

6^a Commissione del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)

Audizione sul disegno di legge n. 1259

Delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi

Testimonianza di Andrea Pilati

Capo del Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale

Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 16 luglio 2014

1. Premessa

Ringrazio la Commissione per l'opportunità offerta alla Banca d'Italia di esprimere il proprio parere sul disegno di legge contenente la delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi.

La proposta legislativa in discussione muove dal riconoscimento del ruolo dei confidi nel mercato del credito: la conoscenza diretta delle imprese associate e la presenza sul territorio rendono possibile ridurre l'asimmetria informativa delle relazioni creditizie, con potenziali effetti positivi per l'accesso delle piccole e medie imprese ai finanziamenti e per le condizioni economiche dei prestiti.

Nella recente crisi finanziaria i confidi hanno confermato e accresciuto il proprio ruolo, consentendo a numerose aziende di continuare a operare durante la fase più difficile della recente congiuntura. La prolungata recessione, d'altra parte, ha fatto emergere alcune debolezze strutturali del comparto e situazioni di fragilità di singoli intermediari. L'utilizzo corretto ed efficiente delle risorse finanziarie, sia pubbliche che private, allo scopo di alleviare la difficoltà di accesso delle imprese al credito è tema da tempo all'attenzione della Banca d'Italia, anche nella qualità di autorità di vigilanza, e viene correttamente assunto come obiettivo prioritario della proposta legislativa oggi in discussione.

Sono possibili e auspicabili interventi mirati di revisione dell'ordinamento dei confidi che si collochino lungo il sentiero delle riforme, di livello nazionale e internazionale, disegnate per rafforzare la stabilità finanziaria e rendere più efficaci i controlli. Il fine ultimo è assicurare che gli intermediari possano continuare a contribuire al finanziamento dell'economia, nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione e nell'interesse del buon funzionamento del sistema finanziario.

Svilupperò questi temi fornendo, anzitutto, una sintetica rappresentazione del comparto sotto i profili della struttura del mercato, della situazione tecnica dei

soggetti sottoposti a vigilanza, delle azioni intraprese dalla Banca d'Italia quale autorità di vigilanza; mi soffermerò poi sull'evoluzione del contesto normativo che ha interessato in questi anni il settore dei confidi; svolgerò, infine, alcune considerazioni sul contenuto del disegno di legge in discussione, con particolare attenzione ai profili di diretto interesse per la Banca d'Italia.

2. Il comparto dei confidi: caratteristiche strutturali e problematiche operative

2.1. *Struttura del mercato*

I confidi sono numerosi; presentano volumi di attività nel complesso non elevati; la loro operatività è concentrata negli intermediari più grandi, attivi prevalentemente nel centro-nord del Paese.

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 distribuzione geografica sul territorio nazionale riflette il tessuto imprenditoriale del paese: la grande maggioranza dei confidi vigilati risulta insediata nelle regioni settentrionali (63 per cento), prevalentemente in Lombardia e in Veneto, e in quelle centrali (24 per cento). Di converso, più della metà dei confidi minori è insediata in regioni meridionali e insulari.

La concentrazione del comparto dei confidi risulta ancor più evidente se si guardano i dati relativi al mercato complessivo delle garanzie collettive fidi: dai dati della Centrale dei rischi emerge che oltre il 75 per cento del totale delle garanzie in essere è riconducibile ai confidi vigilati (¹). Il mercato è concentrato

¹ Sulla base delle segnalazioni statistiche di vigilanza, al 31.12.2013, il totale delle garanzie collettive fidi rilasciate dai confidi 107 risulta pari a circa € 15,9 mld; il confronto, a campione costante (si tratta di un campione di 54 confidi che

anche nell'ambito dei soli confidi vigilati: un terzo del volume complessivo delle garanzie rilasciate fa capo a due operatori che intermediano importi superiori al miliardo di euro. I primi cinque confidi detengono una quota di mercato pari a oltre il 50 per cento.

