

LA RIFORMA DEL SISTEMA DEI CONFIDI

La Camera dei deputati ha approvato in via definitiva la legge delega al Governo per la riforma del sistema dei Confidi nel testo trasmesso dal Senato.

I confidi sono enti che svolgono l'attività di rilascio di garanzie collettive dei fidi e i servizi connessi o strumentali a favore delle piccole e medie imprese o dei liberi professionisti associati, nel rispetto delle riserve di attività previste dalla legge. La garanzia dei confidi è rappresentata da un fondo al quale contribuiscono tutti i soci che hanno aderito consorzio.

La delega al Governo, come sottolineato dal relatore Michele Pelillo (PD), ha l'obiettivo di valorizzare il ruolo dei confidi, proprio per migliorare l'accesso al credito; semplificare gli adempimenti, contenere i costi di funzionamento che vengono ribaltati inevitabilmente sulle imprese; rafforzare patrimonialmente i confidi, anche alla luce della disciplina più stringente introdotta dall'introduzione a livello europeo dell'Unione bancaria; disciplinare la raccolta di risorse pubbliche e private e i contributi degli enti pubblici verso i fondi di garanzia; razionalizzare la filiera di garanzia e controgaranzia; realizzare una maggiore sinergia tra il fondo centrale di garanzia nazionale e i confidi, evitando l'effetto spiazzamento del ricorso diretto del sistema delle imprese sul fondo centrale di garanzia saltando il sistema dei confidi; migliorare l'accesso generale al credito e utilizzare i confidi come strumento per un miglioramento dell'educazione finanziaria delle imprese e per l'attivazione di un sistema di consulenza soprattutto per il sistema delle microimprese.

Il Senato ha introdotto il divieto all'uso di derivati o comunque di strumenti finanziari complessi.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento "Delega al Governo per la riforma del sistema dei Confidi" (AC 3209-1121-1730-A) e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati. Di particolare interesse sono le audizioni e i [documenti acquisiti](#) pubblicati sul sito del Senato.

I CONFIDI

I **confidi** – consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi – sono i soggetti che, ai sensi della normativa vigente¹, svolgono l'attività di **rilascio di garanzie collettive dei fidi** e i servizi connessi o strumentali a favore delle piccole e medie imprese o dei liberi professionisti associati, nel rispetto delle riserve di attività previste dalla legge.

La garanzia dei confidi è rappresentata da un **fondo** al quale contribuiscono tutti i soci del consorzio.

I confidi sono costituiti da piccole e medie imprese industriali, commerciali, turistiche e di servizi, da imprese artigiane e agricole, come definite dalla disciplina comunitaria, nonché da liberi professionisti.

¹ Articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 dicembre 2003, n. 326.

Un primo processo di riorganizzazione complessiva ha interessato il comparto dei confidi nel 2003 con l'emanazione della normativa di riferimento di cui all'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269. Tale provvedimento aveva delineato una tripartizione dei soggetti operanti nel settore: confidi vigilati o maggiori iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del Testo Unico Bancario (TUB)²; confidi minori, non vigilati dalla Banca d'Italia ma iscritti nell'apposita sezione dell'elenco generale di cui all'articolo 155, comma 4, TUB; banche di garanzia collettiva dei fidi. A tale distinzione corrispondevano una differente ampiezza dell'ambito di operatività e una diversa articolazione dei poteri di intervento della Banca d'Italia.

La riforma del titolo V del TUB, introdotta dal decreto legislativo n. 141 del 2010, attuativo della direttiva n. 48 del 2008, ha apportato significative innovazioni nella disciplina dell'intermediazione finanziaria allo scopo di rafforzare i requisiti di accesso al mercato, i poteri e i controlli di vigilanza in modo che l'esercizio delle attività riservate sia consentito ai soli soggetti che assicurino piena affidabilità e correttezza.

Nell'assetto delineato dalla riforma del 2003 e confermata nel 2010 si distinguono due categorie di operatori. Da un lato i **confidi vigilati**, autorizzati dalla Banca d'Italia e iscritti nel nuovo albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del TUB, nel quale confluiscono gli operatori maggiori, sottoposti a vigilanza prudenziale e abilitati a svolgere, oltre all'attività tipica di garanzia collettiva, anche le attività ulteriori già previste dalla legge del 2003 e, in via residuale, quelle riservate agli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106, fra cui la concessione di finanziamenti per cassa e di firma anche a soggetti diversi dai soci. Dall'altro, i **confidi minori**, i quali possono esercitare unicamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi connessi e strumentali e sono iscritti in un elenco tenuto da un apposito **Organismo per la tenuta dell'elenco dei confidi**, previsto dall'articolo 112-bis del TUB³ cui sono attribuiti poteri di verifica e di intervento sugli intermediari iscritti e a sua volta soggetto a controlli da parte della Banca d'Italia.

I **confidi maggiori**, con volumi di attività pari o **superiori a 150 milioni di euro**, sono autorizzati all'**iscrizione nell'albo unico degli intermediari finanziari**, previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla nuova disciplina.

I confidi iscritti nell'albo esercitano in via prevalente **l'attività di garanzia collettiva dei fidi**. Inoltre possono prestare garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, al fine dell'esecuzione dei rimborsi di imposte alle imprese consorziate o socie; gestire fondi pubblici di agevolazione; stipulare 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.

I confidi iscritti nell'albo possono, in via residuale, **concedere altre forme di finanziamento**, anche a soggetti diversi dai soci, **entro un limite pari al 20 per cento del totale dell'attivo**. Entro tale limite complessivo, i confidi possono anche garantire l'emissione di strumenti di debito da parte delle PMI socie. Possono infine assumere partecipazioni in esse.

