



Art. 112. Altri soggetti operanti nell'attività di concessione di finanziamenti

1. I Confidi, anche di secondo grado, sono iscritti in un Elenco tenuto dall'Organismo previsto dall'articolo 112-bis ed esercitano in via esclusiva l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi a essa connessi o strumentali, nel rispetto delle disposizioni dettate dal Ministro dell'economia e delle finanze e delle riserve di attività previste dalla legge.

1-bis. I Confidi tenuti ad iscriversi nell'albo di cui all'articolo 106 sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nell'elenco tenuto dall'Organismo previsto all'articolo 112-bis.

2. L'iscrizione è subordinata al ricorrere delle condizioni di forma giuridica, di capitale sociale o fondo consortile, patrimoniali, di oggetto sociale e di assetto proprietario individuate dall'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, nonché al possesso da parte di coloro che detengono partecipazioni e dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo dei requisiti di onorabilità stabiliti ai sensi degli articoli 25 e 26. La sede legale e quella amministrativa devono essere situate nel territorio della Repubblica.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, determina i criteri oggettivi, riferibili al volume di attività finanziaria in base ai quali sono individuati i Confidi che sono tenuti a chiedere l'autorizzazione per l'iscrizione nell'albo previsto dall'articolo 106. La Banca d'Italia stabilisce, con proprio provvedimento, gli elementi da prendere in considerazione per il calcolo del volume di attività finanziaria. In deroga all'articolo 106, per l'iscrizione nell'albo i Confidi possono adottare la forma di società consortile a responsabilità limitata.

4. I Confidi iscritti nell'albo esercitano in via prevalente l'attività di garanzia collettiva dei fidi.

5. I Confidi iscritti nell'albo possono svolgere, prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie, le seguenti attività:

- a) prestazione di garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, al fine dell'esecuzione dei rimborsi di imposte alle imprese consorziate o socie;
- b) gestione, ai sensi dell'articolo 47, comma 2, di fondi pubblici di agevolazione;
- c) stipula, ai sensi dell'articolo 47, comma 3, di contratti con le banche assegnatarie di fondi pubblici di garanzia per disciplinare i rapporti con le imprese consorziate o socie, al fine di facilitarne la fruizione.

6. I Confidi iscritti nell'albo possono, in via residuale, concedere altre forme di finanziamento ai sensi dell'articolo 106, comma 1, nei limiti massimi stabiliti dalla Banca d'Italia.

7. I soggetti diversi dalle banche, già operanti alla data di entrata in vigore della presente disposizione i quali, senza fine di lucro, raccolgono tradizionalmente in ambito locale somme di modesto ammontare ed erogano piccoli prestiti possono continuare a svolgere la propria attività, in considerazione del carattere marginale della stessa, nel rispetto delle modalità operative e dei limiti quantitativi determinati dal CICR. Possono inoltre continuare a svolgere la propria attività, senza obbligo di iscrizione nell'albo di cui all'articolo 106, gli enti e le società cooperative costituiti entro il 1° gennaio 1993 tra i dipendenti di una medesima amministrazione pubblica, già iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, vigente alla data del 4 settembre 2010, ove si verificano le condizioni di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro del tesoro del 29 marzo 1995.

8. Le agenzie di prestito su pegno previste dall'articolo 115 del reale decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono sottoposte alle disposizioni dell'articolo 106. La Banca d'Italia può dettare disposizioni per escludere l'applicazione alle agenzie di prestito su pegno di alcune disposizioni previste dal presente titolo.

Commento

Sommario: 1. La nuova disciplina dei Confidi. Note introduttive. – 2. Il sistema dei Confidi delineato dalla legge n. 326/003. – 3. Profili soggettivi, strutturali e operativi dei Confidi di primo e di secondo livello. – 4. Le «banche cooperative confidi». – 5. I requisiti patrimoniali dei Confidi. Cenni. – 6. Il nuovo Elenco dei Confidi. – 7. Iscrizione dei Confidi maggiori nell'Albo degli intermediari finanziari. – 7.1. La disciplina dei controlli sui Confidi iscritti nell'Albo del 106. – 8. L'ambito operativo dei Confidi maggiori. – 9. Le agenzie di prestito su pegno. – 10. Le «Casse peote».

1. Il recepimento della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori (d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141) ha rappresentato l'occasione per realizzare una riforma più ampia, che incide anche sulla disciplina degli intermediari non bancari che operano nel comparto del credito.

La riconduzione del *focus* normativo sulla concessione di credito – attraverso la ridefinizione della riserva di attività compiuta riscrivendo l'art. 106 t.u.l.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 reca la nuova disciplina dei Confidi¹ e degli altri soggetti che svolgono attività di concessione di finanziamenti («Casse peote» e agenzie di credito su pegno). L'articolo in commento, che sostituisce «implicitamente» il previgente art. 155², può essere considerato norma di chiusura del sistema degli intermediari finanziari disciplinati dal t.u.l.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'Italia³.

¹ Cfr. BIANCHI, *Consorzi e cooperative di garanzia collettiva dei fidi*, in *Studi in memoria di Pietro De Vecchis*, Roma, 1999, I, 55 ss.; COSTI, in BIONE, CALANDRA BUONAURA (a cura di), *Consorzi-fidi e cooperative di garanzia*, Milano, 1982, 34 ss. I Confidi, strutturati in forma cooperativa o consortile, associano piccole e medie imprese appartenenti a un settore produttivo o a una determinata area geografica e operano a favore degli aderenti, di norma, mediante il rilascio di garanzie reali o personali. La garanzia prestata da simili organismi si sostanzia in un «fondo rischi», alimentato dalle somme versate dalle imprese associate e vincolate a favore della banca che, in caso di insolvenza dell'impresa affidata, può rivalersi su esso. In altri casi il Confidi rilascia, a favore delle imprese associate, forma di garanzia personale.

² L'art. 155, collocato nel Capo IX – «Disposizioni transitorie e finali», si configurava, a sua volta, quale norma di chiusura del sistema degli intermediari finanziari disciplinati dal t.u.l.b.

³ Si veda la legge comunitaria 2008. Per le prospettive di revisione della normativa sui Confidi cfr., per tutti,

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. n. 141 del 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 «distingue tra Confidi a vigilanza attenuata e Confidi a vigilanza piena»⁴. 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 t.u.l.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, 4° co., 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 art.* 155, 4° co.» sia per quelli *ex art.* 107» del t.u.l.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, 4° co., t.u.l.b., in applicazione del principio dell'equivalenza⁵.

2. Prima della riforma attuata dalla legge quadro sui Confidi (d.l. 30 settembre 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 novembre 2003, n. 326, e

V. TROIANO, *I soggetti operanti nel mercato finanziario*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario*, 2ª ed., Padova, 2010, II, 620 ss.

⁴ Così ASSONIME, *Circolare n. 11 del 26 aprile 2011*, 29.

⁵ In tal senso v. ROTONDO, *Sub art. 155*, in, *Testo unico bancario. Commentario*, a cura di Franco, Losappio, Porzio, Rispoli Farina, Santoro, Milano, 2010, 1337.

successive modifiche e integrazioni)⁶, i consorzi di garanzia collettiva dei fidi non beneficiavano di una chiara collocazione nel nostro sistema normativo, sebbene la loro comparsa in Italia risalga agli anni cinquanta del secolo scorso⁷. A parte alcuni indiretti riferimenti normativi contenuti in interventi legislativi degli anni '70, è negli anni '90 che inizia il processo di riconoscimento normativo dei Confidi nell'ordinamento finanziario, in particolare, con l'art. 6 della legge n. 197 del 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. n. 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 definitori 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 consorziate 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 consorziate o socie di questi ultimi o da altre imprese».

⁶ Cfr. art. 4, 124^o co., legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004); d.l. 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, convertito con modificazioni, dall'art. 1, legge 14 maggio 2006, n. 80; legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006).

⁷ Le premesse teoriche da cui muove la riforma dei Confidi del 2003 sono ampiamente illustrate da BOCCUZZI, *I confidi nel sistema finanziario italiano*, in *Dir. banca e mercato finanz.*, 2010, 2, 225 ss.; sul punto cfr. pure LUCHINI, *La nuova disciplina dei consorzi fidi*, cit., 111.

1. La dottrina, prima del d.l. n. 269 del 2003, aveva escluso che i consorzi fidi potessero essere considerati intermediari finanziari nel senso proprio del termine. Sul punto si vedano le riflessioni di CESARINI, *Consorzi fidi e finanziamento d'impresa*, in *Consorzi-fidi e cooperative di garanzia*, cit., 14; MERUSI, *Qualche riflessione pubblicistica sui consorzi-fidi*, in *Consorzi-fidi e cooperative di garanzia*, cit., 93 ss.; MOSCO, *I consorzi fidi e l'intermediazione finanziaria: nuovi interventi legislativi ed esperienze europee*, in *Giur. comm.*, 1993, I, 540. Critica CERVONE, *I confidi: da soggetti operanti nel settore finanziario a banche. La legge quadro e le disposizioni attuative*, in *Dir. banca e mercato finanz.*, 2007, 1, 724, per la quale i Confidi sono «intermediari di garanzia» e l'iscrizione nell'Elenco speciale gli fa assumere la qualifica di «intermediari finanziari».

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 legge n. 326 del 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, 4° co. del vecchio t.u.l.b.⁸.
- Confidi vigilati iscritti nell'Elenco speciale *ex* art. 107 t.u.l.b. (c.d. «intermediari di garanzia»)⁹;
- banche di garanzia collettiva dei fidi (c.d. «banche confidi»)¹⁰.

A ciascuna opzione corrispondevano profili strutturali e operativi diversi nonché differenti configurazioni e profondità della regolamentazione e dei controlli di vigilanza¹¹.

3. Ai sensi del 4° co. dell'art. 155 t.u.l.b. i Confidi istituiti dagli artt. 29 e 30 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, erano stati inquadrati, fin dalla prima stesura del t.u.l.b., in un'apposita sezione dell'Elenco generale *ex* art. 106. L'art. 13 del d.l. n. 269 del 2003 aveva ridefinito requisiti, finalità e competenze, presidiati da sanzioni amministrative per abuso di denominazione, e aveva definito tali soggetti «consorzi con attività esterna, società cooperative, società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi»¹².

Per contro – salvo quanto previsto dalle disposizioni transitorie (art. 13, 55° co., 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. 106¹³.

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, 4° co., t.u.l.b. erano stati

⁸ Cfr. art. 13, 2° e 37° co., legge n. 326 del 2003.

⁹ Cfr. art. 13, 32° co., legge n. 326 del 2003.

¹⁰ Cfr. art. 13, 29° co., legge n. 326 del 2003.

¹¹ A tale 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 agosto 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.l.b. dei Confidi, prevedendo una disciplina di iscrizione transitoria e una ordinaria.

¹² Sulla natura imprenditoriale (quale impresa commerciale) dell'attività dei Confidi, ed in particolare delle cooperative di garanzia, cfr. già COSTI, *Consorzi-fidi e cooperative di garanzia*, in BIONE, CALANDRA, BUONAURA (a cura di), *Consorzi fidi e cooperative di garanzia*, Milano, 1982, 43; GHINI, *La disciplina organica dell'attività di garanzia collettiva dei fidi*, in *Impresa c.i.*, 2004, 235; MOSCO, *Confidi, piccole e medie imprese e regole comunitarie sugli aiuti di stato*, in *Contratto e impresa – Europa*, 2001, 591; BOLLINO, *Aspetti civilistici dei fondi di garanzia*, in *Giur. comm.*, 1983, 1, 521; e prim'ancora GIANNINI, *Cooperative artigiane di garanzia del credito*, in *Banca borsa*, 1960, 1, 566.

¹³ In merito cfr. ANTONUCCI, *Sub art. 155*, in *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Commento al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385*, a cura di Belli, Contento, A. Patroni Griffi, Porzio, Santoro, II, Bologna, 2003, 2, 1811 s.; LA TORRE, *Intermediari finanziari e soggetti operanti nel settore finanziario*, Padova, 2010, 347. Va sottolineato, in proposito, che il 1° co. dell'art. 155 t.u.l.b. era norma transitoria che disciplinava l'applicazione dell'obbligo di esclusività dell'oggetto sociale (sancita, peraltro, dall'art. 106, 1° co.) agli intermediari già operanti al momento dell'entrata in vigore del t.u.l.b.

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 anticiclaggio¹⁴. L'iscrizione in un'apposita sezione dell'Elenco generale *ex* art. 106 vecchio t.u.l.b. conservava puramente finalità di «censimento».

Oltre a modificare il 4° co. dell'art. 155, l'art. 13 della legge n. 269 del 2003 aveva operato una vera e propria riforma generale del settore, inserendo i successivi co. da 4°-*bis* a 4°-*sexies*, con cui si consentiva ai Confidi in possesso di speciali requisiti dimensionali – con riferimento ai volumi di attività finanziaria¹⁵ ed ai requisiti patrimoniali¹⁶ – di esercitare, in via non prevalente, attività diverse da quella di garanzia collettiva dei fidi (art. 155, 4°-*bis* co.).

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 t.u.l.b., tenuto dalla Banca d'Italia¹⁷. La predetta disciplina consentiva ai soggetti iscritti una maggiore operatività rispetto agli altri Confidi, tenuto conto del conseguente assoggettamento a forme di vigilanza prudenziale¹⁸.

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 finanziari¹⁹, discendeva l'obbligo, in presenza dei suddetti requisiti, di iscriversi nell'Elenco speciale di cui al vecchio art. 107 t.u.l.b., al fine di essere sottoposti ad un regime di vigilanza prudenziale equivalente a quello delle banche²⁰.

¹⁴ Cfr. CARRIERO, *Disciplina e operatività degli intermediari finanziari*, in RISPOLI FARINA, ROTONDO (a cura di), *Il mercato finanziario*, Milano, 2005, 82.

¹⁵ Pari o superiori a € 75 milioni, come da apposito regolamento del Ministero dell'economia e delle finanze (d.m. 9 novembre 2007).

¹⁶ In proposito v. Istruzioni di Vigilanza della Banca d'Italia del 12 marzo 2008. In dottrina cfr. pure LO GIUDICE, *Aspetti contabili e fiscali delle norme quadro per i confidi*, in *Fisco*, 2003, 6711 ss.