Nel comparto bancario, i primi due gruppi bancari detengono una quota di crediti pari al 46%, i primi cinque pari al 63%.

2.2. Profili di rischio, situazione economico-patrimoniale, azione svolta dalla vigilanza

I profili tecnici del comparto dei confidi vigilati sono caratterizzati da alcuni elementi di debolezza e segnali di crescente anomalia.

Alla fine del 2013, le garanzie deteriorate (sofferenze, incagli, ristrutturati, esposizioni scadute deteriorate) rappresentano complessivamente più di un quarto delle garanzie rilasciate e l'incidenza delle sole sofferenze si attesta al 15 per cento. Dal confronto temporale dei dati a campione costante risulta un sostenuto incremento della rischiosità (aumentata del 45 per cento rispetto al 2012).

L'azione di vigilanza ha consentito di accertare come, a parte l'attuale contesto economico, altri fattori incidono in maniera strutturale sull'elevato costo del rischio. La mancata adozione di adeguati strumenti di selezione e monitoraggio della clientela pregiudica, talvolta, il conseguimento dell'efficienza allocativa. Abbiamo inoltre riscontrato la diffusa tendenza a sostenere comunque l'accesso al credito delle imprese socie, indipendentemente dall'esito della valutazione del merito di credito delle stesse; le analisi condotte in fase istruttoria, infatti, non sempre indirizzano le decisioni di affidamento.

Si è riscontrato in sede ispettiva che, pur in presenza di una corretta valutazione della rischiosità dell'impresa in fase istruttoria, l'effettiva erogazione del credito di firma talvolta prescinde dal merito di credito del richiedente;

segnalavano alle date di riferimento), evidenzia, negli ultimi dodici mesi, un trend negativo, cominciato nell'anno precedente, con una diminuzione dell'1,7 per cento.

in alcuni operatori, oltre il 60 per cento del campione di garanzie esaminato è risultato classificato con rating negativo.

La redditività è debole e caratterizzata da squilibri strutturali: il risultato economico netto complessivo del 2013 è stato negativo: in base ai dati definitivi e recentemente aggiornati 43 confidi vigilati su 60 (rappresentativi del 70 per cento del totale attivo e delle garanzie del sistema dei confidi vigilati) hanno chiuso il bilancio con una perdita che complessivamente è pari a quasi 148 milioni di euro, l'11,6 per cento del patrimonio a fini di vigilanza.

I restanti operatori hanno realizzato un utile complessivo pari a circa 25 milioni di euro. I risultati economici sono in peggioramento rispetto al 2012, anno in cui 32 confidi vigilati su 57 avevano chiuso l'esercizio in perdita. Lo strutturale squilibrio economico è misurato dal rapporto, eccessivamente elevato, tra i costi operativi e il rendimento lordo dell'operatività tipica (margine d'intermediazione), pari in media al 77 per cento e in alcuni casi superiore al 100 per cento (nei confidi vigilati insediati nelle regioni meridionali). Le spese per il personale rappresentano il 52 per cento dei costi operativi complessivi, in un contesto di bassi indicatori di produttività. Le commissioni nette percepite risultano nell'attuale fase di mercato non adeguatamente correlate alla rischiosità delle garanzie rilasciate. La somma delle commissioni e del rendimento dell'attivo fruttifero è peraltro assorbita in misura rilevante dai costi operativi e, in assenza di un costante afflusso di contributi pubblici, non riuscirebbe a coprire il costo del rischio creditizio neanche in fasi favorevoli del ciclo economico.

Per migliorare la redditività occorre incidere sia sui costi operativi sia sui ricavi, intervenendo da un lato sulla gestione dell'attivo patrimoniale, frequentemente investito in immobili non strumentali che apportano un reddito nullo o negativo e non contribuiscono alla gestione della liquidità, dall'altro su una parziale diversificazione dei servizi offerti alla clientela.