I confidi vigilati, infine, possono svolgere attività connesse e strumentali prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie.

² Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, *Attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi*.

³ Strutture, poteri e modalità di funzionamento sono disciplinati dal D.M. 23 dicembre 2015, n. 228.

I **confidi minori** esercitano **in via esclusiva l'attività di garanzia collettiva dei fidi**; devono essere iscritti in un nuovo elenco dei confidi, tenuto dall'**Organismo per la tenuta dell'elenco dei confidi**, previsto dall'articolo 112-*bis* del TUB.

Con un **volume** di attività finanziaria **inferiore a 150 milioni di euro**, possono svolgere esclusivamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi ad essa connessi o strumentali. A tali operatori è precluso l'esercizio di prestazioni di garanzie diverse da quelle indicate e, in particolare, lo svolgimento delle stesse funzioni nei confronti del pubblico nonché l'esercizio delle altre attività riservate agli intermediari finanziari di cui all'art. 106.

Secondo i **dati della Banca d'Italia**⁴ resi noti nel corso dell'audizione al Senato, al 30 giugno 2014, 61 confidi risultavano iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB, e quindi sottoposti a vigilanza della Banca d'Italia ("confidi vigilati"); 495 "confidi minori", non vigilati dalla Banca d'Italia, erano iscritti nell'apposita sezione dell'elenco generale di cui all'articolo 155, comma 4, TUB. La grande maggioranza dei confidi vigilati è insediata nelle regioni settentrionali, prevalentemente in Lombardia e in Veneto, e in quelle centrali. Di converso, più della metà dei confidi minori è insediata nelle regioni meridionali e insulari. Oltre il 75 per cento del totale delle garanzie in essere è riconducibile ai confidi vigilati.

LA LEGGE DELEGA

La delega approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati si propone di valorizzare il ruolo dei confidi, semplificare gli adempimenti e contenere i costi a loro carico.

La delega si pone innanzitutto l'obiettivo di **rafforzare la patrimonializzazione** dei confidi, **favorire la raccolta di risorse pubbliche, private e del terzo settore, individuare strumenti e modalità che rendano tali risorse esigibili**, nel rispetto della normativa comunitaria attuativa degli accordi di Basilea in materia di requisiti patrimoniali delle banche e di accesso all'attività creditizia.

Alla luce del deterioramento del patrimonio dei confidi, che riduce la possibilità di concedere garanzie alle imprese, le associazioni di categoria hanno infatti chiesto di poter computare strumenti ibridi di patrimonio derivanti dalla contribuzione pubblica come patrimonio di primo pilastro dei confidi.

La legge delega il Governo, inoltre, a **disciplinare le modalità di contribuzione degli enti pubblici finalizzate alla patrimonializzazione dei confidi anche nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato**, stabilendo altresì il divieto di previsione di vincoli territoriali che possano pregiudicare l'accesso di confidi nuovi o attivi in altri territori⁵.

La delega mira anche alla **razionalizzazione e valorizzazione** delle attività svolte dai soggetti operanti nella **filiera della garanzia e della controgaranzia**, con l'obiettivo di rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse pubbliche e favorire la **sinergia tra il fondo centrale di garanzia e i confidi**. Il fondo permette, infatti, ai confidi di controgarantire la propria esposizione aumentandone la capacità di fornire garanzie alle imprese. Con

⁴ Si segnala inoltre lo studio [I confidi in Italia](#) elaborato nel 2015 dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino.

⁵ I confidi rientrano nella nozione di impresa ai fini delle norme in materia di concorrenza previste nel Trattato e sono, come tali, soggetti all'applicazione dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). I finanziamenti pubblici volti a permettere ai confidi di realizzare operazioni a favore delle imprese, come la concessione di garanzie, possono, dunque, configurare un aiuto di Stato.

riguardo ai confidi vigilati la controgaranzia è particolarmente importante ai fini del calcolo del patrimonio di vigilanza.

La delega prevede di **sviluppare**, nell'ambito delle finalità tipiche dei confidi, **strumenti innovativi, forme di garanzia e servizi**, finanziari e non, che rispondano alle nuove esigenze delle PMI e dei professionisti. Il Senato ha introdotto il **divieto** per i confidi di **trattare i derivati e gli strumenti finanziari complessi**.

Al fine di contenere i **costi di funzionamento** dei confidi, che spesso gravano in modo importante sui bilanci, la legge delega al Governo la **semplificazione** e la **razionalizzazione degli adempimenti**. Si prevede, inoltre, di **eliminare le duplicazioni** di attività già svolte da banche o da altri intermediari finanziari ovvero quelle relative alle procedure di accesso al fondo centrale di garanzia per le PMI.

Si **rafforzano**, inoltre, i **criteri di proporzionalità e specificità**, già presenti, estendendoli all'intera normativa in materia di confidi⁶.

Infine, si delega il Governo ad assicurare una maggiore **tutela al carattere accessorio della garanzia** rilasciata dai confidi rispetto alla operazione di finanziamento principale e a introdurre specifici criteri di **misurazione dell'impatto generato dalla garanzia** nel mercato finanziario, soprattutto con riferimento alla valutazione di efficacia degli interventi pubblici connessi al sistema nel suo complesso. Nella verifica degli impatti della garanzia sui sistemi economici locali può essere **coinvolta la rete delle Camere di commercio**, industria, artigianato e agricoltura.

⁶ Il principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere di vigilanza adeguato al raggiungimento del fine con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari.