle reciproche influenze tra queste realtà e tra di loro ed il *management*.

Inoltre, i Confidi dovrebbero saper rinnovare e diversificare le proprie attività, pur senza snaturare la propria identità. Ciò implica, in primo luogo, la capacità di offrire un supporto alle PMI a fronte non solo dell'indebitamento bancario, ma anche di altre forme dirette e indirette di indebitamento, nonché dell'incremento del capitale di rischio. In secondo luogo, i Confidi dovrebbero sviluppare efficaci strategie di sviluppo delle politiche di offerta volte, da un lato, a creare le condizioni per garantire una più ampia gamma di servizi alle PMI aderenti e, dall'altro, a divenire essi stessi controparti più attive delle banche e delle società di *rating*, mediante l'offerta di servizi utili per l'affinamento e l'aggiornamento delle valutazioni del profilo di rischio delle PMI.

Un importante asse di trasformazione organizzativa ha a che vedere con gli aspetti della “*territorializzazione*” e della “*settorializzazione*”. Come già anticipato, pur registrando le importanti evoluzioni avvenute negli ultimi anni, il panorama dei Confidi italiani si presenta tuttora come un sistema estremamente frammentato, sia territorialmente che settorialmente, non sempre quindi in

grado di relazionarsi positivamente con il sistema bancario, che al contrario, è progressivamente più concentrato.

La doppia distinzione tra specializzazione settoriale, da un lato, e raggio d'azione territoriale, dall'altro, si rivela utile, non solo ai fini di un'analisi descrittiva dei Confidi attuali, ma da adoperarsi anche nella prospettiva del futuro posizionamento strategico degli stessi nel mercato.

Tradizionalmente i Confidi hanno operato a livello locale, rivolgendosi a specifici settori economici, spesso infatti si sono sviluppati all'interno di associazioni di categoria delle imprese. La tendenza oggi è quella di una maggiore diversificazione nella combinazione delle due componenti. In particolare si assiste, all'affermazione di Confidi regionali "inter-settoriali" e, in misura minore, allo sviluppo di Confidi "inter-regionali" e "inter-settoriali" o "universali".

Mentre il "Confidi universale" si rivolge alla generalità delle imprese su tutto il territorio nazionale, il "Confidi sovra-regionale e settoriale", opera per contro in favore di uno specifico settore di imprese a livello nazionale. La terza e la quarta categoria comprendono invece i Confidi operanti a livello locale (provinciale/regionale) e che si distinguono tra loro per una clientela settoriale oppure intersettoriale.

In questa complessa architettura, la posizione delle banche è del tutto particolare, in quanto esse svolgono il ruolo di controparti utilizzatrici della garanzia. Esse controllano quindi il canale di distribuzione del servizio di garanzia, ma possono anche essere socie del Confidi ed esercitano comunque una notevole influenza, in funzione delle loro strategie aziendali e dei rapporti con gli altri soggetti che fanno parte della rete di relazioni.

La parte vitale del sistema deve saper fare un'attenta analisi della suo rischio/rendimento al fine di definire **un modello di relazione** di cui beneficia:

- la banca attraverso l'abbattimento dei costi di relazione e del patrimonio;
- l'impresa attraverso un miglioramento della gestione finanziaria;
- il Confidi attraverso l'applicazione di *pricing* trasparenti e sostenibili; in una logica di *partnership duratura*.

È opinione condivisa in dottrina che non sempre il numero di convenzioni bancarie si rivela alla stregua di un valido indicatore del grado di diversificazione dei rapporti che i Confidi hanno con le banche. Spesso le analisi condotte sul campo disvelano come, indipendentemente dalle convenzioni in atto, la gran parte delle attività dei Confidi risulti in definitiva concentrata su pochi gruppi bancari.

Se ne deduce, pertanto che sia il mercato, in ultima istanza, a determinare i principali *partner* bancari dei Confidi. I consorzi tendono infatti ad orientarsi verso

le banche che hanno maggiore presenza sul territorio e quindi un volume d'affari più significativo. Non vi è, dunque, una scelta dettata dal tipo di banca a guidare le strategie, ma è l'esigenza di interfacciarsi con gli attori forti del territorio a prevalere. Inoltre, in un contesto dove è sempre più spesso la banca ad indirizzare il cliente verso un dato Confidi, un rapporto privilegiato con gli istituti presenti sul territorio diventa uno strumento fondamentale per il Consorzio per accrescere le proprie quote di mercato.

Non va tuttavia sottovalutato l'irrigidirsi delle convenzioni bancarie, che sembrano propendere in modo sempre maggiore verso le garanzie "a prima richiesta", in cui il Confidi si espone con tutto il suo patrimonio al momento del *default* dell'azienda. È evidente, in particolare, che questo tipo di garanzia è difficilmente sostenibile dai "Confidi 106", che hanno patrimoni limitati.

Ci si può interrogare se sia o meno opportuno stimolare forme di competizione tra Confidi, nonché tra questi e altre istituzioni che insistono sulle medesime aree territoriali. Al riguardo, spunti di interesse provengono dallo stesso mondo associativo allorché riflette la sua azione sulla filiera ottimale della garanzia in Italia.

Oltre all'importante processo di aggregazione già intervenuto negli ultimi anni all'interno della categoria, vanno considerate anche ipotesi di accorpamento tra strutture appartenenti a categorie diverse. Vi sono Confidi che, cresciuti in dimensione, operano ormai al di là del territorio tipico, d'elezione; alla ricerca di volumi si spingono "oltre" le proprie tradizionali frontiere.

Si tenga presente che il passaggio da un sistema altamente frammentato ad un sistema più razionalizzato, ancorché si tratti di un processo largamente inconcluso, rappresenta una risposta alla necessità dei confidi di meglio rapportarsi con un sistema bancario, al contrario molto concentrato (soprattutto in seguito alle recenti fusioni). Allo stesso tempo il processo di razionalizzazione e consolidamento dei confidi comporta, secondo molti osservatori, un rischio di "impallidimento" della connotazione mutualistica che ha tradizionalmente caratterizzato i Confidi. Infatti, se da un lato il processo di consolidamento dei Confidi può portare a dei guadagni in termini di economie di scala e di maggiore "potere contrattuale" nei confronti delle banche, allo stesso tempo il rischio è quello di perdere l'elemento distintivo dei confidi: l'ancoramento territoriale, la conoscenza approfondita delle imprese e il rapporto personale con l'imprenditore. Semplificando, ci si trova di fronte ad un *trade-off*: più si accelera il processo di fusione dei confidi, più elevato è il rischio di andare incontro a perdite in termini di "capitale di

fiducia” tra Confidi e imprese. Al contrario, più si mantiene la capillarità del sistema a livello territoriale, minori probabilità si avranno di riuscire ad abbattere il costo del denaro che le banche impiegano nei confronti delle piccole imprese.

Ciò che va salvaguardato è il raggiungimento di una dimensione che preservi i legami con i territori d'appartenenza. Il valore di un Confidi risiede nella prossimità e nel mantenimento di un'approfondita conoscenza, anche per il tramite delle strutture delle associazioni territoriali d'appartenenza, con le imprese affidate. L'indebolimento o la perdita di questo aggancio, di tale valore aggiunto può avvenire a motivo del raggiungimento di una dimensione eccessiva, ovvero al venir meno e all'affievolirsi dei punti di contatto sul territorio.

Merita una considerazione a parte il ruolo delle Regioni, delle Finanziarie regionali e delle Associazioni Industriali territoriali.

Le Regioni potrebbero stipulare convenzioni con intermediari specializzati per favorire interventi nell'ambito di specifiche condizioni, verificandone la sussistenza attraverso le Finanziarie regionali. Con le Associazioni Industriali esse potrebbero promuovere la realizzazione di “Centri di Documentazione Imprese” (Centrali di Bilancio territoriali) al fine di migliorare le caratteristiche di trasparenza e di affidabilità, anche prospettica, dell'informativa riguardante i profili reddituali e patrimoniali delle PMI.

Insomma creare un “ecosistema locale” che favorisca la sostenibilità del debito delle PMI con sviluppo di tali forme alternative di finanziamento.

Il quadro dell'impianto delle Reti d'impresa sembra poter veicolare lo sviluppo di tali approcci collaborativi offrendo un'alternativa ed un complemento concreto alle aggregazioni in forma societaria ed alla perdita del controllo.

Molte iniziative sono già operative in tutto il territorio nazionale ed altre stanno partendo e le aspettative del mondo confindustriale sono molto ambiziose. La rete come modello di crescita alternativo all'acquisizione o alla fusione avrà successo nella misura in cui sarà funzionale a:

1) gestire in modo innovativo la *governance* delle imprese aggregate in rete;
2) agevolare la finanziabilità dei programmi di investimento e ricerca della rete. Per quanto riguarda la *governance*, il sistema rete ben si presta a modellare la condivisione di certe attività rispetto all'autonomia nella gestione di alcune aree di *business*. **Essenziale è la trasparenza tra i soggetti associati in rete sugli aspetti finanziari e sulla redditività delle attività della rete.**

Per quanto riguarda la tematica emergente della “finanza per le reti”, essa va considerata come uno dei fattori abilitanti da mettere in relazione allo spe-

cifico progetto industriale di rete. Va cioè messa in relazione agli obiettivi ed ai percorsi di aggregazione (dalla condivisione di fasi della *supply chain* a monte o a valle, alla condivisione di fasi di processo produttivo, alla ricerca e sviluppo, allo sviluppo di piattaforme distributive comuni sui mercati internazionali) che generano fabbisogni e soluzioni finanziarie diversi per entità e strumenti.

Diverse banche stanno infatti approcciando la problematica del credito considerando i *cluster* produttivi come entità di riferimento, allargando la visione dalla singola impresa alla filiera di appartenenza, facendo leva anche sulle opportunità derivanti dalle recenti disposizioni normative e fiscali inerenti alle reti d'impresa. L'approccio, si ritiene, dovrebbe essere di tipo "end to end", ovvero quello di considerare gli aspetti finanziari congiuntamente a quelli tipicamente industriali e logistico commerciali da cui derivano.

La citata trasparenza nei rapporti economici e finanziari tra i soggetti associati in rete è fondamentale anche per la finanziabilità del progetto.

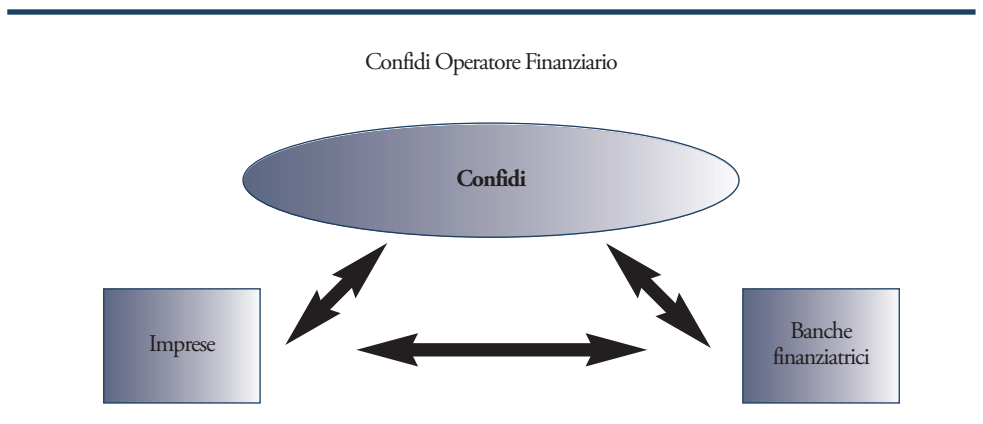
D'altro canto la sfida per le banche e per gli investitori in generale consiste nel far evolvere i sistemi di valutazione del rischio lungo due dimensioni: la dimensione qualitativa e prospettica (*forward looking*) del progetto e la "dimensione network", ovvero di un soggetto atipico che richiede di considerare la "molecola" nel suo complesso al di là delle cellule componenti (il *rating* delle reti e la visibilità nei flussi intrarete). A quest'ultimo riguardo risulterebbero funzionali anche progetti (di rete) di dematerializzazione (fatturazione elettronica, digitalizzazione, ecc.) dei flussi logistico-commerciali delle reti con ricadute positive non solo sui costi, ma anche sull'efficienza finanziaria endogena delle stesse (riduzione del capitale circolante netto, finanziabilità del portafoglio ordini, riduzione costo del *funding*, etc.).

Si è dell'idea che la crescita del numero di progetti di reti rappresenti una nuova opportunità per far evolvere i modelli quantitativi di *rating* al fine di valorizzare gli aspetti qualitativi e prospettici guardando oltre i bilanci.

I Confidi possono essere descritti come una costellazione variegata di soggetti

a) Confidi – operatore finanziario.

Sono i Confidi che, puntando sulla valenza finanziaria della garanzia come fonte essenziale di creazione di valore, si orientano pertanto ad una rapida crescita dimensionale a tutto campo, al di fuori di ambiti settoriali o territoriali specifici. L'obiettivo è di alimentare una spirale positiva tra crescita dimensionale ed incremento del valore finanziario della garanzia, che pone le basi per una nuova crescita dimensionale e così via.



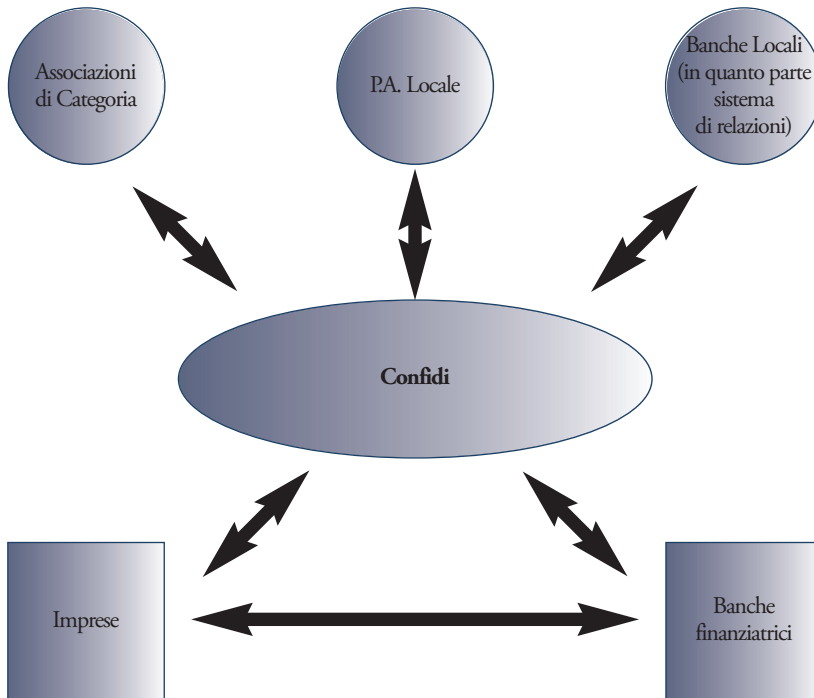
Fonte: "Confidi - intermediari finanziari e Confidi locali - centro di relazioni", 2010 (a cura di Paolo Parini)

b) Confidi – centro di relazioni.

Il secondo modello è quello tradizionale del Confidi centro di relazioni, che si muove in un contesto di forte integrazione nel proprio sistema socio-economico e crea valore attraverso lo sviluppo di sinergie con le realtà del tessuto economico di riferimento, che ne condividono *mission* e obiettivi.

Questa fonte di creazione di valore si aggiunge e si sovrappone in forme originali alla valenza finanziaria delle garanzie, dando luogo ad un insieme di significati delle garanzie stesse fortemente personalizzato per ciascuna situazione locale, a seconda delle esigenze dell'ambiente. Essa assume rilievo anche per quanto riguarda il rapporto competitivo nei confronti dei Confidi – operatori finanziari di maggiori dimensioni, rispetto ai quali può costituire la compensazione degli svantaggi in termini di valenza finanziaria delle garanzie.

Confidi-centro di relazioni



Fonte: "Confidi - intermediari finanziari e Confidi locali - centro di relazioni", 2010 (a cura di Paolo Parini)

In questa particolare accezione i Confidi sono soggetti che possono essere definiti *mission-oriented*, in quanto non operano in una logica *profit*, ma per offrire alle imprese associate benefici indiretti, in termini di migliori condizioni di accesso al credito per quantità, qualità e costo dei finanziamenti attivati.