La scarsa efficienza della gestione appare, infine, ascrivibile anche alla ridotta dimensione aziendale e ai limiti della *governance*, che ostacolano il perseguimento di adeguate condizioni di efficienza tecnica.

I risultati economici si riflettono sulla situazione patrimoniale degli intermediari. A fine 2013, il livello di patrimonializzazione, ancorché in media ancora adeguato a fronteggiare i rischi assunti (il *total capital ratio* è pari a oltre il 14 per cento a fronte di un requisito patrimoniale pari al 6 per cento), appare significativamente disomogeneo.

L'incremento dei coefficienti patrimoniali, stimato a campione costante rispetto all'anno precedente, è ascrivibile non tanto alla capacità di autofinanziamento, quanto, soprattutto, alla flessione operativa con la conseguente riduzione delle attività ponderate per il rischio.

L'analisi territoriale evidenzia aree di rilevante difficoltà, concentrate su base regionale e dipendenti principalmente dal diverso grado di copertura del rischio offerto al sistema bancario. Le situazioni maggiormente critiche riguardano le aree in cui i confidi vigilati hanno privilegiato gli schemi di garanzia "a valere sul proprio patrimonio" in luogo di quelli "a valere sul fondo monetario" e derivano anche dalle difformi politiche di sostegno perseguite dalle singole Regioni. Dal 31.12.2010 sono state 7 le società che hanno presentato situazioni di deficienza patrimoniale.

In conclusione, la situazione di anomalia dei profili tecnici come emerge dai controlli di vigilanza non è riconducibile solo al perdurare dell'andamento negativo del ciclo economico. Altri fattori incidono sulle difficoltà attraversate dal comparto: l'incremento dei costi operativi, il progressivo inaridirsi delle risorse pubbliche tradizionalmente assegnate a questi intermediari a sostegno delle economie territoriali (contributi delle Regioni e delle Camere di commercio), carenze gestionali e nel sistema di governo e controllo.

La vigilanza della Banca d'Italia sui confidi si svolge attraverso controlli a distanza e ispettivi. Nell'ultimo periodo, si è focalizzata sull'esposizione al rischio di credito, sull'adeguatezza qualitativa e quantitativa della dotazione patrimoniale e sui profili di redditività.

Gli accertamenti ispettivi sono stati intensificati nell'ultimo biennio e hanno complessivamente riguardato 17 confidi; in 13 casi il giudizio si è collocato nell'area sfavorevole, con livelli di anomalia crescente. Nel corso del 2013 sono state inoltre effettuate 10 audizioni di esponenti aziendali e inviate 19 lettere di richiamo. Nella seconda metà dell'anno è stato adottato, per la prima volta nei confronti di due confidi, il provvedimento di rigore della cancellazione dall'elenco speciale per gravi irregolarità emerse nel corso di accertamenti ispettivi.

L'azione di vigilanza è stata estesa anche a iniziative di carattere generale, volte ad accrescere la consapevolezza degli organi aziendali sui livelli di rischio assunti e sulle modalità e i presidi organizzativi necessari per fronteggiarli.

In tale contesto, è stata diffusa una circolare esplicativa relativa alle modalità di corretta rappresentazione alla Vigilanza della qualità del portafoglio di garanzie rilasciate; sono stati, inoltre, approfonditi gli impatti sulla dotazione patrimoniale derivanti dal deterioramento della qualità del portafoglio garantito e fornite indicazioni per l'utilizzo a fini prudenziali delle risorse fornite da soggetti terzi.

La Banca d'Italia è, altresì, intervenuta sollecitando formalmente un confronto tra ABI e Assoconfidi per pervenire a un ordinato ed efficiente scambio di flussi informativi sulle esposizioni garantite. Per rafforzare il monitoraggio nel continuo dei rischi è stato richiesto ai confidi vigilati di dotarsi di strumenti idonei a sfruttare in modo integrato tutti gli elementi informativi disponibili, compresa la condivisione di informazioni con le banche convenzionate. La procedura informatica definita dalle parti per lo scambio dei dati è stata recentemente rilasciata in sperimentazione.