¹⁷ Art. 155, 4°-*bis* co., t.u.l.b., introdotto dall'art. 13, 32° co., della «legge Confidi».

¹⁸ Sugli aspetti generali della disciplina introdotta dalla legge 203/326 si rinvia a LUCHINI, *La nuova disciplina dei consorzi fidi: aspetti civilistici*, in *Soc.*, n. 9/2005, 1109 ss.

¹⁹ In coerenza con quanto previsto dalla legge di riforma del 2003, la normativa di vigilanza della Banca d'Italia del 12 marzo 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 dovranno 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».

²⁰ Per le criticità e le opportunità riconducibili a questa «apertura» si rinvia a GAI, *La trasformazione del confidi in intermediario finanziario vigilato: potenzialità criticità e possibili soluzioni*, in *Banche e Banchieri*, n. 3, 2006, 187 ss.

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 Confidi²¹.

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 banche²². 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 ultime²³.

4. Sulla scia di esperienze analoghe compiute in altri ordinamenti²⁴, 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 co. da 29 a 31 dell'art. 13 della «legge Confidi». Il 29° co. 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 entrambe²⁵. 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 co. da 5° a 11°, e da 19 a 28 dell'art. 13 del d.lgs. n. 269 del 2003 (30° co. dell'art. 13); disposizioni

²¹ In proposito si veda BALDINELLI, *La trasformazione del sistema dei Confidi: patrimonio, rischi, supervisione*, in *Bancaria*, 4, 2011, 90.

²² La Banca d'Italia ha emanato la normativa di vigilanza che ha realizzato la vigilanza prudenziale equivalente mediante il 7° aggiornamento della circolare n. 216 («Istruzioni di Vigilanza per gli intermediari finanziari iscritti nell'Elenco speciale») del 9 luglio 2007. Con tale normativa gli intermediari finanziari sono stati sottoposti, a partire dal 1° gennaio 2008, a requisiti prudenziali a fronte dei rischi di credito, di mercato, di cambio e operativi (Capitolo V, Sez. I, par. 4).

²³ Cfr. BANCA D'ITALIA, circolare 27 dicembre 2006, n. 263 – *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*.

²⁴ Per un'analisi delle *Kreditwesengesetz* tedesche, e delle *Sociétés de cautionnement mutuel* francesi come *établissements de crédit*, si veda MOSCO, *I consorzi fidi e l'intermediazione finanziaria: nuovi interventi legislativi ed esperienze europee*, cit., 556 ss.

²⁵ V. Istruzioni di Vigilanza Banca d'Italia del 12 marzo 2008, cit.

che si applicano «in quanto compatibili». Di particolare rilievo sono le previsioni dei co. 8° e 9° (che consentono la partecipazione alle «banche cooperative confidi» unicamente delle piccole e medie imprese ivi indicate); dei co. 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 co. 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 (2° e 4° co.); l'importo minimo del capitale sociale e del patrimonio netto (12°, 14°, 15° e 16° co.); gli importi minimi e massimi delle quote di partecipazione (13° e 17° co.); il divieto di distribuire avanzi di gestione in qualsiasi forma (18° co.); le norme su trasformazione e fusione (33°, 38° co. ss.); la disciplina agevolativa a favore dei Confidi (44° co.); la disciplina tributaria dei Confidi (45° co. ss.).

Il 30° co. dell'art. 13 evoca, infine, le disposizioni degli artt. da 33 a 37 del Testo unico bancario, che dettano la disciplina delle banche di credito cooperativo²⁶. 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, 1°, 3° e 4° co.), fatto salvo quanto stabilito dal 10° co. 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, 1° co.) 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, 2° co.);

– 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 31° co. 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 21 aprile 1999, n. 229 (Istruzioni di Vigilanza per le banche).

5. 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

²⁶ Su questi aspetti v. PETRELLI, *I Confidi costituiti in forma di società cooperativa*, in *Studi e materiali in tema di riforma delle società cooperative*, a cura del Consiglio Nazionale del Notariato, Milano 2005, 2, 1691 ss.; ID., *Le banche cooperative nella riforma del diritto societario*, Studio n. 5617/1, della Commissione studi d'impresa del Consiglio nazionale del notariato, §. 7.

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 (79° e 882° co.) 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.l.b.

In seguito, il d.m. n. 29 del 2009 ha eliminato il riferimento ai requisiti patrimoniali quale criterio per determinare l’obbligo di iscrizione dei Confidi nell’Elenco speciale²⁷. 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 rilevanza²⁸.

Alla luce del deterioramento del patrimonio dei Confidi, che riduce la possibilità di concedere garanzie alle imprese, è stata avanzata la possibilità di computare strumenti ibridi di patrimonio derivanti dalla contribuzione pubblica, a patrimonio di primo pilastro dei Confidi.