Il loro *core business* consiste nella prestazione di garanzie sui finanziamenti erogati dalle banche convenzionate, che integrano e/o sostituiscono quelle offerte dall'impresa e dai suoi soci al fine di migliorare la capacità di credito dell'impresa stessa. Le garanzie sono normalmente concesse a copertura di una quota del 50% del rischio della banca, al fine di creare una corresponsabilità nel rischio per prevenire casi di selezione negativa dei rischi peggiori posti integralmente a carico del Confidi.

A fronte della massa di impegni assunti il Confidi dispone in primo luogo del proprio patrimonio, rappresentato da risorse finanziarie liquide depositate presso le banche destinatarie delle garanzie affinché possano facilmente soddisfare le loro ragioni di credito. Sono inoltre attivabili sportelli di controgaranzia attivati dalla U.E., dallo Stato o da Enti pubblici locali, in grado di rimborsare al Confidi quota parte delle perdite a suo carico al fine di migliorarne il profilo di rischio e potenziare la capacità operativa attraverso una ulteriore ripartizione dei rischi.

Il rapporto tra dimensioni e rischiosità del portafoglio di rischi del Confidi, tenuto conto delle controgaranzie attivate, e patrimonio disponibile dà la misura della qualità della garanzia che il singolo Confidi può offrire al sistema bancario a fronte del rischio di credito.

Ad una PMI non vengono richiesti particolari requisiti ai fini dell'accesso ai Confidi, anzi maggiore è il numero dei soci, più forte è il Confidi e più incisivo è il suo ruolo.

La partecipazione si sostanzia nella sottoscrizione di una quota di capitale del Confidi stesso, quota che per legge (il riferimento è al comma 13 dell'art. 13 del d.l. n. 269/2003, che costituisce la norma di riferimento per lo stato giuridico dei Confidi) non può essere inferiore a 250 euro per impresa, ma che in concreto non supera comunque un livello massimo di poche migliaia di euro.

A partire dai primi anni 2000 sono stati attivati, sulla base di esperienze realizzate per primo da Eurofidi con la denominazione ad effetto di “bond di distretto”, diversi *plafond* di garanzie in forma “*tranché cover*”. Con questo tipo di operazioni la copertura del Confidi può essere anche estesa fino al 100% del rischio sui singoli finanziamenti, ma con una responsabilità complessiva limitata ad una percentuale (*first loss*) del *plafond*, concordata con la banca in funzione della rischiosità attesa del portafoglio da costruire. La eventuale perdita eccedente la *first loss* resta a carico della banca, alla quale pertanto resta la responsabilità della corretta valutazione della rischiosità del portafoglio per il quale viene richiesta la garanzia. Questa soluzione tecnica è particolarmente indicata per i casi in cui tutte o parte delle *tranches* di rischio sul *plafond* interessato possano essere cedute sul mercato dalla banca e/o dal Confidi, realizzando una operazione di “cartolarizzazione sintetica”.

La facilità di ingresso ed il ridotto importo della partecipazione unitaria generano una frammentazione del capitale del Confidi tra molte migliaia di imprese socie, il cui numero varia a seconda dell'area territoriale di riferimento e della dimensione delle imprese interessate (microimprese ovvero unità produttive di piccola o media dimensione).

Questo scarso spessore del rapporto societario tra impresa e Confidi ha almeno due rilevanti conseguenze:

- la *governance* dei Confidi assume caratteristiche del tutto particolari e lascia ampio spazio, come vedremo, all'influenza dominante di altri *stakeholders*;
- la possibilità di raccogliere capitale di rischio sul mercato è in concreto assai limitata, essendo difficile ottenere nuovi apporti da parte di soci – attuali o potenziali – che attivano il rapporto sociale solo in funzione del conseguimento della garanzia consortile e che, comunque, considerano tali eventuali apporti una componente aggiuntiva del costo del credito ottenuto piuttosto che un investimento di capitale.

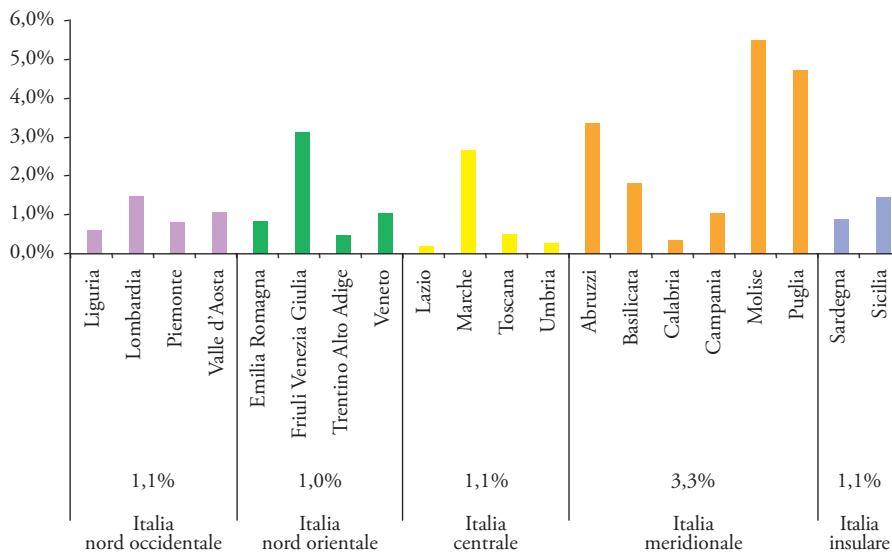
«La gestione aziendale risente fortemente sia della natura collettiva e non profit sia dell'origine associativa, tanto che gli aspetti di "club" e la logica di "gruppo di imprenditori che si conoscono e si aiutano tra loro" prevale largamente rispetto ad una impostazione di tipo manageriale. La valutazione dei rischi è basata essenzialmente sulla conoscenza in sede locale delle realtà imprenditoriali e solo in un secondo momento e nelle realtà di dimensioni relativamente maggiori iniziano ad essere introdotte logiche elementari di analisi finanziaria e di scoring di bilancio. I conflitti di interesse tra richiedenti delle garanzie ed organi dei Confidi che li devono valutare sono frequenti.

Il rapporto con le associazioni di categoria di riferimento è essenziale per ciascun Confidi: l'associazione fornisce, normalmente, fattori essenziali quali sede, personale, servizi contabili, know-how, promozione, legittimazione e mediazione nel rapporto con il sistema bancario e gli enti pubblici. In cambio, il Confidi viene a costituire un servizio associativo sempre più importante, che aumenta le possibilità di aggregare le imprese locali all'interno dell'associazione stessa. Adesione al Confidi ed all'associazione tendono a sovrapporsi».

Fonte: Lanzavecchia A., *Dai Confidi nuove soluzioni ai bisogni delle imprese e delle banche*, in *Analisi finanziaria*, n. 75, 2009

La differenza è che non tutte le garanzie rilasciate dai Confidi risultano eleggibili quali garanzie che impattano sull'assorbimento di patrimonio di vigilanza per le imprese. Trattandosi di "garanzia personale" nella terminologia di Basilea 2, essa deve infatti essere concessa da un intermediario finanziario vigilato e risultare certa giuridicamente, esplicita, diretta, irrevocabile e incondizionata. In caso di inadempimento (insolvenza o mancato pagamento) della parte controparte rico-

Confidi 107 – Rischiosità (rapporto Rischi/Sofferenze)



Fonte: Banca d'Italia - Composizione dello stock di garanzie rilasciate dai Confidi per regione

nosciuto come tale, la banca deve potersi rivalere tempestivamente sul garante per le somme dovute (deve essere pertanto a prima richiesta senza eccezioni). In relazione a questa tendenza al ricorso ai Confidi su finanziamenti di sempre maggiore importo unitario, si presentano sempre più frequenti casi di forme di co-garanzia tra diversi Confidi, nelle quali ciascuno di essi sostiene una quota di quel 50% di rischio normalmente coperto da un Confidi, lasciando alla banca l'altro 50%. Questo schema è assimilabile, nel campo della garanzia, allo strumento dei finanziamenti in *pool* per il sistema bancario.

In tal modo i Confidi in grado di collaborare tra loro possono ampliare il mercato di riferimento senza concentrare eccessivamente i rischi, superando i limiti oggettivi di dimensioni aziendali necessariamente limitate, tipiche dei Confidi locali. Questa fase di importante sviluppo dell'attività dei Confidi si è caratterizzata per una forte segmentazione del sistema, a partire da una base tradizionale comune alla maggior parte delle centinaia di piccoli Confidi esistenti in tutta Italia.

Un certo numero di soggetti, non appena raggiunta una certa dimensione (orientativamente sopra i 500.000 euro di portafoglio in essere), ha provveduto per tempo ad adeguare le proprie strategie e la propria organizzazione a questi volumi di attività, passando dalla logica gestionale di un "club di amici" a quella di un operatore finanziario di mercato.

Per risolvere questo problema, sembra opportuno ripartire da una analisi delle particolari modalità con cui i Confidi creano valore, in quanto possono risultare, come vedremo, molto diverse da quelle tipiche della maggior parte degli intermediari finanziari operanti sul mercato.

Si identificano 10 "luoghi comuni" relativi al mondo delle garanzie in senso lato (dei Confidi ma anche personali), convalidandone o confutandone la validità tramite un *focus group*, che ha coinvolto alcuni operatori del mercato creditizio (un docente economista, due direttori di filiale, due responsabili ufficio legale di banche, un avvocato, tre commercialisti, un direttore di Confidi, un consigliere di CDA di gruppo bancario italiano).

Da tali testimonianze è emersa la validità delle seguenti proposizioni:

- le garanzie sono indispensabili per la concessione del credito, come conseguenza della sottocapitalizzazione strutturale delle imprese italiane;
- la garanzia altera la *par condicio creditorum* e, pertanto, deve avvenire perseguendo obiettivi di efficienza, ma occorre affidare al sistema creditizio strumenti più incisivi nella tutela del credito, perseguendo la finalità di favorire sia l'accesso al credito che la rapida soluzione dei dissesti aziendali;
- la garanzia diminuisce il *monitoring* esercitato dalle banche sull'operato delle imprese finanziate per gli affidamenti a breve termine;
- la garanzia è l'effetto di bilanci non affidabili;
- la garanzia (personale) limita il ricambio generazionale;
- le garanzie discriminano le imprese giovani o innovative (ovvero l'assenza per tali tipi di imprese di garanzie, obbliga quest'ultime a utilizzare maggiormente

segue a pag. 329

segue da pag. 328

l'autofinanziamento);

- la garanzia spinge verso il multi affidamento, in quanto la stessa garanzia può essere spesa presso più istituti;
- i costi di acquisizione delle informazioni e i costi di monitoraggio dell'andamento aziendale rendono più conveniente la richiesta di garanzia.

Sono invece state confutate le seguenti proposizioni:

- la garanzia è la causa della sottocapitalizzazione;
- la garanzia altera la *par condicio creditorum* e, pertanto, deve avvenire perseguendo obiettivi di merito;
- la garanzia diminuisce il *monitoring* esercitato dalle banche sull'operato delle imprese finanziate per gli affidamenti a medio termine;
- la garanzia (personale) sfavorisce nuove iniziative;
- la garanzia spinge verso il multi affidamento, in quanto la stessa garanzia può essere spesa presso più istituti;
- le garanzie spingono verso l'abuso del credito a breve termine (al contrario spingono verso il medio termine).

Fonte: Lanzavecchia A. - Tagliavini G., *Garanzie opportune, garanzie controproducenti, Banca Impresa e Società*, n. 3, 2009

10. IL PROFILO DEL RISCHIO DI CREDITO NEI CONFIDI

Nel comportamento del sistema bancario emerge in primo luogo una razionalità "finanziaria", per la quale il ricorso alla garanzia consortile, anche per operazioni di un certo importo unitario, consente di far crescere gli impieghi, senza aumentare proporzionalmente il rischio nei confronti di soggetti che presentano elementi di debolezza alla luce dell'applicazione dei metodi quantitativi di valutazione.

Inoltre, le banche apprezzano la garanzia anche in quanto, in caso di "Confidi 107" (o anche di *plafond* "tranché cover" opportunamente strutturato), la garanzia stessa può essere riconosciuta e valutata nell'ambito del sistema regolamentare costituito da Basilea 2, con potenziali effetti positivi sulla determinazione degli obblighi della banca in materia di requisito di capitale obbligatorio (c.d. capitale di vigilanza).

In secondo luogo abbiamo una razionalità "commerciale", che rende opportuno l'intervento dei Confidi: con la collaborazione di un soggetto che non è in posizione di concorrente la banca copre, a parità di rischio, una maggior quota del fabbisogno dell'impresa, riducendo gli spazi di aggressione del

cliente da parte di altre banche. Le operazioni di importo unitario relativamente elevato per le quali viene richiesta la garanzia del Confidi possono riguardare nuovi clienti da acquisire attraverso un consistente importo di credito offerto, oppure, al contrario, nominativi ben conosciuti dalla banca e già ampiamente affidati, per i quali pertanto sussiste l'interesse a mantenere il rapporto senza interventi di altri *competitors*, superando la difficoltà di erogare ulteriore credito come richiesto dall'impresa senza una corrispondente garanzia aggiuntiva che ne compensi il rischio.

In terzo luogo sussiste una razionalità "soggettiva/reputazionale" connessa a questo fenomeno. Tradizionalmente l'intervento del Confidi era richiesto per lo più su operazioni di piccolo importo ritenute a rischio per la banca (per situazioni di sottocapitalizzazione, di carenza di garanzie accessorie, per fattori di debolezza legate alle fasi iniziali del ciclo di vita, etc.). Il Confidi veniva considerato come una sorta di riassicuratore per i casi difficili, che poteva inoltre, in virtù della propria conoscenza del territorio, fornire un apporto alla considerazione della bontà di tali tipi di rischi. Oggi l'evoluzione intercorsa nell'operatività dei Confidi, la loro crescita e la stessa possibilità di divenire soggetti vigilati *ex art.* 107 T.U.B. provoca una mutata considerazione della garanzia consortile da parte delle banche, nella misura in cui essi risultano, sulla base dello *standing* maturato, soggetti professionali idonei a condividere sistematicamente una ampia gamma di posizioni finanziate ed a fare "sistema" con la banca stessa.

La prima (e più evidente) modalità con cui un Confidi crea valore è costituita dalla **valenza finanziaria delle garanzie** per le altre due parti del rapporto *fidejussorio*, ossia la banca e l'impresa, oltre che per la P.A. (ai diversi livelli comunitario, nazionale e locale), quando è interessata a favorire l'accesso al credito delle PMI.

Per questi soggetti l'intervento del Confidi può corrispondere a vari tipi di opportunità:

- a) dare luogo a **nuove modalità di distribuzione del rischio d'impresa** tra soci, banche, Confidi ed altri creditori. È sempre più diffuso il caso di intervento della garanzia del Confidi in situazioni di imprese sottocapitalizzate, nelle quali i soci non possono o non vogliono comunque prestare valide garanzie personali (o intendono ritirare garanzie personali già prestate). In questa situazione il Confidi assume stabilmente una quota del rischio d'impresa in un'ottica di medio – lungo termine, rendendo compatibili tra loro l'esigenza dei soci a ridurre la propria quota e quella delle banche di non esporsi eccessivamente. Il Confidi procura in tal modo

benefici per l'impresa (esplicitando in tal modo la sua funzione di organismo *non profit* di sostegno del credito), per i soci/ imprenditori (che possono operare con un livello di rischio inferiore) e per la banca (la quale può offrire un'alternativa al ricorso da parte dell'impresa a soluzioni di multi affidamento, che implicano la ripartizione del rischio con altre banche, le quali però costituiscono, oltre che dei *partners* di fatto nel rischio, anche dei concorrenti nell'offerta di servizi);

- b) l'intervento del Confidi è determinato sulla base di una valutazione del rischio professionale e selettiva, ma effettuata con criteri e metodologie diverse da quelle applicate dal sistema bancario. Ciò discende in primo luogo dall'obiettivo finale di promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese in un'ottica *non profit*, tipico dei Confidi, fattore che fa sentire i suoi effetti in diversa misura a seconda delle tipologie di Confidi e delle strategie da ciascuno adottate.