Attraverso l'azione svolta dalla vigilanza è stato possibile accertare i punti di debolezza evidenziati in precedenza, soprattutto quelli relativi alle carenze organizzative e al processo di gestione dei rischi; la loro individuazione ha consentito di spingere gli intermediari a rivedere i comportamenti e le prassi operative; ha accresciuto la consapevolezza dei problemi aziendali e posto le premesse per l'adozione dei necessari interventi correttivi.

La supervisione sui confidi vigilati potrà risultare sicuramente rafforzata una volta che sarà stata completata la riforma del Titolo V del TUB. Rispetto all'attuale assetto di vigilanza, che è confermato nel suo impianto, saranno, infatti, introdotti strumenti attualmente non disponibili per questi soggetti, quali: una vera e propria procedura di autorizzazione all'esercizio dell'attività; poteri autorizzativi sugli assetti proprietari; la possibilità di imporre il divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria, qualora non risulti garantita la sana e

prudente gestione; l'imposizione di una disciplina di vigilanza consolidata, nel caso di gruppi; procedure di gestione delle crisi.

3. L'evoluzione della normativa sui confidi

La proposta legislativa in esame si innesta su un processo di riorganizzazione complessiva che ha interessato il comparto dei confidi nel 2003 con l'emanazione della normativa di riferimento di cui all'art. 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269. Tale provvedimento aveva delineato una tripartizione dei soggetti operanti nel settore: confidi vigilati iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB; 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 d.lgs. 141/2010, 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. Per quanto riguarda i confidi, nell'assetto delineato dalla riforma 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'art. 106 TUB, nel quale confluiranno 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'art. 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 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. Una volta istituito, l'Organismo avrà maggiori poteri di controllo sui confidi minori rispetto a quelli oggi previsti, avendo la possibilità di richiedere dati e altre informazioni, verificare, anche mediante ispezioni, la conformità dell'operatività svolta con le disposizioni di legge, procedere alla cancellazione dall'elenco nei casi previsti.

La riforma del 2010 è di ampia portata e richiede, per la sua compiuta attuazione, atti normativi secondari del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e della Banca d'Italia. Il MEF ha posto in consultazione lo scorso anno lo schema di regolamento che dà attuazione a taluni aspetti della riforma (²). La Banca d'Italia ha avviato fin dal 2012 una consultazione pubblica sulle bozze di normativa secondaria, di propria competenza, relativa alla disciplina di vigilanza sugli intermediari finanziari, tra cui i confidi vigilati, la cui emanazione è però condizionata alla previa adozione del regolamento del MEF; in considerazione dei numerosi commenti ricevuti, della loro complessità e rilevanza, la Banca d'Italia ha pubblicato proprio in questi giorni un secondo documento di consultazione su tale disciplina secondaria.

Nel definire le disposizioni attuative, ci siamo attenuti ad alcuni principi fondamentali: salvaguardia della sana e prudente gestione dei soggetti vigilati; tutela della stabilità finanziaria; neutralità della regolamentazione rispetto ai diversi intermediari vigilati che svolgono la medesima attività; declinazione della disciplina secondo proporzionalità, per tenere conto della complessità operativa, dimensionale e organizzativa degli intermediari e della natura specifica dell'attività svolta, come richiesto dalla legge. È stata condotta un'attenta analisi dei costi e

² Tale regolamento, oltre a specificare il contenuto delle attività riservate e in quali circostanze esse siano da considerare esercitate nei confronti del pubblico, ridefinisce la soglia dimensionale dei confidi vigilati e disciplina le attività connesse e strumentali esercitabili dai confidi minori.

benefici connessi con la nuova regolamentazione. Seguendo questi principi, la normativa in consultazione riafferma per gli intermediari finanziari e, pertanto, anche per i confidi vigilati, il regime di vigilanza prudenziale cosiddetta “equivalente”, per cui intermediari che svolgono attività e assumono rischi uguali a quelli delle banche devono essere soggetti, in linea di principio, a regole simili tenendo conto del richiamato principio di proporzionalità.