²⁷ Con l’entrata in vigore del d.m. n. 29 del 2009 («Regolamento recante disposizioni in materia di intermediari finanziari di cui agli articoli 106, 107, 113 e 155, commi 4 e 5 del d.lgs. 1 settembre 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.

²⁸ Così ROTONDO, Sub art. 155, cit., 1339.

Tra le misure più recenti volte a rafforzare i Confidi, si ricorda l'art. 39, 7° co., d.l. n. 201 del 2011, il quale ha consentito alle imprese non finanziarie di grandi dimensioni e agli enti pubblici e privati l'ingresso nel capitale sociale dei confidi e delle banche cooperative di garanzia collettiva dei fidi, anche in deroga alle disposizioni di legge che prevedono divieti o limiti di partecipazione. Tale ingresso, tuttavia, deve essere minoritario: le piccole e medie imprese socie devono disporre di almeno la metà più uno dei voti esercitabili nell'assemblea; inoltre la nomina dei componenti degli organi che esercitano funzioni di gestione e di supervisione strategica deve essere riservata all'assemblea.

Successivamente, l'art. 10 del d.l. n. 1 del 2012 ha esteso tale facoltà anche ai confidi costituiti tra liberi professionisti, la cui costituzione era stata precedentemente prevista dal d.l. n. 70 del 2011.

L'art. 36, 1° e 2° co., d.l. n. 179 del 2012 ha poi introdotto norme volte a rafforzare patrimonialmente i Confidi, senza porre oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, consentendo di imputare al fondo consortile, al capitale sociale o ad apposita riserva, i fondi rischi alimentati da contributi pubblici oggetto di vincoli di destinazione, mediante una delibera dell'assemblea ordinaria.

È possibile altresì accantonare i predetti contributi per la copertura dei rischi. In tal modo i fondi perdono i vincoli preesistenti, acquisendo la possibilità di essere computati nel patrimonio di vigilanza. In realtà, le risorse interessate dalla disposizione in esame farebbero già parte dei mezzi propri dei confidi ma su di esse potrebbero gravare dei vincoli di destinazione (per esempio territoriali) che non consentono il loro utilizzo a presidio dei rischi complessivamente assunti. Attraverso la destinazione di tali contributi al fondo consortile o al capitale sociale tali vincoli verrebbero pertanto fatti cadere *ope legis*.

Le risorse vengono attribuite unitariamente al patrimonio, anche a fini di vigilanza, dei relativi Confidi, senza vincoli di destinazione, nel caso siano destinati ad incrementare il patrimonio; la relativa delibera è di competenza dell'assemblea ordinaria. Viene poi precisato che le eventuali azioni o quote corrispondenti, costituiscono azioni o quote proprie dei Confidi e non attribuiscono alcun diritto patrimoniale o amministrativo, né sono computate nel capitale sociale o nel fondo consortile ai fini del calcolo delle quote richieste per la costituzione e per le deliberazioni dell'assemblea.

La disposizione si applica: i) ai Confidi sottoposti entro il 31 dicembre 2013 a vigilanza diretta da parte della Banca d'Italia, nei termini sopra specificati; ii) ai Confidi che si sono rafforzati patrimonialmente e organizzativamente a seguito di operazioni di fusione realizzate a partire dal 1° gennaio 2007 ovvero di operazioni di fusione che verranno realizzate entro il 31 dicembre 2013. Con riferimento a tale ultima ipotesi (Confidi interessati da processi di aggregazione) viene specificato che la delibera assembleare con cui vengono imputate le risorse potrà essere adottata entro il 30 giugno 2014.

6. 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 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 n. 326 del 2003²⁹.

Per effetto delle modifiche intervenute, il nuovo art. 112 t.u.l.b., 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»³⁰) 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 (1° co.).

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 novembre 2003, n. 269. Per i Confidi non soggetti ad iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 t.u.l.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 richiedendo anche ai Confidi minori, con un esplicito richiamo alla disciplina prevista per le banche (rispettivamente artt. 25 e 26 t.u.l.b.), il possesso di requisiti di onorabilità per coloro che detengono partecipazioni nel capitale e di onorabilità, professionalità e indipendenza per gli esponenti aziendali (2° co.).

Vale la pena osservare che la norma in rassegna finisce per riproporre una formulazione parziale del disposto di cui al menzionato art. 13, 2° co., d.l. n. 269 del 2003, e ribadisce per i Confidi «minori» (*ex* 155, 4° co.) l'obbligo di esclusività dell'oggetto sociale, riguardo all'attività di concessione di garanzia collettiva dei fidi³¹. 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.l.b. e di non sottoporli ai poteri informativi e ispettivi della Banca d'Italia³².

I Confidi minori restano, però, assoggettati alle discipline in materia di trasparenza e di anticiclaggio. La responsabilità dei controlli su queste materie è posta in capo alla Banca

²⁹ 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.