Se per i Confidi, "selezionare" significa differenziare le imprese solvibili, risanabili e irreversibilmente compromesse utilizzando strumenti idonei alle situazioni specifiche; **per il settore pubblico** implica veicolare risorse scarse ai confidi che generano valore per l'impresa attraverso:

- coperture dirette , (contributi ai fondi rischi, al patrimonio, ai costi di gestione) o controgaranzie cd . "di ultima istanza";
- la predisposizione di piattaforme comuni quali co-finanziamenti, Stato-Regioni, Camere di Commercio, altri sponsor; applicazioni di prezzi agevolati della garanzia, etc..

In particolare, l'avvento della crisi ha portato le CCIAA ad un ripensamento dei loro interventi, sia in termini quantitativi che di strumenti. Se da un lato sono aumentate le risorse destinate *ad hoc* per i Confidi, dall'altro, dall'altro si è optato per una diversificazione dei canali di sostegno, in modo da poter venire incontro alle esigenze dei diversi Consorzi.

Come sottolineato nel "Monitoraggio delle misure di sostegno ai confidi attuate dal sistema camerale 2009", le modalità d'intervento della CCIAA a favore dei Confidi sono di due tipi:

- Trasferimenti diretti di risorse ai Confidi.
- Forme di sostegno per l'accesso al credito che mirano a rafforzare l'attività dei Confidi, pur senza un trasferimento diretto di risorse in loro favore.

Modalità di trasferimento diretto di risorse dalle CCIAA ai Confidi per macro-regioni (2008)

	Fondo Rischi	Conto Interessi	Altri contributi
Nord-Ovest	30,9	68,5	0,6
Nord-Est	41,2	49,4	9,4
Centro	76,5	22,8	0,7
Sud e Isole	70,9	29,1	0
Italia	47,3	48,2	4,5

Fonte: Unioncamere

Come indicato nella tabella, il trasferimento diretto di risorse ai confidi ha riguardato quasi esclusivamente contributi a fondo rischi, al fine di rafforzare le capacità di erogazione delle garanzie, o in conto interesse, destinati all'abbattimento dei tassi d'interesse sui prestiti alle imprese socie dei Confidi. Residuali altre destinazioni d'intervento, quali la copertura di costi di gestione o di spese legate ai processi di fusione o di razionalizzazione..

Dai dati emerge inoltre sostanziale equilibrio a livello nazionale tra le due principali forme di contributo, ma al tempo stesso un differente peso degli interventi nelle aree esaminate. Mentre nel centro Italia e nel Mezzogiorno, prevalgono nettamente i contributi a fondo rischi, nel Nord vi è prevalenza dei contributi in conto interesse, con particolare riferimento proprio al Nord-ovest.

Negli ultimi anni si è assistito ad una diversificazione nell'azione delle Camere di Commercio, che, accanto agli strumenti "tradizionali" del trasferimento di risorse ai Confidi, hanno messo in campo anche altri strumenti rivolti a ridurre le criticità esistenti fra imprese e mondo creditizio.

Questi interventi sono di due tipi:

- **Fondi di garanzia diretta:** si tratta di risorse destinate a garantire direttamente l'impresa;
- **Fondi di co-garanzia o controgaranzia:** tali strumenti, pur non prevedendo trasferimenti diretti ai Confidi, fanno comunque leva sull'attività da questi svolta, potenziandola sia con la prestazione di una garanzia aggiuntiva, sia con la prestazione di una garanzia di secondo livello, che riduce il rischio assunto dai Confidi.

Forme di sostegno indiretto al sistema delle garanzie per tipo di fondo (2008)

	Conto di Co-garanzia o controgaranzia (MLN di euro)	Fondo di garanzia per le imprese (MLN di euro)
Nord-Ovest	4,5	0
Nord-Est	1,8	2
Centro	0,1	0,02
Sud e Isole	0	0,1
Italia	6,4	2,2

Fonte: Unioncamere

I dati raffigurati dimostrano come questo tipo di intervento sia stato attuato soprattutto dalle CCIAA del Nord, mentre sia pratica molto limitata nel resto del Paese. Tuttavia, tra le regioni del Nord emerge una differente ripartizione tra le due modalità. Mentre nel Nord-est vi è un sostanziale equilibrio, nel Nord-ovest la totalità degli interventi è stato rivolto alla costituzione di fondi di co-garanzia o controgaranzia. Va sottolineato, altresì, come spesso gli interventi indiretti messi in atto dalle CCIAA prevedano una gestione allargata anche ad altri soggetti. Se generalmente i fondi di garanzia per le imprese prevedono una gestione esclusiva da parte delle Camere di Commercio, nei casi di fondi di co-garanzia o controgaranzia le CCIAA hanno più usualmente un ruolo contributivo o condividono la gestione con altri soggetti.

Ma ancora più importante è la concreta possibilità di trasferire una quota rilevante del rischio a carico della P.A., erogatrice di contributi e controgaranzie a livello nazionale e locale, a favore dei Confidi.

Con la partecipazione di questo ulteriore attore di grande rilievo, la effettiva redistribuzione del rischio d'impresa di cui al precedente punto a) risulta quindi ancora più ampia di quanto mostrino le apparenze, assumendo di volta in volta connotazioni particolari.

Sul fronte dell'intervento pubblico, occorre in esame dapprima l'intervento riguardante le misure di garanzia e in un secondo momento l'intervento, più indiretto, rivolto alla struttura ed all'organizzazione del sistema dei Confidi.

Con riguardo all'intervento sul versante della garanzia, l'intervento pubblico può assumere quattro modalità prevalenti di intervento, riportate sinteticamente nella figura in basso.

I quattro principali interventi di politica pubblica

Conferimento di risorse al patrimonio dei confidi computabili nel patrimonio di vigilanza	Le risorse intervengono indirettamente sulla mitigazione del rischio di credito in quanto sono finalizzate ad aumentare le disposizioni patrimoniali del confidi, il quale di conseguenza può offrire alle banche un più elevato plafond di garanzie
Rilascio di controgaranzia 'eligible' (forma di fideiussione personale)	L'esempio di riferimento è il Fondo centrale di garanzia per le PMI, reso eligible per le banche e i confidi, e che quindi garantisce un coefficiente di ponderazione dello 0% per i finanziamenti effettuati
Rilascio di controgaranzia/riassicurazione 'cappata'	Si intende la controgaranzia o riassicurazione cappata erogata da un fondo detenuto e gestito direttamente da soggetti pubblici (ad esempio Stato, Regioni, CCIAA, ecc) o parapubblici (finanziarie regionali, confidi di secondo livello). In questo caso, diversamente dal caso precedente non c'è una garanzia personale dell'ente sovvenzionatore: l'intervento infatti nei limiti della capienza del fondo che non è nella disponibilità della Banca e che quindi impedisce di rendere la garanzia eligible (sia nella forma "personale" che "reale") tanto per le banche quanto per i confidi
Utilizzo delle <i>tranchéd-cover</i>	È l'intervento pubblico che porta alla creazione di un fondo monetario presso la Banca finalizzato alla copertura delle c.d. 'prime perdite' di un portafoglio di crediti

Fonte: Gai L. e Rossi F., *Le politiche pubbliche di sostegno alle Pmi: una comparazione economica tra gli strumenti attivabili*, Relazione presentata alla Convention ABI Basilea 2 e crisi finanziaria, Roma, 4-5 giugno 2009.

Come dimostrato in letteratura, le quattro modalità di intervento possono essere comparate in base alla loro capacità di generare maggiori volumi di credito erogato da parte delle banche (effetto moltiplicatore). Dalle simulazioni effettuate da Gai e Rossi (2009) è l'intervento di controgaranzia del Fondo Centrale di Garanzia (contro-garanzia personale con coefficiente di ponderazione 0%) che permette di ottenere il maggiore moltiplicatore delle risorse pubbliche in termini di credito per le imprese (45,3). Un moltiplicatore elevato è stimato anche per gli interventi a sostegno della patrimonializzazione dei Confidi (44,4). Il moltiplicatore viene stimato essere più contenuto nel caso delle *tranchéd-cover* (14,9). Altra dottrina, Erzegovesi (2007) dimostra tuttavia che la *tranchéd-cover* è considerabile un'efficiente opzione di garanzia alternativa all'iscrizione all'Elenco speciale di cui all'art. 107 T.U.B. e alla prestazione di garanzia personale, allorché il Confidi operi con banche che adottano sistemi basati sui *rating* interni (*IRB*). Nullo è invece il moltiplicatore nel caso delle controgaranzie/riassicurazioni cappate, che comunque contribuiscono a ridurre le perdite attese. Questo schema può essere interpretato nel senso che l'intervento dei Confidi,

con tutte le sue implicazioni, realizza nel campo delle PMI a proprietà chiusa una forma particolare di ripartizione e diffusione del rischio d'impresa, cogliendo obiettivi paragonabili a quelli che le imprese medio grandi realizzano con l'apertura del capitale e la quotazione in Borsa.

Ciò che ne consegue rappresenta, nonostante le apparenze, un fattore di miglioramento della competitività del modello tradizionale di finanziamento dello sviluppo delle PMI in Italia, basato sul credito bancario piuttosto che sulla capitalizzazione di mercato;

c) una ulteriore valenza finanziaria della garanzia è riconducibile alle problematiche di gestione del credito da parte della banca in situazioni di particolare difficoltà di valutazione (tipiche delle situazioni di finanziamento in fase di *start-up* o di operazioni di ristrutturazione aziendale). In tal caso la garanzia del Confidi può assumere un certo peso nella valutazione da parte della banca della capacità di credito della controparte, nella misura in cui può compensare asimmetrie informative negative e carenze di garanzie collaterali;

d) dal punto di vista della P.A. è interessante l'opportunità di realizzare un intervento per favorire l'accesso al credito delle PMI attraverso un soggetto in grado di valutare i rischi secondo criteri che tengono conto di obiettivi finali *non profit* di sviluppo del sistema, non lontani da quelli della P.A..

Nello stesso tempo, la partecipazione al rischio da parte dei Confidi, da un lato, garantisce la professionalità e la qualità delle valutazioni e, dall'altro, consente di realizzare effetti moltiplicatori dell'intervento pubblico.

Questo elemento si sta rivelando particolarmente importante di fronte alla crisi. Per la prima volta, infatti, il sistema bancario si trova a fronteggiare una situazione di diffuso aumento della rischiosità delle imprese dovendo applicare un insieme di criteri di gestione degli impieghi e di modelli quantitativi di valutazione del merito di credito espressamente finalizzati alla tutela della stabilità ed alla protezione dal rischio stesso. La possibilità di trasferire sistematicamente parte dei rischi a carico dei Confidi può così contribuire a compensare i ben noti effetti ciclici di Basilea 2 rispetto all'esigenza di finanziare i maggiori fabbisogni delle imprese.

Questi fattori sono certamente assai importanti per spiegare il valore della garanzia dei Confidi e quindi per orientare le loro modalità di sviluppo.

Tuttavia, i riscontri sul campo dimostrano che la garanzia consortile non è semplicemente inquadrabile come la risposta ad esigenze di tipo finanziario dell'impresa o della banca, che la richiede come condizione per concedere il finanziamento.

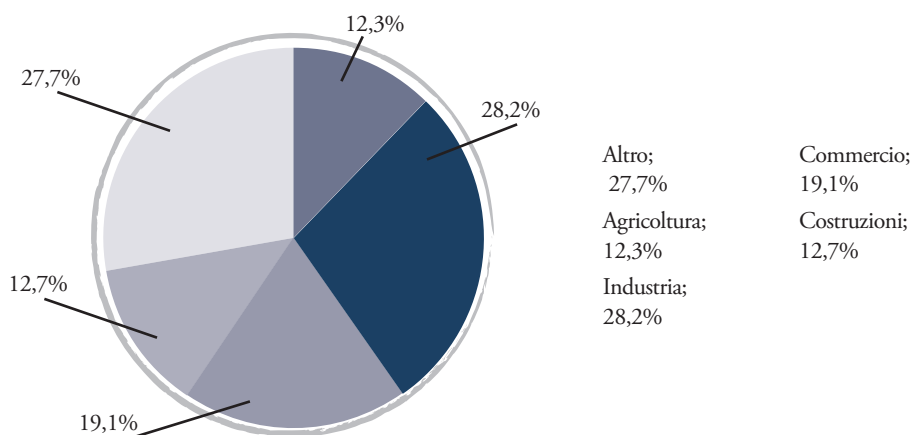
Emerge un insieme di significati più complesso, che si pongono a fronte di differenti ulteriori bisogni da soddisfare e che ritroviamo non solo nell'impresa interessata, ma anche negli altri soggetti che fanno parte dell'ambiente.

Come evidenzia Lanzavecchia (*"Dai Confidi nuove soluzioni ai bisogni delle imprese e delle banche"*, in *"Rivista di Analisi finanziaria"*, n. 75 - 2009, IFAF Publishing), per le banche che adottano il metodo *IRB* base l'effetto del Confidi sullo *spread* è tanto maggiore quanto è maggiore l'effetto di sostituzione della PD del cliente con la PD del Confidi.

Le banche *IRB advanced*, che possono stimare autonomamente la LGD, determinano un valore della garanzia di ancor maggiore ampiezza. Il patrimonio di vigilanza assorbito nell'impiego rischioso, dipende, a parità di condizioni, dal fattore di ponderazione di rischio per unità investita: 75% nel caso di PMI, 20% nel caso di intervento di un Confidi vigilato art. 107 T.U.B..

"I principali vantaggi delle competenze riservate o aggiuntive riconosciute ai Confidi vigilati derivano dalla possibilità di offrire una gamma più ampia di garanzie, adattabili alle preferenze dei diversi tipi di banche, alla disponibilità di aiuti pubblici e alle condizioni di mercato del credit risk transfer. Ad esempio, alle banche "standard" possono offrire garanzie personali, con le banche autorizzate al metodo IRB avanzato ricorrono alla tranché cover, con la possibilità di par-

Confidi 107: Ripartizione economica delle garanzie rilasciate per debitore principale



Fonte: Banca d'Italia

tecipare a cartolarizzazioni con rating esterno nei confronti di entrambe le tipologie di banche. Il "Confidi 107" potrà quindi far conto su una maggior ampiezza, diversificazione e stabilità della base di ricavi, con possibili sinergie di gamma e possibilità di cross selling". Viene poi sottolineato "che il doppio limite fissato per il requisito di prevalenza dell'attività verso soci lascia comunque uno spazio significativo allo sviluppo dell'attività nei confronti dei non soci: infatti i Confidi potranno generare fino al 50% dei loro ricavi da servizi verso non soci, e detenere attività relative a servizi verso non soci fino al 50% del totale dell'attivo. Può però in proposito rappresentare una limitazione il menzionato limite del 20% previsto per l'incidenza delle attività residuali sul totale dell'attivo" (così L. Erzegovesi, Verso nuovi modelli di equilibrio gestionale dei Confidi 107, Smefin tech report, 2008, p. 18).

La crescita significativa delle operazioni garantite, in uno scenario di aumento "sistemico" della rischiosità, ha però comportato un generalizzato peggioramento della qualità del credito, in particolare sulle generazioni più recenti di finanziamenti garantiti dai Confidi. Dall'analisi di un campione significativo di finanziamenti erogati attraverso i Confidi, infatti, l'Osservatorio ha rilevato una rischiosità mediamente più accentuata sia in confronto ai finanziamenti non garantiti sia rispetto a quelli garantiti dai Confidi nel precedente passato.

Tale fenomeno trova come chiave di lettura il ruolo peculiare svolto dai Confidi nel finanziamento ai Piccoli Operatori Economici, in particolare alle imprese *start-up* e/o senza storia creditizia. Quindi, è soprattutto grazie ai Confidi che il sistema bancario riesce a finanziare imprese che altrimenti non accederebbero facilmente al credito. Inoltre, si assiste a una ripartizione del rischio di imprese giovani/neo-costituite che, più delle altre, sono esposte a fattori e criticità di tipo macro-economico. Altro aspetto rilevante dell'analisi riguarda la notevole variabilità tra i singoli Confidi, sia in termini di crescita delle garanzie erogate che di rischiosità del portafoglio di imprese garantite. Da questo emerge l'importanza di una valutazione robusta e puntuale della solidità dei Confidi stessi e del loro portafoglio garanzie.