Questo approccio regolamentare è necessario; consente di prevenire la crescita di fenomeni di intermediazione finanziaria non regolata e non controllata; è in linea con gli orientamenti internazionali delineati dal G20 in materia di sistemi bancari ombra (*shadow banking*), che costituiscono un elemento di valutazione fondamentale da parte degli organismi internazionali (*in primis*, il Fondo Monetario Internazionale) nel giudicare l’adeguatezza dei sistemi di vigilanza dei vari Paesi.

4. Il disegno di legge delega per la riforma dei confidi

Come emerge dal quadro di sintesi sopra descritto, i punti di maggiore attenzione per il comparto dei confidi riguardano, in primo luogo, l’equilibrio economico e finanziario della gestione, le dotazioni patrimoniali e il connesso ruolo del sostegno pubblico, l’adeguatezza organizzativa e del sistema dei controlli. Non sono problematiche a sé stanti; devono essere affrontate e risolte non perdendo mai di vista l’obiettivo finale: l’attività dei confidi deve contribuire in modo durevole alle necessità di finanziamento delle piccole e medie imprese.

Il disegno di legge in esame si iscrive in tale contesto, enunciando principi di delega nel complesso in linea con l’esigenza di fronteggiare le criticità evidenziate.

In questa parte del mio intervento mi soffermerò sui singoli principi di delega, svolgendo considerazioni per i profili di competenza della Banca d’Italia e, laddove possibile, cercando di fornire un contributo costruttivo al testo di articolato.

4.1. La patrimonializzazione dei confidi

I principi di delega del disegno di legge muovono in primo luogo nella direzione del rafforzamento patrimoniale dei confidi (lettere a) e b) del comma 1). Come noto, la legge sui confidi del 2003 stabilisce che a tali organismi possono partecipare piccole e medie imprese e liberi professionisti, in coerenza con la natura mutualistica degli organismi, che presuppone la coincidenza tra associati al confidi e destinatari della garanzia collettiva dei fidi. Tuttavia, negli ultimi anni il legislatore ha ampliato la platea dei potenziali partecipanti nel capitale dei confidi, consentendo l'ingresso alle imprese non finanziarie di maggiori dimensioni e a enti pubblici e privati.

Fondamentale, in questi anni, è stato il ruolo del sostegno pubblico ai confidi, che ha permesso a questi ultimi di operare come “canalizzatori” di risorse finanziarie pubbliche destinate all'agevolazione creditizia e al sostegno delle imprese. Tuttavia l'attribuzione di risorse finanziarie ai confidi è stata spesso accompagnata da vincoli di destinazione che rendono tali risorse non idonee a formare il patrimonio utile a fini di vigilanza, poiché non sono rispettati i requisiti di stabilità e capacità di assorbire le perdite, per qualsiasi causa e in qualsiasi tempo esse si determinino.

È quindi condivisibile il richiamo, contenuto nei principi di delega, alla conformità degli strumenti di patrimonio ai principi della regolamentazione prudenziale di derivazione internazionale. Il principio potrebbe, peraltro, essere più correttamente formulato facendo riferimento, anziché ai “principi dell'Accordo di Basilea”, a quelli della regolamentazione prudenziale europea contenuta nel regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) e nella direttiva 2013/36/UE (CRD IV) in materia di requisiti patrimoniali delle banche e di accesso all'attività creditizia, in quanto esse delineano il vero e proprio quadro normativo di riferimento applicabile agli intermediari italiani.

Per le stesse ragioni è opportuno il richiamo, contenuto nel disegno di legge, alla necessità che la destinazione di risorse pubbliche ai confidi avvenga nel rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Eventuali dubbi sulla compatibilità di misure legislative e interventi finanziari con la normativa degli aiuti di Stato non solo esporrebbero alle procedure di infrazione previste per questi casi, ma, mettendo in discussione la piena disponibilità degli apporti patrimoniali per i confidi, ne determinerebbero la probabile esclusione dai fondi computabili a fini di vigilanza.

In tema di patrimonializzazione, l'impostazione del disegno di legge è anche coerente con le linee di fondo della riforma del titolo V del TUB. Lo schema di regolamento ministeriale di attuazione, proprio allo scopo di favorire il consolidamento del comparto, premessa di una stabile redditività, innalza da settantacinque a centocinquanta milioni la soglia relativa al volume di attività finanziaria in presenza della quale i confidi saranno tenuti a chiedere l'iscrizione all'albo degli intermediari ex art. 106. Va da sé che a maggiori volumi operativi devono corrispondere adeguate dotazioni patrimoniali.

Come già rilevato, il vincolo dell'equilibrio economico-finanziario rende non procrastinabile il consolidamento del sistema dei confidi, già perseguito dall'evoluzione normativa degli ultimi anni. Il raggiungimento di dimensioni più elevate e la razionalizzazione del comparto possono far conseguire l'equilibrio economico senza tuttavia far perdere il rapporto di prossimità con il territorio, che costituisce il principale e indispensabile valore aggiunto apportato dai confidi alle banche nella relazione d'affari. Sarebbe perciò auspicabile una scelta legislativa che sancisca il principio secondo cui i contributi pubblici a sostegno dei confidi vanno destinati in via prioritaria ai soggetti sottoposti a vigilanza prudenziale della Banca d'Italia o a quelli che pongono in essere operazioni di concentrazione.

In tal senso si è mossa anche la Legge di Stabilità 2014, la quale ha introdotto un meccanismo di sostegno pubblico, previa notifica alla Commissione europea e autorizzazione da parte della stessa, della crescita dimensionale e del rafforzamento patrimoniale dei confidi vigilati dalla Banca d'Italia, di quelli che realizzano fusioni finalizzate all'iscrizione nel nuovo albo degli intermediari nonché di quelli che si uniscono in "contratti di

rete” ed erogano garanzie in misura complessivamente non inferiore alla soglia di 150 milioni prevista per l’iscrizione nell’albo.

Una chiara scelta del legislatore in tale direzione appare tanto più opportuna se si considera che gli interventi di sostegno pubblico del credito non possono che essere indirizzati verso soggetti che diano prova di veicolarli a imprese meritevoli di essere sostenute e di non disperderli in costi di struttura eccedenti lo stretto necessario. In tale direzione, sarebbe auspicabile l’introduzione di obblighi di rendicontazione (*accountability*) da parte dei confidi sulle modalità e sui risultati di utilizzo dei citati interventi di sostegno pubblico; in particolare, l’*accountability* andrebbe riferita, anche per i confidi minori, allo stato delle garanzie rilasciate e alle perdite presumibilmente latenti sul portafoglio.

Sempre nell’ottica del rafforzamento patrimoniale dei confidi, potrebbe essere valutata l’opportunità di intervenire sulla disciplina dei partecipanti al capitale e sui relativi limiti di partecipazione, ad esempio consentendo l’ingresso nel capitale dei confidi, con quote limitate, delle banche e di altri operatori finanziari, possibilità non prevista nel quadro normativo vigente ⁽³⁾.

Infine, preso atto della concreta articolazione dei soggetti operanti nel settore delle garanzie e per non disperdere risorse in iniziative con scarse probabilità di successo, si potrebbe valutare un intervento che razionalizzi il quadro normativo tramite l’eliminazione della fattispecie, mai realizzatasi, della banca di garanzia collettiva.

4.2. Il rafforzamento dei servizi alle imprese

I principi di delega di cui alle lettere c) e d) del comma 1 mirano alla razionalizzazione, valorizzazione e sviluppo delle attività dei confidi e dei servizi da questi erogati alle imprese.