³⁰ Ai sensi del 1° co. dell'art. 13 del d.l. n. 269 del 2003, sono Confidi di secondo grado «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 consorziate o socie di questi ultimi o da altre imprese». Si tratta di organismi che hanno ad oggetto, come i Confidi di primo grado, la prestazione di servizi e di garanzie mutualistiche a favore delle imprese consorziate o socie, con la sola differenza che nell'ambito di queste ultime devono essere necessariamente ricompresi anche Confidi di primo grado. Per la precisione, è indispensabile la partecipazione di Confidi di primo grado a quelli di secondo grado, mentre la partecipazione a questi ultimi di altre imprese è puramente eventuale. Sul consorzio di cooperative come cooperativa di secondo grado, cfr. per tutti BONFANTE, *Delle imprese cooperative*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di Galgano, Bologna-Roma 1999, 296 ss.

³¹ 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 consorziate 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 agosto 1996 – 9° aggiornamento* del 28 febbraio 2008, cap. XIII, 8 – *Istruzioni di Vigilanza per gli Intermediari Finanziari iscritti nell'Elenco Speciale*.

³² In senso conforme v. CAROSIO, *I Confidi e il sostegno alle imprese*, Relazione Federconfidi, Roma, 15 luglio 2011, 9. «Si è colmata, in questo modo, una lacuna normativa che aveva favorito, nel tempo, l'infiltrazione di soggetti poco affidabili nel settore».

d'Italia, che potrà pertanto – in collaborazione con la Guardia di Finanza – disporre ispezioni o accertamenti mirati per verificare l'osservanza di tali previsioni³³.

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 (artt. 113 e 155, 5° co.) 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.l.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 legge n. 241 del 1990³⁴.

7. Per i Confidi *ex* 107, il 3° co. 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, che verifica la sussistenza dei requisiti richiesti dalla nuova disciplina.

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.l.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, 1° co., 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 limitata³⁵.

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. Per fugare eventuali dubbi, il 1°-*bis* co. introdotto nell'art. 112 con il d.lgs. n. 169 del 2012,

³³ Cfr. BALDINELLI, *La riforma del testo unico bancario: l'impatto sui Confidi*, Assoconfidi-Roma, 6 aprile 2011, 3

³⁴ In tal senso v. RINALDI, *Gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi, generale e speciale, previsti dagli artt. 106 e 107 del Testo Unico Bancario e i soggetti del canale distributivo*, Audizione dinanzi alla «Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere», Senato della Repubblica, Roma 12 maggio 2010, 16, disponibile sul sito www.bancaditalia.it.

³⁵ Per il rilievo della «neutralità» dei tipi associativi – cooperativa, consorzio, società consortile – nel contesto della disciplina dei consorzi fidi, cfr. CABRAS, *Le garanzie collettive per i finanziamenti alle imprese*, Milano, 1986, 42; GROSSO, *Struttura consortile e principio della «porta aperta»*, in *Consorzi fidi e cooperative di garanzia*, cit., 157; COSTI, *Consorzi-fidi e cooperative di garanzia*, cit., 39; TUCCI, *Dalle garanzie codicistiche alle garanzie finanziarie collettive: l'esperienza dei consorzi fidi tra imprese minori*, in *Riv. dir. comm.*, 1981, 1, 29 ss.; MASUCCI, *I «consorzi di garanzia collettiva fidi»*, in *Riv. dir. comm.*, 1978, 1, 394.

chiarisce che l'iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 escluda l'obbligo di iscrizione nell'Elenco tenuto dall'Organismo previsto dal successivo art 112-*bis* per i Confidi "minori".

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 discoste³⁶.

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 III. 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).

7.1. Rispetto al preesistente assetto di vigilanza, che è in larga misura confermato nel suo impianto originario, la supervisione sugli intermediari finanziari e, quindi, anche sui Confidi maggiori, risulta in via generale rafforzata attraverso:

- la previsione di un formale provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività;
- l'introduzione *ex novo* di poteri di controllo sugli assetti proprietari, subordinando ad autorizzazione della Banca d'Italia l'acquisizione di partecipazioni rilevanti nel capitale;
- l'incremento dei poteri di intervento (ad es. restrizione della struttura territoriale, divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria);
- l'introduzione della disciplina di vigilanza consolidata, con la definizione della nozione di gruppo finanziario;
- l'applicazione di procedimenti di gestione delle crisi (gestione provvisoria, revoca dell'autorizzazione e liquidazione coatta amministrativa).

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

³⁶ Sul punto cfr. 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 maggio 2010; ABI, *Proposte di modifica del Titolo V del t.u.b.*, Roma, 21 maggio 2010.

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, 1° co., t.u.l.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. n. 141 del 2010, che, nel novellare l'art. 108, 6° co., t.u.l.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»³⁷), 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 Confido 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 gravità³⁸.