11. OGGETTIVE DIFFICOLTÀ DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CREDITO

La rischiosità delle garanzie rilasciate dai Confidi ha sensibilmente risentito dell'impatto della crisi. Per la Vigilanza questa circostanza desta preoccupazione, accentuata da talune, prime evidenze ricavate dall'attività di controllo: emergono, infatti, dubbi sulla correttezza della quantificazione dei crediti segnalati ad andamento anomalo.

In proposito, è opportuno spendere alcune considerazioni. La specificità dei Confidi pone in risalto, innanzitutto, peculiari profili contabili connessi con la collocazione del rischio tipico sotto la linea; il trasferimento del credito sopra la linea avviene, di norma, solo a seguito dell'escussione attivata dall'intermediario garantito.

Nel caso delle garanzie sussidiarie, la normale gestione contabile può rendere meno immediata la classificazione a sofferenza poiché l'escussione è avviata in genere con l'accertamento della perdita definitiva da parte dell'intermediario garantito. L'impegno del Confidi rischia di tramutarsi quindi direttamente in perdita, senza dar luogo in tali casi a rilevazione di sofferenze.

Anche nel caso delle garanzie "a prima richiesta", si potrebbe determinare un sottodimensionamento dell'anomalia segnalata, in quanto il passaggio a sofferenza coincide di solito con la richiesta al Confidi dell'acconto sulla garanzia (normalmente il 50% dell'impegno) che, di norma, è posteriore al manifestarsi dello stato di insolvenza del debitore.

Aspetto rilevante ai fini di una corretta evidenza della reale anomalia delle garanzie concesse da un Confidi è la tempestiva percezione del deterioramento della qualità del credito. Per il Confidi l'acquisizione di informazioni sul conto del cliente si concentra nella fase istruttoria, svolta a supporto della decisione concessoria. Il Confidi dispone del flusso informativo di Centrale dei Rischi, che tuttavia non sempre viene appieno valorizzato. Si registrano ampie vischiosità a utilizzare in modo intensivo lo strumentario tipico degli intermediari finanziari, estraneo tuttora alla cultura aziendale, sovente permeata di diffuse connotazioni amministrative e associative.

La generalità delle convenzioni fra Confidi e banche contempla che la banca garantita sia tenuta a informare tempestivamente il Confidi in ordine all'eventuale cambiamento di stato della posizione. Tale previsione, non infrequentemente disattesa, in alcuni casi non è adeguatamente presidiata, giacché dall'omissione informativa non discendono direttamente effetti economici o limitazioni all'efficacia della garanzia.

Per aggiornare la classificazione della clientela, i Confidi ricorrono a canali informativi vari.

Nel complesso le soluzioni adottate non risultano pienamente efficaci sia per le omissioni e i ritardi nelle comunicazioni dirette, sia per una difettosa gestione delle informazioni ricevute.

Si registrano sovente, su questo delicato aspetto, un mancato coinvolgimento degli organi aziendali dei Confidi e un basso livello di formalizzazione che Con-

nota le intese fra Confidi e banche; assunti spesso a livello operativo, alcuni di questi accordi non sempre responsabilizzano adeguatamente le strutture delle banche coinvolte.

Per quanto concerne la gestione delle informazioni da parte dei Confidi, non risultano disponibili strumenti idonei alla lavorazione integrata dei dati, neanche con riferimento a quelli acquisiti in via digitale (liste estratte dai portali e database excel). I database ricavabili dai portali telematici non sono fra loro compatibili a causa della diversa strutturazione degli archivi dai quali sono ricavati; accade altresì che i processi aggregativi che interessano le banche determinino che lo stesso cliente sia riportato con anagrafiche differenti.

Si avverte la necessità di più incisive iniziative dei Confidi e delle stesse banche in materia di monitoraggio del rischio, tali da facilitare per i primi l'attivazione di un'autonoma politica di segmentazione del portafoglio dei crediti di firma. Oggettive difficoltà in tale direzione derivano dalla sostanziale dipendenza dei Confidi dal sistema bancario, per quanto riguarda sia contenuti e modalità delle informazioni sull'andamento dei rapporti, sia l'accertamento dell'eventuale stato d'insolvenza del debitore (e della sua irreversibilità o temporaneità). Ulteriori difficoltà afferiscono alla strumentazione necessaria per rendere lavorabili le informazioni e automatizzare il caricamento di dati esterni sul sistema informativo.

Appare necessario che i Confidi maturino la consapevolezza della necessità di non essere meramente passivi rispetto all'attivazione delle garanzie da parte delle banche; va dunque sviluppata un'autonoma attitudine predittiva delle situazioni di insolvenza.

Una più accorta osservazione dell'evoluzione dei rapporti di garanzia potrebbe fornire elementi informativi preziosi anche sull'andamento dei settori produttivi assistiti, al fine di definire politiche di assunzione del rischio coerenti e criteri di selezione delle imprese.

Tra gli obiettivi da perseguire in tale area, per i Confidi, si pone l'ampliamento delle fonti informative a disposizione, soprattutto attraverso lo sviluppo dei canali informativi interni derivanti dalla relazione con il cliente, per lo più incardinata nel sistema associativo. Questi devono integrarsi con le altre fonti disponibili costituite, oltre che dalle informazioni delle banche – come detto, ancora lontane da una sufficiente strutturazione – e dalla Centrale dei Rischi, dai dati andamentali di applicativi forniti da agenzie di analisi (ad es. Crif).

Le informazioni di cui la Vigilanza dispone fanno temere che l'area di sottovalutazione delle partite deteriorate a carico del Confidi potrebbe essere, oggi,

putroppo ampia. Il vasto ambito delle posizioni ad incaglio segnalate dalle banche e delle sofferenze rettificata rappresenta un terreno, purtroppo, che non emerge adeguatamente tra le posizioni deteriorate del Confidi; ne va, invece, tenuto conto ai fini delle segnalazioni di vigilanza, della regolamentazione prudenziale e delle rettifiche di valore. Ne potrebbero derivare un maggiore assorbimento patrimoniale e un impatto sui margini reddituali della gestione, a motivo delle maggiori svalutazioni.

Come affrontare questa situazione? Serve organizzare meglio e standardizzare i flussi informativi fra banche e Confidi e promuovere, anche a fini gestionali, una più articolata graduazione delle situazioni di anomalia delle garanzie rilasciate.

12. I RAPPORTI FRA CONFIDI E ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA: MODELLO DISTRIBUTIVO E *GOVERNANCE*

La tematica del rapporto tra i Confidi e le associazioni di categoria delle imprese, riveste peculiari profili di interesse, avute presenti le profonde modificazioni che l'industria della garanzia ha subito negli ultimi anni.

Gli organismi di rappresentanza delle categorie economiche hanno contribuito storicamente e contribuiscono tuttora alla configurazione del sistema dei Confidi in modo determinante. In primo luogo, incidono sul numero complessivo di Confidi operanti in regione. In secondo luogo, condizionano la dimensione settoriale dei Confidi. Infine, rappresentano la strada più probabile in vista di ulteriori, future razionalizzazioni.

Basti pensare agli ampi processi di aggregazione, alla rilevante crescita dimensionale di taluni Confidi, alle modificazioni nel “peso specifico” di taluni di questi nei riguardi dell'associazione di appartenenza. Sono in atto riflessioni all'interno del settore volte a individuare proposte per un efficace “riposizionamento” dei modelli organizzativi, distributivi e di *governance*.

L'acquisizione della clientela attraverso il canale associativo è andata diminuendo di importanza, in termini relativi, in conseguenza di una progressiva articolazione distributiva degli stessi Confidi; le pratiche veicolate dalle sedi associative territoriali rappresentano quote decrescenti rispetto a quelle originate dall'autonomo lavoro commerciale del personale del Confidi, (che, peraltro, risulta spesso ubicato presso le sedi territoriali delle associazioni stesse), ovvero provenienti da reti di vendita esterne o direttamente dalle banche.

L'affermazione di un sistema “multicanale” pone nuovi interrogativi, genera un diverso sistema di rapporti e di equilibri tra Confidi e rispettiva associa-

zione di categoria, con problematiche tipiche di una fase di maturità del settore, che impone riflessioni e adattamenti sia al Confidi che alle associazioni. Ne può derivare una progressiva marginalizzazione di queste ultime nella produzione, con ricadute anche nei rapporti di contribuzione/retrocessione al mondo associativo; importanti possono essere le ripercussioni sul complessivo sistema di rappresentanza.

Il rapporto tra il Confidi e le rispettive associazioni di categoria è stato uno dei punti di forza del settore, una cinghia di collegamento e di coesione che – se genuinamente vissuto e scevro da pur sempre possibili distorsioni – contribuisce a interpretare in modo originale le esigenze dei territori e a consentire una più approfondita valutazione qualitativa dell'impresa.

Nella presente fase di trasformazione dell'industria dei Confidi, questo collegamento – sempre vitale, ripeto, se correttamente interpretato – va con attenzione potenziato, attualizzato. Non va di certo disperso, né sottovalutato. Può continuare a rappresentare un punto di forza, purché aggiornato all'evoluzione dei tempi; non va subito passivamente né vissuto con spirito corporativo e privo di lungimiranza. Vanno valorizzati gli esistenti approcci virtuosi che tendono a qualificare l'azione di guida e indirizzo espressa dalle singole associazioni, quale pungolo per la categoria e i singoli associati. Va sfruttata la capacità negoziale di queste, così da mitigare la situazione di inferiorità di cui non infrequentemente i Confidi soffrono nel confronto con il sistema bancario.

D'altro canto, il mondo delle associazioni non deve trovare motivi di disagio se i Confidi – specie quelli iscritti nell'elenco 107 – connotano con un approccio imprenditoriale la gestione del rischio. Il rafforzamento delle strutture aziendali, l'adozione di criteri oggettivi nella decisioni di affidamento, l'avvio di modalità gestionali relativamente evolute (*rating, pricing, monitoraggio*), l'attenzione all'equilibrio economico, rappresentano valori aziendali di per sé. Devono essere apprezzati da quanti hanno a cuore un efficiente funzionamento del mondo della garanzia mutualistica, anche dalle stesse associazioni di categoria. Può accadere che queste talora – interpretando in modo limitativo la garanzia come mero servizio e sottovalutandone i correlati profili di rischio – ritengano il Confidi, che segue un approccio imprenditoriale nella gestione, progressivamente estraneo alle istanze mutualistiche e associative. È questo un errore da evitare.

Un aggiornato e proficuo rapporto con le associazioni delle imprese può dispiegare positive ricadute sulle funzioni di consulenza prestate alle imprese, sui modelli commerciali e distributivi, sulla stessa *governance* dei Confidi.

A questo riguardo, specifica cautela va posta allorché le pressioni del mondo

associativo impattano in modo invadente sulla definizione degli assetti di vertice dei Confidi. Questa pressione non deve andare a discapito dell'efficienza e di una piena funzionalità degli organi aziendali; equilibri e dosaggi di rappresentanza possono condizionare negativamente qualità e quantità degli esponenti espressi dal mondo dell'associazionismo.

Si tratta di un delicato rapporto che deve saper trovare soluzioni appropriate all'interno di una diarchia di valori: da un lato, il rispetto dell'autonomia dei Confidi in quanto imprese, dall'altro la valorizzazione dei legami con i territori, propria dell'associazionismo d'impresa, di quello autentico, che sa capire i fermenti presenti nel mondo delle aziende, che non alimenta lobbismi partigiani o clientelari, ma valorizza l'ascolto e la mediazione dei bisogni che emergono dalla piccola e media imprenditoria.

13. PROFILI DI COERENZA DEL VIGENTE IMPIANTO ORDINAMENTALE SUI CONFIDI

L'accresciuto ruolo dei Confidi emerso durante la crisi e la più intensa interlocuzione con Stato, Regioni, Enti locali nel canalizzare il sostegno pubblico alle imprese accentuano legittimi interrogativi sull'effettiva "utilità" dell'attività di "doppia intermediazione" svolta dal sistema della garanzia mutualistica. I detrattori del sistema possono chiedere: perché non far affluire le risorse pubbliche direttamente alle banche che erogano i crediti, "saltando" i Confidi ed evitando il costo che essi aggiungono a carico dell'impresa, che resta la destinataria ultima dell'intervento?

Si potrebbe aggiungere, poi, che anche l'impianto delle norme ha contribuito ad "aggravare" la situazione, ponendo a carico del "Confidi 107" ulteriori oneri e gravami tipici di un intermediario finanziario, richiedendo strutturati assetti organizzativi, un articolato sistema di controlli interni, esigendo segnalazioni di vigilanza che fanno emergere i rischi con un maggior livello di dettaglio, patrimoni "alleggeriti" dalla mancata computabilità di fondi, *in toto* non liberamente disponibili.

Onestà vuole che a questo genere di osservazioni sia data risposta. Provando a giustificare, senza retorica, la funzione economica del Confidi, emergono, tra i tanti, alcuni punti di forza:

- un Confidi ben radicato conosce le imprese del territorio, svolge un ruolo rilevante di attenuazione delle asimmetrie informative patite dal sistema bancario, riduce per quest'ultimo la rischiosità dei prestiti;
- un Confidi bene organizzato contribuisce ad accrescere la cultura finanziaria

delle piccole imprese; sa, con professionalità e prontezza, individuare le necessità finanziarie e attivare i fondi pubblici che meglio rispondono ai bisogni dell'impresa; in tal modo queste risorse vengono allocate in modo più efficiente a beneficio dell'economia nel suo insieme;

- un Confidi adeguatamente dimensionato svolge nei confronti del sistema bancario un'importante funzione di "contrattazione" a beneficio di un'efficiente concessione della garanzia mutualistica.

Dunque, si può con serenità confermare che il sistema dei Confidi – se ben gestito - non rappresenta per le imprese solo un costo aggiuntivo (un onere da "doppia intermediazione"), ma un punto di forza e un volano di crescita a sostegno del tessuto piccolo-medio imprenditoriale italiano.

Dipanato nei termini ora indicati il dubbio poc'anzi enunciato, ci si può domandare se il disegno legislativo che progressivamente è andato maturando sui Confidi abbia seguito un percorso costantemente coerente. La risposta da dare non è necessariamente affermativa.

Il riordino del comparto fu avviato nel 2003; è giunto in larga parte a compimento nel 2010, allorché una cinquantina di Confidi sono stati iscritti nell'elenco speciale *ex art. 107*. Chi pensò la legge del 2003 non aveva in mente la riforma introdotta, poi, con il d.lgs. 141 del 2010. Vi sono stati fatti ed eventi particolari che hanno influito su questo percorso, venutosi a comporre nel tempo in modo stratificato, più come risposta a circostanze esogene che non a un disegno ordinato di sistemazione del settore.

Uno dei principali motivi è rappresentato dalla volontà degli stessi Confidi di poter essere annoverati tra i beneficiari del trattamento prudenziale di favore previsto dalle regole di Basilea sulla mitigazione del rischio: questo obiettivo indusse l'industria – e le stesse autorità – a prevedere la trasformazione dei Confidi maggiori in intermediari *ex art. 107*, sottoposti a una vigilanza prudenziale equivalente.

Venne fissato all'epoca un livello della soglia – scelto ad un tempo in modo consapevole ma con inevitabile approssimazione – oltre la quale scatta l'obbligo della trasformazione. A parte i Confidi di rilevanti dimensioni – già "segnati" nella loro sorte di soggetti vigilati – cominciarono da allora elucubrazioni, progetti, congetture, convegni sul futuro da assegnare al singolo Confidi. Vi fu, da un lato, la rincorsa a trasformarsi in "Confidi 107 vigilato" (sottovalutando sovente gli oneri ineludibili della vigilanza); dall'altro, tentativi anche fantasiosi di fuga – non pochi dei quali ancora in atto – da parte di altri Confidi che hanno fatto di tutto pur di non raggiungere la soglia, evitando così di sottoporsi agli stringenti controlli imposti agli intermediari dell'art. 107.

Definire quali siano i modelli di sviluppo preferibili per i Confidi è un obiettivo che va oltre le finalità di questo lavoro, che tuttavia contiene degli spunti – si spera utili – ad una loro definizione, soprattutto se integrati con altri importanti e recenti contributi empirici sul tema.

Un altro elemento che ha indirettamente influenzato il percorso dei Confidi è rinvenibile nell'incorporazione da parte della Banca d'Italia dell'Ufficio Italiano Cambi. La stessa Autorità di Vigilanza competente sui "Confidi 107" si accorge di avere in pancia un elenco di oltre 600 Confidi iscritti nella sezione di cui all'art. 155, comma 4, del T.U.B., sui quali non ha potere alcuno. Si trova ad essere sollecitata da Procure e Guardia di Finanza per agire contro comportamenti anomali e diffusa opacità che connotano il comparto. Il legislatore viene, pertanto, sensibilizzato sull'incoerenza del sistema, sui rischi che un non trascurabile settore delle garanzie mutualistiche sia lasciato privo di controlli e di poteri in capo alle Autorità. Si avvia così un percorso parallelo volto a dare un minimo di ordine e disciplina al comparto dei Confidi minori. Nasce la disciplina dell'Organismo preposto ai controlli sui Confidi *ex* 155, in origine neppure previsto nella legge delega, ma "recuperato" dal decreto delegato.

14. LE PRINCIPALI LINEE DI RIFORMA DELINEATE DAL D.LGS. 141 DEL 2010. VERSO UN NUOVO ASSETTO DEI CONFIDI

I Confidi si presentano come una realtà frammentaria e composita, al cui interno sono ravvisabili alcune "aree" di debolezza strutturale e operativa. Proprio la consapevolezza di queste caratteristiche spiega perché già da tempo gli stessi Confidi abbiano avvertito l'esigenza di una riforma legislativa, che ha trovato espressione dapprima in una serie di disegni di legge succedutesi nel corso degli anni Novanta, sino a giungere all'emanazione della legge – quadro del 2003.

Di recente il recepimento della Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori (d.lgs. 13.8.2010, n. 141) ha rappresentato l'occasione per realizzare una riforma più ampia, che incide in profondità sulla disciplina degli intermediari non bancari che operano nel comparto del credito e che coinvolge direttamente anche l'universo dei Confidi.

La riconduzione del *focus* normativo sulla concessione di credito – attraverso la ridefinizione della riserva di attività compiuta riscrivendo l'art. 106 T.U.B. – è alla base di un nuovo tipo di bipolarismo, improntato sulla tipologia di attività svolta. Il discrimine è dato dal rilievo solidaristico e sociale di alcuni settori finora disomogeneamente normati, come il microcredito e i Consorzi di garanzia dei fidi (considerate aree del circuito della concessione di credito), per i quali si disegna un percorso diverso e più lieve di controlli.

In questo ambizioso disegno riformatore, l'art. 112 T.U.B. reca la nuova disciplina dei Confidi e degli altri soggetti che svolgono attività di concessione di finanziamenti (<<Casse peota>> e agenzie di credito su pegno). Il nuovo articolo, che sostituisce implicitamente il previgente art. 155, può essere considerato norma di chiusura del sistema degli intermediari finanziari disciplinati dal T.U.B., ponendosi in rapporto di naturale complementarità con l'art. 114 che delimita, invece, il campo applicativo del Titolo V.

Nella rinnovata prospettiva di sistema imposta dalla legge comunitaria, molteplici sono invece le finalità che il legislatore ha dovuto tener presente: in primo luogo, quella di consentire l'esercizio delle attività riservate ai soli soggetti che assicurino affidabilità e correttezza; in secondo luogo, quella di prevedere più efficaci strumenti di controllo modulati sulla base delle attività; infine, quella di introdurre sanzioni amministrative e forme di intervento effettive e proporzionate, attribuendone la competenza alla Banca d'Italia.

Il disegno del legislatore sui Confidi si è andato definendo nel tempo. Nel modulo dell'intermediario finanziario vigilato è stata individuata la struttura atta ad accogliere la crescita dimensionale dei Consorzi fidi, così da assicurare un efficiente impiego delle risorse pubbliche, a maggior tutela anche delle banche eroganti il credito.

La riforma delineata dal d.lgs. 141/2010 conferma il permanere anche nel futuro di due distinte tipologie di Confidi sottoposte a regimi di controllo differenziati, ma nel complesso più rigorosi e potenzialmente più efficaci rispetto al passato. L'impianto regolamentare dettato per le banche rappresenta il modello cui fare riferimento, in coerenza con il principio, affermato nella disciplina comunitaria, che consente di applicare forme di vigilanza "equivalente" sugli intermediari finanziari. Al pari, però, di quanto disposto per i soggetti esercenti attività di microcredito, anche per i Consorzi di garanzia fidi si escogita, infatti, una soluzione di tipo binario. A tal proposito, l'art. 112 T.U.B. <<distingue tra Confidi a vigilanza attenuata e Confidi a vigilanza piena>>. Resta, quindi, una significativa differenziazione regolamentare tra Confidi maggiori e minori: la disciplina di vigilanza e, in particolare, la regolamentazione prudenziale articolata sui tre pilastri (requisiti patrimoniali, processo di controllo prudenziale e informativa al pubblico) saranno applicate esclusivamente ai Confidi maggiori, autorizzati ai sensi del nuovo art. 106 del T.U.B.. Inoltre, mentre per i Confidi *ex art.* 107 si prevede l'obbligo di iscrizione – previa autorizzazione della Banca d'Italia – nell'«Albo degli intermediari finanziari» previsto dall'art. 106 (e non più in un Elenco speciale come in passato), per i Confidi *ex art.* 155, comma 4, si stabilisce l'iscrizione in un Elenco tenuto da un apposito Organismo, e l'inclusione in un alveo regolamentato, seppure con minore intensità e con forme diverse.

I Confidi iscritti all'Albo unico vengono assoggettati a controlli più rigorosi per l'accesso al mercato, *durante societate* e nella fase d'uscita. Vengono, a tal fine, introdotti controlli preventivi sugli assetti proprietari e forme di vigilanza consolidata nonché l'applicazione di procedure di gestione amministrata delle crisi. Sotto altri aspetti, il legislatore introduce anche elementi di semplificazione normativa, sia per i soggetti *ex* «articolo 155, comma 4» sia per quelli *ex* «articolo 107» del T.U.B., con l'obiettivo in entrambi i casi di correlare gli adempimenti a carico dei Confidi al livello di rischio assunto e all'attività effettivamente svolta dagli stessi, soprattutto per quanto attiene ad obblighi già espletati da altri intermediari finanziari e che come tali costituirebbero una inutile duplicazione. Infine, sul versante operativo, è stata prevista la definizione di deroghe puntuali per specifiche tipologie di attività dei caratterizzate dal rilievo <<sociale>> nonché dalle relativamente ridotte dimensioni degli operatori. Questo dato si correla all'attenuazione, sulla base dei principi appena richiamati, della normativa di vigilanza per i Confidi *ex* art. 155, comma 4, del T.U.B., in applicazione del principio dell'equivalenza.

15. IL SISTEMA DEI CONFIDI DELINEATO DALLA LEGGE 326/2003

Prima della riforma attuata dalla legge quadro sui Confidi (d.l. 30.9.2003, n. 269 <<legge Confidi>> – recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, convertito dalla legge 24.11.2003, n. 326, e successive modifiche e integrazioni), i Confidi non avevano una chiara collocazione nel nostro sistema normativo, sebbene la loro comparsa – come si è accennato in apertura – in Italia risalga agli anni Cinquanta del secolo scorso. A parte alcuni indiretti riferimenti normativi contenuti in interventi legislativi degli anni settanta, è negli anni novanta che inizia il processo di riconoscimento normativo dei Confidi nell'ordinamento finanziario, in particolare, con l'art. 6 della l. 197/1991 che delinea una regolamentazione dei soggetti, definiti residuali, che operano nel mercato finanziario. Un deciso impulso ad una più organica regolamentazione del settore viene dato dalla pubblicazione da parte del Comitato di Basilea, nel 2001, del documento concernente la revisione dell'Accordo sul capitale delle banche del 1988. Non v'è dubbio che – sin dalla prima riforma del 2003 – la politica regolamentare, nel disciplinare i profili organizzativi e l'oggetto dell'attività di garanzia collettiva dei fidi, abbia cercato di favorire l'evoluzione del fenomeno verso gli schemi tipici dell'ordinamento bancario, indirizzando i Confidi verso il modello dell'intermediario di tipo finanziario *ex* Titolo V del Testo Unico bancario

ovvero di tipo bancario (c.d. banca- Confidi). Nonostante il significativo contributo di questa attività al funzionamento del mercato del credito, tuttavia l'evoluzione voluta dal d.l. 269 del 2003 non si è realizzata. Non si è così raggiunto l'originario scopo del legislatore: permettere che i Confidi acquisissero lo *status* di intermediario vigilato, *status* necessario ai fini della piena valorizzazione delle relative garanzie nell'ambito delle regole di vigilanza prudenziale. Riguardo agli aspetti definitivi contenuti nella legge quadro, rilevano innanzitutto la definizione di <<Confidi>>, che la legge qualifica come << i Consorzi con attività esterna, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi>>, e l'esatta individuazione della natura dell'attività di garanzia collettiva dei fidi, intesa come <<l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese Consorziatoe o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario>>.

La definizione sopra riportata si riferisce ai Confidi di primo livello (o di primo grado). La legge, tuttavia, riconosce anche i Confidi di secondo livello (o di secondo grado), intendendo per tali <<i Consorzi con attività esterna, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, costituiti dai Confidi ed eventualmente da imprese Consorziatoe o socie di questi ultimi o da altre imprese>>. Al di là degli aspetti definitivi, la scelta più rilevante compiuta dal legislatore con la legge quadro è stata, tuttavia, quella di consentire ai Confidi la più ampia scelta di opzioni strategiche circa la veste istituzionale di intermediario finanziario da assumere per lo svolgimento dell'attività.

La l. 326/2003 ha così delineato una tripartizione dei soggetti operanti nel settore:

- Confidi (c.d. «minori» o <<tradizionali>>) iscritti in un'apposita sezione speciale dell'Elenco generale di cui all'art. 155, comma 4 del vecchio T.U.B..
- Confidi vigilati iscritti nell'Elenco speciale *ex art.* 107 T.U.B. (c.d. <<intermediari di garanzia>>);
- banche di garanzia collettiva dei fidi (c.d. <<bancche Confidi>>).

A ciascuna opzione corrispondevano profili strutturali e operativi diversi nonché differenti configurazioni e profondità della regolamentazione e dei controlli di vigilanza. In particolare, alla suddetta classificazione corrispondeva una differente ampiezza dell'ambito di operatività e una diversa articolazione dei poteri di intervento della Banca d'Italia. Con il 9° aggiornamento del febbraio 2008 alla Circolare del 5.8.1996, n. 216, la Banca d'Italia ha completato il quadro normativo relativo ai criteri e alle procedure di iscrizione nell'Elenco *ex art.* 107 T.U.B. dei Confidi, prevedendo una disciplina di iscrizione transitoria e una ordinaria.

16. PROFILI SOGGETTIVI, STRUTTURALI E OPERATIVI DEI CONFIDI DI PRIMO E DI SECONDO LIVELLO

Ai sensi del comma 4 dell'art. 155 T.U.B. i Confidi istituiti dagli art. 29 e 30 della l. 5.10.1991, n. 317, erano stati inquadrati, fin dalla prima stesura del T.U.B., in un'apposita sezione dell'Elenco generale *ex art.* 106. L'art. 13 del d.l. n. 269/2003 aveva ridefinito requisiti, finalità e competenze, presidiati da sanzioni amministrative per abuso di denominazione.

Per contro – salvo quanto previsto dalle disposizioni transitorie (art. 13, comma 55, della <<legge Confidi>>) – era inibita ai Confidi (c.d. «tradizionali») la prestazione di garanzie diverse da quelle indicate e, in particolare, nei confronti del pubblico, nonché l'esercizio delle altre attività riservate agli intermediari finanziari *ex art.* 106.

In relazione ai descritti limiti operativi e alla finalità di sostegno delle piccole e medie imprese, i Consorzi di garanzia collettiva dei fidi di cui all'art. 155, comma 4, T.U.B. erano stati espressamente sottratti all'applicazione delle disposizioni del Titolo V relative agli intermediari finanziari e, pertanto, non sottoposti ad alcun regime di controllo prudenziale da parte della Banca d'Italia, compreso l'obbligo di tenuta dell'archivio unico informatico antiriciclaggio. L'iscrizione in un'apposita sezione dell'Elenco generale *ex art.* 106 vecchio T.U.B. conservava puramente finalità di «censimento».

Oltre a modificare il quarto comma dell'art. 155, l'art. 13 della l. 269/2003 aveva operato una vera e propria riforma generale del settore, inserendo i successivi commi da 4-*bis* a 4-*sexies*, con cui si consentiva ai Confidi in possesso di speciali requisiti dimensionali – con riferimento ai volumi di attività finanziaria (pari o superiori a € 75 milioni, come da apposito regolamento del Ministero dell'economia e delle finanze - d.m. 9.11.2007) ed ai requisiti patrimoniali (in proposito si vedano Istruzioni di Vigilanza della Banca d'Italia del 12.3.2008) – di esercitare, in via non prevalente, attività diverse da quella di garanzia collettiva dei fidi (art. 155, comma 4-*bis*).

L'art. 13 della <<legge Confidi>> attribuiva al Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, il compito di determinare i criteri oggettivi, riferibili al volume di attività finanziaria e ai mezzi patrimoniali, in base ai quali individuare i Confidi tenuti a chiedere l'iscrizione nell'Elenco speciale previsto dal previgente art. 107 del T.U.B., tenuto dalla Banca d'Italia (*ex art.* 155, comma 4-*bis*, del T.U.B., introdotto dall'art. 13, comma 32, della <<legge Confidi>>). La predetta disciplina consentiva ai soggetti iscritti una maggiore operatività rispetto agli altri Confidi, tenuto conto del conseguente assoggettamento a forme di vigilanza prudenziale.

Dalla possibilità offerta ai Confidi di svolgere – in via residuale e nei limiti massimi stabiliti dalla Banca d'Italia – anche le altre attività riservate agli intermediari finanziari, discendeva l'obbligo, in presenza dei suddetti requisiti, di iscriversi nell'Elenco speciale di cui al vecchio art. 107 T.U.B., al fine di essere sottoposti ad un regime di vigilanza prudenziale equivalente a quello delle banche.

In coerenza con quanto previsto dalla legge di riforma del 2003, la normativa di vigilanza della Banca d'Italia del 12.3.2008 ha definito la nozione di <<prevalenza>> dell'attività di garanzia collettiva dei fidi. Tale nozione è stata stabilita in maniera omogenea sia per gli intermediari finanziari che per le banche di garanzia.

In particolare, la nozione di <<prevalenza>> si basa su due limiti che i Confidi devono entrambi rispettare:

- (i) il primo, di natura reddituale, stabilisce che i ricavi derivanti dall'attività di garanzia collettiva dei fidi e dalle attività ad essa connesse e strumentali devono rappresentare più del 50% del totale dei ricavi;
- (ii) il secondo, di natura dimensionale, stabilisce che l'ammontare dell'attività di garanzia collettiva dei fidi deve rappresentare più del 50% del totale delle attività (definite come la somma delle attività di bilancio e delle garanzie e impegni rilasciati dal Confidi vigilato).

Relativamente alle attività esercitabili in via residuale, è stata fissata una soglia massima pari al 20% del totale delle attività. Di estrema importanza è la norma che ha precisato che il requisito patrimoniale relativo alle garanzie fornite per le quali i Confidi costituiscono un <<fondo monetario>> presso l'intermediario finanziatore è pari all'ammontare del <<fondo monetario>> stesso, qualora rappresenti la massima perdita potenziale. A tal fine è necessario che la convenzione con il soggetto finanziatore stabilisca in modo certo che il Confidi è tenuto a fornire garanzie nei limiti del <<fondo monetario>>.

Fonte: Lanzavecchia A. - Tagliavini G., Garanzie opportune, garanzie controproducenti, Banca Impresa e Società, n. 3, 2009

In particolare, la trasformazione in intermediari finanziari *ex art. 107*, seppur intesa in senso ampio, mirava a favorire l'ingresso – nel corpo sociale – di soggetti pubblici, banche o altri soggetti privati che diversamente, nell'ambito della legge Confidi, avrebbero assunto la veste di <<enti sovventori>>, esercitando in via mediata il loro ruolo sulla *governance* e sulla patrimonializzazione degli stessi Confidi.