³ L’art. 39, comma 7, del decreto “Salva Italia” esclude, infatti, le imprese finanziarie dal novero dei partecipanti.

Innovazioni normative recenti hanno introdotto ampliamenti delle possibilità operative dei confidi, peraltro non ancora pienamente sfruttate.

E' stato perfezionato il quadro regolamentare necessario per rendere operativa la cosiddetta "garanzia di portafoglio", che consente al Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese di prestare controgaranzia a favore dei confidi garanti di primo livello su portafogli di finanziamenti anziché su singole operazioni (cd. operazioni *tranchéd cover*).

Le disposizioni di vigilanza sugli intermediari finanziari, sottoposte a consultazione dalla Banca d'Italia, consentono ai confidi vigilati di contribuire all'apporto di capitale di rischio in favore delle piccole e medie imprese tramite l'assunzione di partecipazioni nelle imprese socie, nel rispetto di condizioni e limiti normativi volti a evitare un'eccessiva immobilizzazione degli attivi e a prevenire la commistione con i soggetti partecipati.

Il recente decreto legge "competitività" (d.l. n. 91/2014) consente l'erogazione di crediti anche a organismi di investimento collettivo del risparmio, assicurazioni, SACE, veicoli di cartolarizzazione.

Si registrano, inoltre, segnali di interesse del sistema dei confidi per operazioni di garanzia mutualistica a supporto dell'accesso diretto delle piccole e medie imprese non quotate ai mercati dei capitali tramite l'emissione dei "mini-bond"⁽⁴⁾, nel rispetto dell'oggetto sociale tipico dei confidi e di condizioni atte ad assicurare la consapevolezza dei rischi assunti.

Le iniziative normative e gli sviluppi operativi vanno tutti nella direzione di favorire forme di intermediazione creditizia "alternative" al circuito bancario. Riteniamo condivisibile la finalità di rendere il sistema finanziario maggiormente

⁴ Introdotti dal "Decreto Sviluppo" del 2012 e ulteriormente disciplinati dal "Decreto Destinazione Italia" del 2013.

poli-centrico. Si potrebbe aggiungere nel disegno di legge un criterio di delega volto a rivedere e identificare in modo chiaro il novero degli intermediari nei cui confronti i confidi possono prestare l'attività di rilascio di garanzie, per includervi anche i nuovi soggetti cui viene attribuita la possibilità di erogare credito.

Nella prospettiva di migliorare e stabilizzare strutturalmente la redditività, la possibilità per i confidi di svolgere attività ulteriori rispetto a quella di rilascio di garanzie può essere condivisibile, purchè si tratti di servizi vicini alla loro missione tipica e in grado di sviluppare sinergie con essa; inoltre, deve procedere di pari passo con l'adeguamento degli assetti organizzativi degli intermediari. Intraprendere nuove tipologie di attività in assenza di adeguati presidi professionali e organizzativi determinerebbe un'assunzione di rischi che potrebbero essere talvolta rilevanti e non sufficientemente controllati. Indicazioni in tal senso nella delega legislativa appaiono auspicabili.

Nella stessa logica dell'aderenza dei confidi a corretti criteri di operatività ed efficienza allocativa, potrebbe essere opportuno specificare meglio i criteri di delega che, nel fare riferimento alla condivisibile finalità di *“favorire un migliore accesso al credito per le PMI”*, non chiariscono a sufficienza che le piccole e medie imprese da sovvenire sono quelle meritevoli di credito e che la valorizzazione dei confidi deve tendere ad accrescerne la capacità di selezione di tali imprese.

4.3. La declinazione delle norme

Il disegno di legge mira a contenere gli oneri a carico dei confidi e a rafforzare il criterio di proporzionalità, quest'ultimo esteso all'intera normativa in materia di confidi (lettere e), f), g), del comma 1).