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

8. 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 consorziate o socie

³⁷ La Guida detta i criteri per lo svolgimento del c.d. 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).

³⁸ Per maggiori dettagli sulla disciplina *ivi* richiamata si rinvia al *Commento sub* artt. 113-*bis* e 113-*ter* t.u.l.b.

(4° co.), viene loro consentito: i) di stipulare, ai sensi dell'art. 47, 3° co., t.u.l.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, 2° co., t.u.l.b., fondi pubblici di agevolazione³⁹; iii) di prestare garanzie all'amministrazione finanziaria a fronte di adempimenti tributari delle piccole e medie imprese consorziate o soci (5° co.)⁴⁰.

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

È, infine, riconosciuta 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.

9. L'art. 155, oltre a disciplinare i Confidi, proseguiva poi con l'inquadramento nelle maglie della disciplina del Titolo V di una serie di soggetti, a cominciare dalle «società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo previste dall'art. 2 della legge 5 ottobre 1991, n. 317». Si tratta, in breve, di società per azioni costituite con lo scopo di beneficiare delle agevolazioni concesse dalla legge appena citata e aventi come oggetto sociale esclusivo l'assunzione di partecipazioni temporanee al capitale di rischio di piccole imprese (costituite nella forma di società di capitali) (art. 155, 2° co.).

Ai sensi del 3° co., rientravano nel campo di applicazione (solo) dell'art. 106 le «agenzie di prestito su pegno previste dal 3° co. dell'art. 32 della legge 10 maggio 1938, n. 745». Oggetto di tale attività era il finanziamento garantito da pegno su cose mobili, attività che può essere esercitata anche dagli intermediari finanziari, a differenza del credito pignoratorio, riservato alle banche (*ex art. 48 t.u.l.b.*)⁴¹.

Nel nuovo quadro normativo (8° co. dell'art. 112), le agenzie di prestito su pegno sono assoggettate al regime di cui all'art. 106, sebbene si conferisca alla Banca d'Italia il potere di dettare norme di deroga relativamente ad alcune disposizioni del Titolo V.

10. Con il primo periodo del 7° co. dell'art. 112 t.u.l.b. (anch'esso rinnovato dall'art. 7 del d.lgs. n. 141 del 2010 e successivamente modificato dalla lett. m) dell'art. 3 del d.lgs. n. 169 del 2012) viene eliminato l'obbligo di iscrizione ad apposita sezione dell'Elenco degli

³⁹ Il legislatore codifica nel t.u.l.b. quanto previsto dalla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, 135° co.).

⁴⁰ Peraltro, come già previsto ai sensi dei 124°, 125°, 126° e 127° co. della legge n. 244 del 2007.

⁴¹ Cfr. CARRIERO, *Disciplina e operatività degli intermediari finanziari*, in RISPOLI FARINA, ROTONDO (a cura di), *Il Mercato finanziario*, Milano, 2005, 86.

esercenti il microcredito per i soggetti diversi dalle banche che, costituiti prima della vigenza del d.lgs. n. 141 del 2010, senza fine di lucro raccolgono tradizionalmente in ambito locale somme di modesto ammontare ed erogano piccoli prestiti (c.d. "Casse peote"). Si prescrive che essi possano dunque continuare a svolgere la propria attività, in considerazione del carattere marginale della stessa, nel rispetto delle modalità operative e dei limiti quantitativi determinati dal CICR⁴².

Nell'ultimo periodo del 7° co., la stessa impostazione viene estesa anche agli enti e alle società cooperative costituiti entro il 1° gennaio 1993 tra i dipendenti di una medesima amministrazione pubblica (in passato iscritti nell'Elenco generale di cui al vecchio art. 106 t.u.l.b.), stabilendo che tali soggetti possano continuare a svolgere la propria attività, senza obbligo di iscrizione nell'albo di cui al nuovo art. 106, a condizione che «si verifichino le condizioni di cui all'art. 2 del decreto del Ministro del tesoro del 29 marzo 1995». Vale la pena ricordare che nel sistema previgente il 6° co. dell'art. 155 aveva previsto la possibilità per particolari soggetti (diversi dalle banche), impegnati nell'attività di raccolta del risparmio a livello locale e nell'erogazione di piccoli prestiti senza fine di lucro, di continuare a operare nel rispetto delle modalità e dei limiti quantitativi stabiliti dalla deliberazione CICR 9 febbraio 2000⁴³ e dal d.m. 28 luglio 2000, a condizione che si iscrivessero in un'apposita sezione speciale dell'Elenco generale ex art. 106⁴⁴.

Peraltro, dal combinato disposto dell'art. 155, 6° co., t.u.l.b. con il punto 7 della delibera del CICR del 2000 si desumeva implicitamente il divieto di costituzione di nuove Casse Peote. La disciplina dettata dal testo unico bancario e dalle disposizioni attuative del CICR aveva infatti natura meramente transitoria, poiché applicabile esclusivamente alle Casse in attività dal 19 ottobre 1999, nonché a quelle che avessero cessato di operare in ottemperanza ai provvedimenti della Banca d'Italia emanati a partire dal 17 novembre 1997.