D'altro canto, l'assunzione della veste di intermediari sottoposti a vigilanza prudenziale rileva ai fini del riconoscimento delle garanzie dei Confidi nell'ambito delle nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche. Si tenga presente che, in base alla disciplina sulle tecniche di attenuazione del rischio di credito, le garanzie rilasciate da intermediari finanziari sottoposti ad un regime di vigilanza equivalente a quello delle banche sono equiparate a quelle rilasciate da queste ultime.

17. LE <<BANCHE COOPERATIVE CONFIDI>>

Sulla scia di esperienze analoghe compiute in altri ordinamenti, ai Confidi costituiti nella forma di società cooperativa a responsabilità limitata è stato consentito anche l'esercizio dell'attività bancaria (previa, naturalmente, iscrizione all'Albo delle aziende di credito). La disciplina delle banche di garanzia collettiva è contenuta nei commi da 29 a 31 dell'art. 13 della <<legge Confidi>>. Il comma 29 detta norme di carattere generale in materia di forma giuridica, denominazione e operatività delle banche di garanzia collettiva.

Nello specifico, tali istituti esercitano in via prevalente l'attività di garanzia collettiva dei fidi a favore dei soci e la denominazione di tali banche deve contenere le espressioni «Confidi», «garanzia collettiva dei fidi» o entrambe. Rispetto alla fattispecie <<classica>> dei Confidi, la principale differenza, in termini di attività esercitata, è da un lato il regime di mutualità <<spuria>>, quindi non esclusiva a favore dei soci, che rende possibile lo svolgimento di attività anche con terzi, secondo le normali regole <<bancarie>>; e dall'altro la possibilità di svolgere l'attività <<tipica>> dei Confidi – quella cioè della prestazione di garanzie mutualistiche – anche a favore di terzi (possibilità non preclusa, anzi testualmente ammessa con l'avverbio <<prevalentemente>> dalla lettera della legge).

Rispetto alle altre banche, la particolarità è data dal fatto che, nell'ambito dell'oggetto sociale, assume qualifica di <<attività prevalente>> la prestazione di garanzie collettive a favore dei soci; mentre l'ulteriore attività di erogazione del credito e quella di raccolta del risparmio, a favore di soci o non soci, è confinata nell'ambito dell'attività non prevalente o residuale.

Le banche medesime sono disciplinate anche dalle disposizioni contenute nei commi da 5 a 11, e da 19 a 28 dell'art. 13 del d.l. n. 269/2003 (comma 30 dell'art. 13); disposizioni che si applicano «in quanto compatibili». Di particolare rilievo sono le previsioni dei commi 8 e 9 (che consentono la partecipazione alle <<banche cooperative Confidi>> unicamente delle piccole e medie imprese ivi indicate); dei commi 10 e 11 (che ammettono la <<sovvenzione>> ad opera di

terzi non aventi le suddette caratteristiche, purché non soci e non partecipi dello scambio mutualistico); dei commi da 19 a 28 (che disciplinano i <<fondi di garanzia interconsortile>>, disponendo tra l'altro la devoluzione a favore di questi ultimi del patrimonio residuo in caso di scioglimento della cooperativa, e la relativa contribuzione annuale).

Non sono invece richiamati – e non si applicano alle <<banche cooperative Confidi>> – gli altri commi dell'art. 13, in particolare quelli che prevedono: la mutualità pura e l'oggetto esclusivo dei Confidi (commi 2 e 4); l'importo minimo del capitale sociale e del patrimonio netto (commi 12, 14, 15 e 16); gli importi minimi e massimi delle quote di partecipazione (commi 13 e 17); il divieto di distribuire avanzi di gestione in qualsiasi forma (comma 18); le norme su trasformazione e fusione (commi 33, 38 ss.); la disciplina agevolativa a favore dei Confidi (comma 44); la disciplina tributaria dei Confidi (commi 45 ss.).

Il comma 30 dell'art. 13 evoca, infine, le disposizioni degli articoli da 33 a 37 del Testo Unico bancario, che dettano la disciplina delle banche di credito cooperativo. Le norme richiamate dalla <<legge Confidi>> riguardano:

- previsioni di carattere generale in materia di forma giuridica e valore nominale delle azioni delle banche di credito cooperativo (art. 33, commi 1, 3 e 4), fatto salvo quanto stabilito dal comma 10 dell'art. 13 della <<legge Confidi>>;
- la disciplina del rapporto tra i soci e le banche di credito cooperativo (art. 34);
- la previsione secondo cui le banche di credito cooperativo esercitano il credito prevalentemente a favore dei soci (art. 35, comma 1) e che gli statuti delle banche di credito cooperativo contengono le norme relative alle attività, alle operazioni di impiego e di raccolta e alla competenza territoriale, determinate sulla base dei criteri fissati dalla Banca d'Italia (art. 35, comma 2);
- il conferimento alla Banca d'Italia del potere di autorizzare nell'interesse dei creditori qualora sussistano ragioni di stabilità, fusioni tra banche di credito cooperativo e banche di diversa natura da cui risultino banche popolari o banche costituite in forma di società per azioni (art. 36);
- disposizioni relative alla ripartizione degli utili delle banche di credito cooperativo (art. 37).

Il comma 31 attribuisce alla Banca d'Italia il potere di dettare disposizioni di attuazione della disciplina di fonte primaria, tenuto conto delle specifiche caratteristiche operative delle banche di garanzia collettiva. Sicché alle medesime banche si applicano, oltre alla disciplina generale, le disposizioni previste per le banche di credito cooperativo dal Titolo VII, Capitolo 1, della Circolare n. 229 del 21 aprile 1999 (Istruzioni di Vigilanza per le banche).

18. I REQUISITI PATRIMONIALI DEI CONFIDI. CENNI

I principali profili innovativi dell'intervento di riforma del 2003 hanno riguardato, altresì, l'introduzione di requisiti di capitale – da rispettare nel continuo – per la generalità dei Confidi, allo scopo di accrescerne il grado di solvibilità e promuovere la capacità di sviluppo dell'attività di concessione di garanzie; la previsione di benefici fiscali per le operazioni di fusione tra Confidi in vista di un consolidamento del sistema; la possibilità, concessa ai Confidi di maggiori dimensioni, di costituire fondi di garanzia interconsortile – alimentati dai contributi versati dai Confidi aderenti – abilitati a concedere ai Confidi controgaranzia e cogaranzie, sviluppando in tal modo il sistema delle garanzie di secondo livello e, quindi, il << sistema a rete >>, a vantaggio degli organismi di minori dimensioni.

Con l'emanazione della Finanziaria 2007 (commi 879 e 882) si è dato seguito al riordino dei requisiti patrimoniali dei Confidi, incoraggiando operazioni volte all'aggregazione strutturale. La legge, infatti, ha previsto che a livello patrimoniale i Confidi debbano disporre:

- i) di un capitale sociale o fondo consortile (comprensivo dei fondi rischi indisponibili e dei fondi rischi costituiti mediante accantonamenti di conto economico), interamente versato, non inferiore a 100.000 euro (fermo restando per le S.p.A. consortili l'ammontare minimo previsto dal codice civile, attualmente 120.000 euro);
- ii) di un patrimonio netto non inferiore a 250.000 euro, costituito per almeno un quinto da apporti dei Consorziati o da avanzi di gestione.

Inoltre, la quota di partecipazione di ciascuna impresa deve essere non inferiore a 250 euro, né superiore al 20% del capitale sociale o fondo consortile.

I Consorzi o società con un volume di garanzie concesse superiore a 75 milioni di euro, e mezzi patrimoniali superiori a 5,2 milioni di euro, sono stati obbligati alla trasformazione in veri e propri intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia (Confidi *ex art.* 107).

Per contro, i Consorzi diversi dai precedenti, che rispettavano comunque i limiti dimensionali del patrimonio netto (almeno 250.000 euro), sono stati vincolati all'adozione del modello normativo disciplinato dall'art. 106 del vecchio T.U.B.. In seguito, il d.m. 29/2009 ha eliminato il riferimento ai requisiti patrimoniali quale criterio per determinare l'obbligo di iscrizione dei Confidi nell'Elenco speciale. D'altronde, siffatto criterio era stato adottato ritenendo che l'esistenza di mezzi patrimoniali elevati potesse essere il segnale di una strategia di sviluppo dell'attività sociale al di sopra delle soglie finanziarie di rilevanza. L'evidenza empirica, invece, ha dimostrato che la sussistenza di significativi mezzi patrimoniali non costituisca di per sé indice rivelatore dei volumi di attività, onde risultavano iscritti nell'Elenco speciale intermediari per i quali ad un'elevata patrimonializzazione non corrispondevano

rilevanti volumi di attività, che anzi sovente si attestavano al di sotto delle menzionate soglie di rilevanza.

19. IL NUOVO ELENCO DEI CONFIDI

Le linee di sviluppo recate dalla riforma conducono ad una ridefinizione degli assetti strutturali ed operativi dei Consorzi di garanzia collettiva dei fidi di primo

Con l'entrata in vigore del d.m. 29/2009 («Regolamento recante disposizioni in materia di intermediari finanziari di cui agli articoli 106, 107, 113 e 155, commi 4 e 5 del d.lg. 1.9.1993, n. 385», che abroga i precedenti decreti ministeriali in materia – c.d. <<decreto unificato>>) la normativa che regola la concessione di finanziamenti nella forma del rilascio di garanzie è stata profondamente rivista. Sono stati ridefiniti i presupposti per lo svolgimento dell'attività, sono stati stabiliti requisiti patrimoniali più stringenti e introdotti specifici obblighi di comunicazione nei confronti della Banca d'Italia. Gli intermediari che rilasciano fidejussioni nei confronti del pubblico devono:

- i) detenere un capitale sociale versato non inferiore a € 1.500.000 (investito in attività liquide o in titoli di pronta liquidabilità, depositati in un unico conto costituito presso un istituto bancario);
- ii) detenere mezzi patrimoniali non inferiori a € 2.500.000;
- iii) presentare un oggetto sociale che prevede espressamente l'esercizio di tale attività nei confronti del pubblico;
- iv) essere costituiti in forma di società per azioni. Se l'attività di rilascio di garanzie è effettuata in via esclusiva, prevalente o rilevante, gli intermediari devono necessariamente essere iscritti nell'Elenco speciale e detenere mezzi patrimoniali non inferiori a € 5.000.000.

Fonte: Lanzavecchia A. - Tagliavini G., *Garanzie opportune, garanzie controproducenti, Banca Impresa e Società*, n. 3, 2009

e di secondo grado. È utile ricordare che in fase di approvazione del Testo Unico i Confidi furono sottratti alla disciplina generale del Titolo V, pur in assenza di forme di vigilanza equivalenti, soprattutto in considerazione delle ridotte dimensioni di tali organismi e della loro capillare diffusione sul territorio.

Il portato del nuovo impianto normativo, che si innesta sul processo di riorganizzazione del sistema avviato nel 2003, intende superare limiti e criticità

manifestatisi nel tempo, pur mantenendo invariata la disciplina sostanziale delineata dalla legge 326/2003. La legge di riforma dei Confidi del 2003 è stata attuata solo nel biennio 2007-2008. Tale ritardo è imputabile alla particolare fase storica nella quale la legge di riforma si è venuta a situare. Il processo di revisione della normativa prudenziale imponeva alle Autorità di attendere la conclusione del lungo e complesso *iter* di riforma della regolamentazione, al fine di definire la normativa secondaria in maniera coerente con i nuovi sviluppi e con le nuove opportunità che si offrivano ai Confidi nel nuovo contesto.

Per effetto delle modifiche intervenute, il nuovo art. 112 T.U.B., che sostituisce implicitamente il previgente art. 155, introduce significativi miglioramenti al quadro normativo, rendendo potenzialmente più efficace il controllo dei rischi insiti nell'operatività di tali intermediari. Si prevede l'istituzione di un nuovo Elenco dei Confidi (anche «di secondo grado») che esercitano in via esclusiva l'attività di garanzia collettiva dei fidi, tenuto da un apposito Organismo esterno di controllo, a sua volta sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia (comma 1). L'iscrizione è subordinata al ricorrere delle condizioni di forma giuridica, di capitale sociale o fondo consortile, di natura patrimoniale, di oggetto sociale e di assetto proprietario individuate dall'art. 13 del d.l. 30.11.2003, n. 269. Per i Confidi non soggetti ad iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 T.U.B., rileva dunque la sottoposizione ad un regime alleggerito sul modello degli agenti e dei mediatori creditizi. Vengono, tuttavia, rafforzati i presupposti per l'iscrizione richiedendosi anche ai Confidi minori, con un esplicito richiamo alla disciplina prevista per le banche (rispettivamente art. 25 e 26 T.U.B.), il possesso di requisiti di onorabilità per coloro che detengono partecipazioni nel capitale e di onorabilità, professionalità e indipendenza per gli esponenti aziendali (comma 2).

Vale la pena osservare che la norma in rassegna finisce per riproporre una formulazione parziale del disposto di cui al menzionato art. 13, comma 2, d.l. 269/2003, e ribadisce per i Confidi «minori» (*ex* 155, comma 4) l'obbligo di esclusività dell'oggetto sociale, riguardo all'attività di concessione di garanzia collettiva dei fidi. Con l'inclusione nell'oggetto esclusivo anche delle attività connesse o strumentali si garantisce ai Confidi non iscritti all'Albo la possibilità di svolgere ulteriori ed importanti «attività di informazione, di consulenza e di assistenza alle imprese Consorziato o socie per il reperimento e il miglior utilizzo delle fonti finanziarie, nonché le prestazioni di servizi per il miglioramento della gestione finanziaria delle stesse imprese» (si tratta, per vero, di attività già definite da Banca d'Italia nella *Circolare n. 216 del 5.8.1996 – 9° aggiornamento del 28.2.2008*, cap. XIII, 8 – *Istruzioni di Vigilanza per gli Intermediari Finanziari iscritti nell'Elenco Speciale*). La limitata operatività dei Confidi «minori» e il connesso divieto di effettuare

operazioni riservate agli intermediari finanziari spiegano la scelta, già a suo tempo operata dal legislatore, di non applicare a tali soggetti le disposizioni del Titolo V del T.U.B. e di non sottoporli ai poteri informativi e ispettivi della Banca d'Italia. Si è colmata, in questo modo, una lacuna normativa che aveva favorito, nel tempo, l'infiltrazione di soggetti poco affidabili nel settore.

I Confidi minori restano, però, assoggettati alla disciplina di trasparenza e di anti-riciclaggio. La responsabilità dei controlli su queste materie è posta in capo alla Banca d'Italia, che potrà pertanto – in collaborazione con la Guardia di Finanza – disporre ispezioni o accertamenti mirati per verificare l'osservanza di tali previsioni. Per vero, proprio con riferimento a questa categoria di operatori, il quadro disciplinare delineato con la legge di riforma del 2003 e con le successive disposizioni ha mostrato nel tempo rilevanti carenze. Si tenga presente, ad esempio, che nel sistema previgente i controlli sulle domande di iscrizione dei soggetti che non operavano nei confronti del pubblico e dei cambiavalute (art. 113 e 155, comma 5) erano limitati alla verifica di meri requisiti formali. Più difficoltoso si rivelava il vaglio delle istanze presentate dai Consorzi di garanzia collettiva dei fidi, dietro il cui schermo poteva non di rado celarsi l'intento di prestare illecitamente garanzie nei confronti del pubblico. Nonostante la delicatezza dell'attività dei Confidi, a tali soggetti erano richiesti, per l'iscrizione, requisiti minimali in termini di capitale e mezzi patrimoniali.

La mancanza di poteri informativi ed ispettivi e l'impossibilità di procedere alla cancellazione dall'Elenco per gravi violazioni di legge ai sensi dell'art. 111 vecchio T.U.B., hanno limitato l'azione di intervento della Banca d'Italia in presenza delle anomalie sopra descritte. In assenza di un quadro regolamentare più puntuale, oltre a poter effettuare segnalazioni all'Autorità giudiziaria per possibili profili di abusivismo finanziario, l'Autorità creditizia ha fatto ricorso, in più di una circostanza, agli ordinari strumenti di tutela dell'azione amministrativa racchiusi nella l. 241/1990.

20. ISCRIZIONE DEI CONFIDI MAGGIORI NEL NUOVO ALBO DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI

Per i Confidi *ex* 107, il terzo comma dell'art. 112 prevede l'obbligo di iscrizione nell'«Albo degli intermediari finanziari» di cui all'art. 106, previo provvedimento autorizzativo della Banca d'Italia.

È demandata alla regolamentazione secondaria (Ministro dell'economia e Banca d'Italia) l'individuazione, su un versante, dei criteri oggettivi relativi al volume di attività, sulla base dei quali sono individuabili i Confidi tenuti ad iscriversi all'Albo di cui all'art. 106 T.U.B.; sull'altro, dei requisiti prudenziali a fronte del

rischio di credito equivalenti a quelli applicati agli enti creditizi, secondo le indicazioni della direttiva 2006/48/Ce.

Inoltre, in deroga a quanto previsto dall'art. 107, comma 1, lett. a), che prevede la «forma di società di capitali», per l'iscrizione all'Albo i Confidi possono adottare anche la forma di società consortile a responsabilità limitata.

Queste novità consentono di separare a tutti gli effetti l'Elenco dei Confidi minori dall'Albo degli intermediari finanziari che esercitano nei confronti del pubblico attività di concessione di finanziamenti e nel quale confluiscono quelli maggiori, già sottoposti a vigilanza. La precisazione per cui ai Confidi non iscritti all'Albo di cui all'art. 106 non si applicano le altre disposizioni del Titolo V (ad eccezione di quelle sull'Organismo) mira ad evitare una duplicazione di adempimenti a carico dei Confidi stessi. Pertanto, a seconda del regime applicabile, essi dovranno registrarsi in un solo <<Elenco>>.

Quello da ultimo indicato rappresenta il versante soggettivo più critico, introdotto nel nostro ordinamento a seguito di un intervento legislativo che si è intersecato perpendicolarmente nell'ambito del percorso – peraltro irto di ostacoli – relativo all'istituzione e al debutto operativo dell'Elenco dei Confidi. Intervento motivato principalmente dall'intento di riallineare le iniziali scelte del legislatore nazionale in *subjecta materia* al contesto normativo comunitario. Se infatti si conviene che l'attività di concessione di garanzie sia meritevole di tutela, appare di non immediata evidenza una marcata differenziazione della disciplina tra le due categorie di Confidi. Si può capire una diversa intensità di regime, a motivo della differente dimensione del soggetto vigilato. Ma meno chiaro risulta il motivo per cui la medesima operatività debba soggiacere a regole prudenziali significativamente discoste.

A meno che non si richiami un obiettivo prioritario della riforma del 2010, volta ad assicurare la stabilità del sistema delle garanzie, valorizzando gli elementi fondanti dell'attività svolta in forma collettiva al fine di assicurarne la sostenibilità (organizzativa ed economica) nel lungo periodo. Obiettivo che può considerarsi conseguito nella misura in cui la modifica della disciplina dei soggetti operanti nel mercato finanziario – nella parte che maggiormente rileva – riesca a conferire sistematicità alla materia, agevolando l'*iter* di applicazione del nuovo Accordo sul capitale di Basilea 3. Questa chiave di lettura spiegherebbe, pertanto, l'applicabilità ai Confidi di requisiti prudenziali equivalenti a quelli delle banche, seppur nel rispetto della loro matrice associativa e mutualistica (che trova compendio nella prossimità al territorio ed alle imprese, nell'assenza dello scopo di lucro, nella strumentalità rispetto ad iniziative di politica industriale).

Per i Confidi iscritti nell'Albo dell'art. 106, l'architettura dei controlli non pre-

senta sostanziali differenze rispetto al sistema predisposto per i soggetti iscritti nel vecchio Elenco speciale. In linea con l'impostazione di fondo che permea l'intero impianto del Testo Unico bancario, la normativa primaria prevede gli istituti e le regole generali che informeranno l'azione di vigilanza; spetterà alla normativa secondaria di competenza della Banca d'Italia disciplinare i requisiti patrimoniali e organizzativi che si applicheranno in concreto (art. 108, comma 1, T.U.B.). Le modalità di applicazione delle disposizioni in materia anche ai Confidi minori, saranno invece stabilite dal CICR.

In aderenza al quadro normativo generale, l'attività di valutazione e controllo ha quale obiettivo principale la verifica delle condizioni di sana e prudente gestione dei soggetti vigilati nonché dell'osservanza della normativa primaria e secondaria; essa si ispira a canoni di efficacia ed efficienza, nel rispetto dei principi di trasparenza e di proporzionalità. Rispetto ad esso è possibile valutare meccanismi di graduazione delle regole di vigilanza prudenziale che consentano di realizzare un giusto equilibrio tra l'esigenza di assicurare la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati e il contenimento degli oneri regolamentari.

Una conferma della tendenza a differenziare il regime tra le due categorie di Confidi la si ritrova nel d.lgs. 141/2010, che, nel novellare l'art. 108, comma 6, T.U.B., ha imposto all'Autorità di vigilanza non soltanto di osservare, nell'esercizio dei propri poteri, un criterio di proporzionalità [peraltro già in precedenza sancito dalla normativa secondaria, applicato dalla Banca d'Italia e codificato nell'apposita <<Guida alla attività di vigilanza>>, che detta i criteri per lo svolgimento del cd. processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP), secondo uno schema di riferimento unitario per l'esercizio dei controlli, a distanza e ispettivi, da effettuare sulle diverse tipologie di intermediari (banche individuali, gruppi bancari, intermediari finanziari, SIM, SGR)], ma di tener conto, oltre che della complessità operativa, dimensionale e organizzativa, anche della natura specifica dell'attività svolta, ovvero del livello di rischio specifico connesso all'operatività di ciascuna categoria di intermediari. Così che, ad esempio, il trattamento prudenziale da applicare ai Confidi non potrà coincidere con quello applicato ad altri intermediari che rilasciano garanzie, nella misura in cui si verifichi che i primi hanno delle peculiarità tali da giustificare un trattamento differenziato.

Il legislatore introduce ampi poteri di intervento della Banca d'Italia nelle ipotesi in cui siano riscontrate gravi irregolarità nell'amministrazione o gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative, statutarie che disciplinano l'operatività dell'intermediario. La sussistenza delle gravi violazioni e la presenza di particolari ragioni di urgenza possono comportare la sospensione degli organi di amministrazione e

controllo del Confidi vigilato e l'assunzione dei poteri di amministrazione, per un periodo non superiore a sei mesi, da parte di uno o più commissari. L'eccezionale gravità delle violazioni può diventare altresì presupposto per la revoca dell'autorizzazione e il conseguente scioglimento della società; tale provvedimento potrà essere adottato anche in presenza di perdite di patrimonio di eccezionale gravità.

I Confidi vigilati devono altresì ritenersi assoggettati ai rafforzati poteri attribuiti alla Banca d'Italia dal nuovo Titolo VI del T.U.B. in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e correttezza delle relazioni con i clienti.

21. L'AMBITO OPERATIVO DEI CONFIDI MAGGIORI

Riguardo al perimetro di attività, va segnalato che i Confidi tenuti ad iscriversi all'Albo unico, – ferma restando la preminenza dell'attività di garanzia collettiva dei fidi – dispongono, in quanto intermediari vigilati, di una sfera di operatività più ampia rispetto ai Confidi non iscritti. Il legislatore ridefinisce il raggio d'azione di tali soggetti, puntualizzando che, oltre all'operatività tipica e prevalente nei confronti delle imprese Consorziato o socie (comma 4), viene loro consentito: *i*) di stipulare, ai sensi dell'art. 47, comma 3, del T.U.B., contratti con le banche assegnatarie di fondi pubblici di garanzia o socie, al fine di facilitarne al fruizione; *ii*) di gestire, ai sensi dell'art. 47, comma 2, del T.U.B., fondi pubblici di agevolazione (il legislatore codifica nel T.U.B. quanto previsto dalla legge finanziaria 2008 – l. 24.12.2007, n. 244, art. 1, comma 135); *iii*) di prestare garanzie all'amministrazione finanziaria a fronte di adempimenti tributari delle piccole e medie imprese Consorziato o soci (comma 5), come già previsto ai sensi dei commi 124, 125, 126 e 127 della l. 244/2007.

Per giunta, i Confidi iscritti nell'Albo possono, in via residuale, concedere altre forme di finanziamento ai sensi dell'art. 106, comma 1, nei limiti massimi che spetta alla Banca d'Italia stabilire (comma 6).

È, infine, riconosciuto ai Confidi la possibilità di:

- a) accedere ai dati mandamentali della Centrale Rischi;
- b) assistere le imprese associate al mercato dei capitali con strumenti di raccolta;
- c) godere della ponderazione automatica del 20% ai fini del calcolo del patrimonio di vigilanza delle banche eroganti.

Il disegno del legislatore è comunque chiaro: nel modulo dell'intermediario iscritto all'Albo dell'art. 106 è stata individuata la struttura atta ad accogliere la crescita dimensionale dei Consorzi fidi, così da assicurare un efficiente impiego delle risorse pubbliche, a maggior tutela anche delle banche eroganti il credito. La presenza di un'attività di controllo svolta dalla Banca d'Italia può essere per

il sistema dei Confidi non solo un onere, ma uno stimolo a dar vita a strutture che garantiscono serietà, solidità, efficienza.

22. L'ORGANISMO PER LA TENUTA DELL'ELENCO DEI CONFIDI

L'art. 112-*bis* T.U.B. disciplina l'Organismo deputato alla tenuta dell'Elenco dei Confidi, sottoposto a vigilanza (di secondo livello) del Ministro dell'economia e della Banca d'Italia.

La norma transitoria prevede che i Confidi si iscrivano all'Albo di cui all'art. 106 T.U.B. ovvero nell'Elenco di cui all'art. 112 T.U.B. o nella relativa sezione speciale, dopo aver apportato allo statuto le necessarie modifiche.

Nella prospettiva di sistema che si va proponendo è da evidenziare la competenza per la tenuta dell'Elenco, affidato ad un Organismo con potenziale rapporto esponenziale con le categorie vigilate.

Tale potenzialità discende dalla separazione degli organismi, che è sopravvenuta solo in fase di discussione della bozza di decreto posta in consultazione, su richiesta in particolare dei Confidi. Le disposizioni sull'Organismo riprendono il testo dell'art. 113 T.U.B., che nella prima bozza di consultazione disciplinava l'analogo organismo del microcredito. Per il resto, è di tutta evidenza l'esistenza di un parallelismo tecnico-organizzativo con il modello già istituito ed operante sia per i promotori finanziari che per i consulenti finanziari.

La prima indicazione che si ricava analizzando i lavori preparatori che hanno accompagnato l'emanazione del d.lgs. 141/2010 è l'atteggiamento piuttosto ondivago se non a tratti contraddittorio del legislatore, circostanza questa che, nell'immediatezza della divulgazione dei primi testi in bozza del provvedimento, non ha contribuito a fare chiarezza ed offrire agli operatori linee di indirizzo attendibili per procedere ad una ordinata risistemazione organizzativa ed imprenditoriale. Basti pensare che, nel corso dei lavori preparatori, data l'assenza iniziale di qualsiasi previsione riguardante la costituzione di un simile Organismo e la predisposizione del relativo Elenco, si sosteneva che i Confidi fossero destinati a dicotomizzarsi tra intermediari finanziari iscritti al nuovo Albo dell'art. 106 T.U.B., e operatori del microcredito destinati ad iscriversi in una speciale sezione dell'Elenco di cui al nuovo art. 111 T.U.B.. Per i Confidi (*ex art.* 155, comma 4, vecchio T.U.B.) si parlava infatti di iscrizione in un Elenco, mentre la normativa transitoria faceva riferimento ad una sezione speciale dell'Elenco di cui all'art. 111; quest'ultimo articolo, poi, non parlava di sezioni speciali ma prevedeva delle sezioni separate per i Confidi e per gli altri soggetti anch'essi svolgenti attività finanziaria.

23. STRUTTURA, POTERI E MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO DELL'ORGANISMO

La scelta operata dal legislatore – in analogia con quanto deciso per gli operatori del microcredito – è stata quella di promuovere l'istituzione di un soggetto *ad hoc* cui assegnare funzioni di vigilanza, con l'obiettivo di favorire un deciso rafforzamento del ruolo dell'autoregolamentazione nel comparto della garanzia collettiva dei fidi.

L'Organismo deputato alla tenuta dell'Albo dei Confidi, ha natura di diritto privato, è ordinato in forma di associazione, gode di autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria, quest'ultima garantita dalla previsione di un apporto contributivo da parte degli iscritti e dalle somme dovute per l'iscrizione. Questo intento potrebbe essere raggiunto destinando all'Organismo una parte del contributo che i Confidi sono tenuti a devolvere ai fondi interconsortili ai sensi dell'art. 13, commi 21-24, della l. 326/2003. Occorre inoltre precisare che i Confidi iscritti all'Albo *ex novo* art. 106 non sono tenuti a contribuire al finanziamento dell'Organismo in oggetto, non essendo tenuti ad iscriversi all'Elenco gestito dallo stesso.

Il legislatore riconosce in capo alla Banca d'Italia il potere di proporre al Ministro dell'economia e delle finanze la nomina con decreto dei componenti dell'Organismo *ex art. 112-bis* (comma 1).

Questa disposizione va letta in combinato disposto con quanto specificato dall'ultimo comma dell'art. 112-*bis* ove si precisa che spetta al Ministro dell'economia, sentita la Banca d'Italia, disciplinare:

- a) la struttura, i poteri e le modalità di funzionamento dell'Organismo necessari a garantirne funzionalità ed efficienza;
- b) i requisiti, ivi compresi quelli di professionalità e onorabilità degli organi di gestione dell'Organismo, nonché i criteri e le modalità per la loro nomina e sostituzione.

All'Organismo è attribuita la gestione dell'Elenco e la vigilanza sul rispetto della disciplina di settore (comma 2); a tal fine sono espressamente assegnati poteri informativi, ispettivi, sanzionatori e di intervento, volti a ricondurre al rispetto delle regole gli operatori che eventualmente se ne discostino.

Per effetto delle nuove disposizioni, si assiste dunque all'introduzione di un più energico sistema dei controlli sui Confidi «minori». Il ruolo dell'Organismo è, a tal fine, connotato da poteri di particolare incisività. Tali poteri si articolano in:

- a) poteri di accesso al mercato;
- b) poteri di vigilanza informativa;
- c) poteri di vigilanza ispettivi; poteri di cancellazione dall'Elenco.

L'Organismo sarà, dunque, responsabile delle iscrizioni nell'Elenco dei Confidi, verificando la sussistenza dei presupposti sanciti dalla legge di settore e dal nuovo T.U.B..

È rimessa all'autonomia dell'Organismo la regolamentazione dei poteri di vigilanza informativa: sarà possibile per l'Organismo richiedere informazioni, dati e notizie, anche periodiche, ai Confidi, fissando i relativi termini di invio. Gli iscritti saranno tenuti, altresì, a corrispondere a richieste di audizioni personali. Nell'esercizio dei propri compiti di controllo, l'Organismo potrà effettuare ispezioni presso i Confidi iscritti nell'Elenco con facoltà di richiedere l'esibizione dei documenti e degli atti ritenuti necessari, al fine di accertare che l'attività sia espletata nell'osservanza delle norme e verificare l'attendibilità delle informazioni fornite (comma 3).

L'Organismo può disporre la cancellazione dall'Elenco qualora vengano meno i requisiti per l'iscrizione, risultino gravi violazioni normative, non sia corrisposto il previsto contributo finanziario, si registri un'inattività protratta per non meno di un anno (comma 4).

Sulla base dell'attività istruttoria svolta, l'Organismo può, ferme restando le disposizioni di cui al precedente comma 4, sollecitare la Banca d'Italia affinché imponga agli iscritti il divieto di intraprendere nuove operazioni o disponga la riduzione delle attività per violazioni di disposizioni legislative o amministrative (comma 5). Lo svolgimento dei compiti sopra descritti presuppone che l'Organismo, che pure potrà avvalersi delle associazioni di categoria (le Federazioni di rappresentanza possono coadiuvare l'Organismo nello svolgimento delle proprie funzioni, attingendo tra l'altro al patrimonio informativo delle strutture presenti sul territorio), possa fare affidamento su una propria efficiente struttura organizzativa, sia dotato di adeguate risorse umane e informatiche, sia destinatario dei necessari flussi informativi che, opportunamente elaborati, forniscano un quadro fedele dell'evoluzione dei singoli associati.