Giova sottolineare che le «Casse peote» costituiscono storicamente una realtà di origine marinara riscontrabile nel Triveneto, che si contraddistingue proprio in virtù del carattere marginale del suo agire⁴⁵. È infatti «Cassa peota» una associazione organizzata secondo con-

⁴² Si ricorda che l'art. 8, 12° co., d.lgs. n. 141 del 2010 ha abrogato l'art. 155 t.u.l.b. Il riferimento agli enti in esame è stato pertanto inserito nel novellato art. 112 t.u.l.b.

⁴³ Con il d.m. n. 28 del 2000 le Casse Peote furono esentate dall'applicazione dei requisiti minimi di capitale previsti per gli intermediari finanziari e dall'adozione delle forme giuridiche individuate dall'allora vigente art. 106 t.u.l.b. Di conseguenza esse potevano continuare ad operare conservando la veste giuridica a suo tempo assunta.

⁴⁴ Cfr. CARRIERO, *Disciplina e operatività*, cit., 83; sul punto v. pure delibera CICR 9 febbraio 2000. La delibera del CICR del 2000 stabiliva, tra l'altro, che lo statuto delle Casse Peote dovesse prevedere: a) un numero di associati non superiore a 200; b) una raccolta di fondi non superiore a 3 milioni di lire per ciascun associato; c) l'impiego dei fondi raccolti, in misura non superiore alla metà esclusivamente per fini mutualistici, in prestiti agli associati entro il limite di 6 milioni di lire; d) l'investimento dei fondi residui in titoli di Stato, obbligazioni bancarie o depositi bancari; e) il divieto della raccolta di fondi a vista e di ogni forma di raccolta collegata all'emissione o alla gestione di mezzi di pagamento a spendibilità generalizzata; f) il possesso, da parte del legale rappresentante dell'ente, di requisiti di onorabilità.

⁴⁵ Per ulteriori approfondimenti sugli aspetti generali della disciplina delle Casse Peote cfr. CARRARO, *Le casse peote del Veneto e la nuova legge bancaria*, in *Banca borsa*, 2000, 1, II, 391 ss.; LA TORRE, *Intermediari finanziari e soggetti operanti nel settore finanziario*, Torino, 2010, 354; URBANI, *Sub art. 155 – Soggetti operanti nel settore finanziario*, in *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione, Padova, II, 2001, 1178 ss. Le «Cassa peota» costituiscono un preciso punto di riferimento nell'economia della comunità locali basata sulla conoscenza diretta e personale dei soci e delle persone che ricorrono ad essa, patrimonio esclusivo ed indissolubile della cultura veneta imperniata in consuetudini secolari ovvero su regole non scritte accettate e condivise da tutti.

suetudine e senza fine di lucro, di antica data o di attuale costituzione, radicata nella cultura del territorio ove raccoglie il piccolo risparmio spontaneo ed eroga credito di ammontare ridotto. Queste libere associazioni, diverse dalle banche, sono servite, nel tempo, a finalizzare in maniera mirabile il risparmio domestico dal tipico *soto el pajon* ad una forma più evoluta indirizzata a soddisfare esigenze sociali⁴⁶.

Le «Casse peote» possono costituirsi come associazioni secondo le norme del codice civile e devono recepire nei propri statuti l'allegato schema di codice di autoregolamentazione. Le associazioni debbono, inoltre, essere iscritte nel registro regionale delle «Casse peote» che viene istituito, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso la Giunta regionale.

Ogni «Cassa peota» deve dotarsi di uno statuto al fine di escludere tassativamente ogni forma speculativa di impiego delle somme raccolte e di promuovere il mutuo soccorso all'interno delle circoscritte comunità locali dove opera, anche come strumento deterrente per il fenomeno dell'usura.

Ad esse è consentito svolgere esclusivamente l'attività di raccolta ed impiego dei fondi in base ai vincoli imposti. Tali enti non possono, quindi, neanche avvalersi di reti di agenti o mediatori per lo sviluppo della loro attività.

L'introduzione di ulteriori strumenti di garanzia e tutela dell'attività secolare svolta dalle associazioni in questione consentirebbe, tra l'altro, di tradurre tutte quelle consuetudini ed esperienze maturate dalla nostra tradizione popolare in norma scritta, stando però attenti a non imporre rigidi dettami sanzionatori e repressivi volti a limitare l'azione di tali soggetti.

⁴⁶ Cfr. TUTINO, *Le casse peote: peculiari organismi creditizi operanti nel Veneto*, in *Scritti in onore di Ugo Capra*, IV, Milano, 1975, 734 s.