I legami degli Organismi con le categorie vigilate rilevano in maniera decisiva per configurare il ruolo di tali organismi nell'organizzazione dei contenuti e delle modalità di vigilanza.

Mette conto rilevare che qualora si fossero attribuiti all'Organismo ambiti di controllo minimali – sulla falsa riga del regime previsto per i Confidi iscritti nella sezione speciale dell'art. 106 T.U.B. – si sarebbe persa, probabilmente, un'occasione cruciale per assicurare l'evoluzione virtuosa del settore, visto che un accorto monitoraggio della «tenuta» del modello Confidi è evidentemente un'esigenza prudenziale che investe direttamente profili di stabilità del sistema bancario, e che sulla garanzia dei Confidi poggia buona parte dei finanziamenti non di cassa erogati al sistema delle PMI.

Per di più, si è convinti che il mantenimento, quando non l'allargamento, del divario di pressione regolamentare tra Confidi di maggiori dimensioni sottoposti

alla vigilanza della Banca d'Italia e Confidi minori avrebbe incentivato comportamenti elusivi intesi ad evitare gli oneri della vigilanza attraverso assetti societari ed organizzativi artificiosi intesi a non oltrepassare il volume minimo di attività finanziarie previsto per l'iscrizione. Ne sarebbe, per giunta, derivata un'alterazione delle regole del gioco concorrenziale tra Confidi iscritti e non iscritti all'Albo. In stretta aderenza con il disegno riformatore proposto dal legislatore, la presenza dell'Organismo dovrebbe aiutare i Confidi non iscritti all'Albo dell'art. 106 T.U.B. a delineare percorsi evolutivi coerenti: sicché la permanenza nell'Elenco *ex* art. 112 T.U.B. sarebbe per alcuni operatori la «palestra» per il passaggio all'Albo, per altri lo stimolo a focalizzare il modello operativo, in modo da renderlo compatibile con il mantenimento di dimensioni contenute. Ad esempio, l'Organismo potrebbe richiedere la trasmissione degli Statuti e degli Atti societari, per lo svolgimento di una funzione di monitoraggio (senza poteri di autorizzazione preventiva) alla quale far seguire azioni di divulgazione di schemi tipo e di buone pratiche (*best practices*).

Aspettativa quest'ultima destinata però a rimanere per il momento <<lettera morta>>, in attesa che il *puzzle* normativo venga completato con i pezzi mancanti (*i.e.* regolamenti del Ministro dell'economia) che sono strettamente intersecati tanto da costituire condizione imprescindibile ai fini del debutto operativo dell'Albo. Debutto che sarebbe dovuto – *rebus sic stantibus* – avvenire il prossimo 31 dicembre 2011.

24. IL CONTROLLO DELLE AUTORITÀ CREDITIZIE SULL'ORGANISMO

Anche nel prosieguo della propria attività, l'Organismo è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'economia e della Banca d'Italia. Del resto, la nuova struttura dei controlli non elimina il coinvolgimento, nei confronti del sistema dei Consorzi di garanzia collettiva fidi, della Banca d'Italia, chiamata a vigilare sull'Organismo secondo modalità, dalla stessa stabilite, improntate a criteri di proporzionalità ed economicità dell'azione di controllo (*ex* art. 108 T.U.B.), e con la finalità di verificare l'adeguatezza delle procedure interne adottate dall'Organismo per lo svolgimento della propria attività (comma 6, art. 112-*bis*).

Si tenga presente, per giunta, che ai sensi del comma 7 la Banca d'Italia è tenuta ad informare il Ministro dell'economia e delle finanze delle eventuali carenze riscontrate, seppure non siano specificate le linee guida delle procedure interne che dovranno essere controllate dall'Autorità di vigilanza. I poteri dell'Istituto

di vigilanza si estendono sino a poter proporre lo scioglimento dell'Organismo «in caso di grave inerzia o malfunzionamento».

Peraltro, la Banca d'Italia continuerà a intervenire direttamente anche nei confronti degli iscritti sia per i controlli di trasparenza, sia potendo disporre – su istanza dell'Organismo e previa istruttoria dello stesso – il divieto di intraprendere nuove operazioni o la riduzione delle attività per violazioni di disposizioni legislative o amministrative che ne regolano l'attività (art. 112-*bis*, comma 5, T.U.B.).

Si ha la sensazione, pertanto, che l'Organismo possa in concreto diventare la *longa manus* della Banca d'Italia, costituendone una sorta di estensione organizzativa, ovvero ancora luogo di costruzione condivisa della vigilanza.

25. SULLA STRUTTURA DELL'ORGANISMO. DE JURE CONDENDO

L'esigenza di conciliare il ruolo di *authority* col fatto di essere espressione delle organizzazioni di settore consente di formulare alcune interessanti considerazioni sulla struttura ottimale che l'Organismo dovrebbe o avrebbe dovuto assumere. Una delle soluzioni ipotizzate nel corso dei lavori preparatori prevedeva l'adozione di un approccio «duale», basato sulla distinzione tra un <<Organismo con funzione istituzionale>> (competente in materia di iscrizioni e cancellazioni dall'Elenco nonché di tenuta dell'Elenco) e un <<Organismo gestore>> cui destinare l'attribuzione delle altre attività (previste dall'art. 112, commi 2, e 3, T.U.B.). Il ricorso ad una simile architettura avrebbe consentito di preservare un impianto di controlli minimale (più che un vantaggio è un presupposto), favorendo in tal guisa il rilancio di un modello più orientato verso l'autogestione da parte delle associazioni di categoria, sebbene l'art. 112 assegni un ruolo chiave alle istituzioni creditizie (Ministero dell'economia e Banca d'Italia). Avrebbe evitato, peraltro, l'esposizione diretta dei Confidi (specie quelli meno strutturati) alla supervisione esterna di un soggetto <<estraneo>> al settore, facilitando la composizione bonaria dei problemi.

Questa soluzione presentava, tuttavia, alcune evidenti anomalie sul piano operativo che ne hanno sconsigliato, in sede legislativa, l'adozione.

In primo luogo, rilevava la divergenza di obiettivi tra la funzione di supervisione, che avrebbe dovuto svolgere l'Organismo gestore, e quella di rappresentanza di cui sarebbero state portatrici le associazioni di settore: è difficile immaginare come la prima potesse essere loro delegata senza la compresenza di soggetti che ne assicurino un riscontro. Non si intuiva neppure come l'Organismo che tiene l'Elenco possa deliberare iscrizioni e cancellazioni senza un controllo delle fonti informa-

tive e delle procedure di supervisione, poiché affidate ad un distinto soggetto gestore.

In secondo luogo, si è tenuto conto del fatto che la presenza di due Organismi avrebbe comportato una duplicazione dei costi di *governance* ed una maggiore complessità delle procedure.

Per questi motivi la scelta iniziale del legislatore è stata oggetto di una sorta di ripensamento ed è ricaduta su quella che, in fin dei conti, è stata ritenuta la soluzione funzionalmente più valida e operativamente meno costosa, l'ipotesi cioè di un Organismo unitario che integri tutte le funzioni, trovando il modo di assicurare una dialettica costruttiva tra autorità e rappresentanze di settore. La presenza delle diverse componenti in un unico soggetto sembra, del resto, meglio rispondere ad una logica di collaborazione verso fini di interesse comune.

26. ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

È questo un disegno complessivamente coerente? Si auspica che lo possa diventare. Con ripetuti e progressivi aggiustamenti, si cerca ora di comporre un quadro che – anche se non pensato, nel suo insieme, con certissima coerenza – rappresenti la cornice all'interno della quale operare in modo ordinato, competere ad armi pari, prestare con la necessaria efficienza i propri servizi.

Sebbene allo stato attuale non siano in programma aggregazioni, i Confidi maggiori riconoscono come temporanea l'attuale struttura del mercato. Ulteriori razionalizzazioni sono considerate inevitabili, non appena il nuovo sistema entrerà a pieno regime.

È importante sottolineare come questi soggetti ragionino nell'ottica di un mercato nazionale e non più solamente regionale. Vi è infatti la comune consapevolezza che le future razionalizzazioni debbano avvenire senza alcun vincolo territoriale, e che debbano portare alla nascita di soggetti nazionali, con requisiti patrimoniali molto elevati ed un'ampia possibilità di diversificazione del rischio.

Nel corso dell'opera sono già state evidenziate le prospettive che sembrano dischiudersi soprattutto grazie alle previsioni contenute nella recente riforma della disciplina dei Confidi racchiusa nell'alveo del Titolo V del Testo Unico bancario. Al contempo è stato possibile sottolineare che, anche quando si volesse prescindere dai parametri di Basilea, lo sviluppo delle attività dei Confidi sarebbe fortemente influenzato dalla loro capacità di rafforzarsi e di superare i problemi di credibilità e funzionalità che oggi portano un certo numero di operatori a svolgere un'attività contenuta e ripiegata sulle sole garanzie.

La diversificazione e la selettività degli aderenti, l'escussione a prima richiesta delle garanzie, le percentuali di copertura delle garanzie, la patrimonializzazione e il *rating* dei Confidi sono certamente i punti nevralgici che sono emersi con maggiore intensità e che meritano l'immediata attenzione da parte delle singole componenti del sistema. La novellata disciplina sui Confidi e la Nuova Regolamentazione Prudenziale Internazionale rappresentano per i gli organismi di garanzia italiani l'occasione per ridefinire il loro perimetro di azione e per un riposizionamento strategico al fine di continuare a svolgere una funzione di rilievo nel mercato del credito e delle garanzie. Il rischio che le innovazioni legislative e regolamentari incidano negativamente sull'operatività dei Confidi è ipotizzabile in particolar modo per gli organismi di piccole dimensioni, localizzati soprattutto nelle regioni meridionali dove, più che in altre, il sistema finanziario è incentrato sulle banche e dove storicamente si sono registrate differenze nel costo e nell'accesso al mercato dei prestiti da parte delle PMI.

Si è certi che l'impatto che questa riforma potrà comportare sulle diverse tipologie di Confidi sarà più chiaro e potrà essere valutato in modo ancor più analitico quando saranno emanate le disposizioni di attuazione che il testo di legge ha demandato alla Banca d'Italia e al Ministro dell'Economia e delle finanze. Le nuove disposizioni sopra analizzate, come si è ricordato, riguardano infatti alcuni aspetti salienti sul piano tecnico-operativo e dovranno essere raccordate con le previsioni in materia di solvibilità delle banche in via di definizione non solo a livello internazionale (Basilea 3), ma anche a livello comunitario.

Resta fermo il convincimento che i potenziali effetti delle novità legislative siano già oggi sufficientemente delineabili e che le regole attuative potranno al limite modificare l'intensità, ma certamente non il "segno" di tali effetti, né tanto meno i "principi guida" della riforma.

Come in qualsiasi ambito economico, deve poter funzionare un corretto sistema di incentivi.

Chi sta nell'Elenco speciale (domani nell'Albo unico) – e sopporta gli oneri di una più stringente vigilanza – deve poter contare, in contropartita, su specifiche opportunità: può erogare, seppure con limitazioni, crediti diretti alle imprese; gode di una ponderazione di favore da parte delle banche; può prestare garanzie in favore di Enti pubblici. Le Pubbliche Amministrazioni dovrebbero – almeno in teoria - prediligere la destinazione delle risorse in favore dei Confidi meglio strutturati, maggiormente affidabili. Al contempo il sistema bancario dovrebbe ulteriormente valorizzare il "peso" di una garanzia che offre una tale ponderazione.

Sia ben chiaro che simili considerazioni non stanno a significare che i Confidi che saranno sottoposti ai controlli dell'Organismo non abbiano pari dignità di operare, né debbano essere meno seri o affidabili. Anche per l'Organismo si tratterà di impostare uno strumentario di verifiche, cautele, interventi volti a salvaguardare la qualità del loro operato. Resta il fatto che l'impianto dei requisiti e dei controlli che presiede l'iscrizione e l'operatività dei Confidi sottoposti a vigilanza della Banca d'Italia rimane significativamente più intenso e penetrante. Ambedue le tipologie dei Confidi devono, anche ricorrendo a configurazioni organizzative innovative purché efficaci, salvaguardare i due punti di forza citati in esordio di questo paragrafo: radicamento nel territorio e conoscenza delle imprese da un lato, adeguata struttura organizzativa ed efficiente struttura di *back-office* dall'altro.

Le riflessioni formulate in questa sede non intendono essere conclusive, ma anzi pongono in luce che i Confidi sono chiamati a compiere un percorso per molti aspetti complesso, che attualmente risulta solo in parte avviato e condiviso all'interno delle singole realtà. La percorribilità e l'efficacia delle linee di azione che allo stato dell'arte si ritiene di poter prospettare per lo sviluppo dei Confidi, appaiono condizionate non solo dalla loro volontà di procedere in tal senso, ma anche da una serie di fattori esterni ai Confidi e di natura non esclusivamente legislativa. In primo luogo, sarebbe necessario che le norme e la regolamentazione concorrono alla risoluzione dei problemi ancor oggi aperti e alla definizione di un raggio d'azione dei Confidi coerente con un equilibrato sviluppo delle loro attività.

In secondo luogo, anche le imprese, le banche e le società di *rating* dovrebbero ritenere opportuna e proficua la collaborazione con i Confidi e giungere ad individuarne gli ambiti e le modalità. I vantaggi che ciascuno di tali attori potrebbe trarre dall'intensificazione di queste forme di collaborazione risultano evidenti soprattutto se si considerano la più corretta allocazione delle risorse e la riduzione del costo di valutazione delle controparti, che derivano entrambe dalla valorizzazione del patrimonio informativo e della rete di relazioni che i singoli Confidi traggono dal rapporto con le imprese aderenti.

Ovviamente questi benefici, che potrebbero tradursi in una riduzione del costo del reperimento delle risorse finanziarie e in un ridimensionamento del razionamento del credito operato nei confronti di determinati soggetti, implicano anche una maggiore trasparenza e un più equilibrato grado di indebitamento delle imprese e non sono assolutamente slegati dalla capacità dei Confidi di cogliere le opportunità offerte dal nuovo contesto per perseguire condizioni di maggiore efficienza e solvibilità e per rendersi controparti sempre più credibili all'interno del sistema finanziario.

Bibliografia

Adamo R., *I Confidi in Italia. Evoluzione e prospettive*, ESI, Napoli, 2000.

Aldrighetti F. e Erzegovesi L., *L'equilibrio gestionale dei Confidi 107: effetti sul pricing delle garanzie e sull'efficacia degli aiuti pubblici*, Università di Trento, 2007, <http://smefin.it>.

Angelici F. (a cura di), *Confidi e congiuntura economica. Rilevazioni 1984-1994*, Milano, 1997.

Angelini P., Di Salvo R. e Ferri G., *Availability and cost of credit for small businesses: Customer relationships and credit cooperatives*, in *Journal of Banking & Finance*, 1998, vol. 22.

Antonucci A., sub art. 155, in Belli F., Contento G., Patroni Griffi A., Porzio M. e Santoro V. (a cura di), *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Zanichelli, Bologna, 2003.

Associazione Bancaria Italiana, *L'impatto di Basilea sull'attività dei Confidi*, in *Bancaria*, 2002, n. 9.

AssoConfidi, *Osservazioni ed emendamenti sul documento di consultazione relativo alle integrazioni e modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, Titolo V*, Roma, 21.5.2010.

Baglioni A., *La funzione economica delle garanzie nel mercato del credito*, in Caprio L. e Presti G. (a cura di) *Le garanzie nel credito alle imprese. Funzione economica, disciplina giuridica ed evidenze empiriche*, Giappichelli, Torino, 2001.

Baldinelli C., *La trasformazione del sistema dei Confidi: patrimonio, rischi, supervisione*, in *Bancaria*, 2011, n. 4.

Baldinelli C., *La riforma del Testo Unico bancario: l'impatto sui Confidi*, AssoConfidi – Roma, 6.4.2011.