Il principio della proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari, è sancito dall'art. 23 della “legge sul risparmio” (legge n. 262 del 2005). Relativamente agli intermediari finanziari, è ribadito dall'art. 108, comma 6,

TUB, secondo il quale la Banca d'Italia esercita i propri poteri osservando criteri di proporzionalità, avuto riguardo alla complessità operativa, dimensionale e organizzativa degli intermediari, nonché alla natura specifica dell'attività svolta.

Con specifico riferimento ai Confidi, la vigente legislazione si ispira già a un criterio di proporzionalità maggiore di quello previsto per gli altri intermediari finanziari: ciò è testimoniato dalla suddivisione dei soli confidi in due categorie, caratterizzate da controlli pubblici meno stringenti in ragione di livelli decrescenti di complessità operativa. L'innalzamento, se confermato, della soglia relativa al volume di attività finanziarie che individua i confidi vigilati rafforza tale effetto, in quanto avrà come conseguenza l'applicazione della disciplina di vigilanza prudenziale ai soli operatori di dimensioni più significative.

La corretta attuazione della proporzionalità è sicuramente favorita da questo assetto delle fonti normative dell'ordinamento finanziario: la norma di primo livello definisce il principio di proporzionalità e i criteri generali; le modalità d'implementazione sono rimesse alla regolamentazione di secondo livello. Il ricorso alla normativa secondaria assicura margini di flessibilità e permette di calibrare le regole alle caratteristiche di ciascuna categoria di intermediari e di adattarle all'evoluzione delle mercati e delle migliori prassi. Proprio per questo, la Banca d'Italia si è, da tempo, dotata di strumenti di analisi d'impatto e procedure di consultazione pubblica che ne assicurano il rispetto sostanziale (cosiddetta "better regulation").

Anche nel secondo documento di consultazione relativo alle disposizioni di vigilanza sugli intermediari finanziari l'analisi dei costi e benefici della regolamentazione ha consentito di affinare tutti i più importanti aspetti della disciplina. Nel corso del processo di consultazione, gli operatori avranno l'occasione di proporre ulteriori contributi che saranno attentamente analizzati in vista dell'emanazione della normativa definitiva.

Il principio di proporzionalità si coniuga con l'applicazione ai confidi vigilati, come agli altri intermediari finanziari ai quali essi sono assimilabili per le dimensioni raggiunte, di regole di "vigilanza equivalente", ispirate a quelle previste per le banche: tali regole aderiscono ai migliori standard di misurazione e gestione

dei rischi elaborati in sede internazionale, tengono conto dell'esperienza della crisi finanziaria, sono tanto più necessarie quanto più si voglia estendere il campo di attività dei confidi vigilati a nuovi segmenti di mercato o tipologie di controparti. Costituiscono, come detto, un elemento di valutazione importante da parte degli organismi internazionali nel giudicare l'adeguatezza del nostro sistema di supervisione e la capacità di controllare i rischi dei sistemi bancari ombra.

Riteniamo che il ricorso alla normativa secondaria sia lo strumento più duttile ed efficace per declinare correttamente le regole e assicurare il giusto equilibrio delle diverse finalità: equivalenza, flessibilità e adattabilità, riduzione degli oneri per i destinatari della regolamentazione. Su questo aspetto non sembrano quindi necessarie ulteriori iniziative che modifichino il quadro attuale. Un intervento che ridefinisse in via legislativa il principio di proporzionalità per la categoria dei confidi può non raggiungere lo stesso equilibrio e pregiudicare il carattere di coerenza e sistematicità della complessiva normativa in materia di intermediari finanziari.

4.4. Gli adempimenti in materia di trasparenza e antiriciclaggio

Il disegno di legge pone l'accento sulla necessità di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di oneri a carico dei confidi (in particolare, si vedano le lettere e), h) e i) della proposta). Quest'esigenza è del tutto condivisibile ma in alcuni settori dell'ordinamento finanziario deve essere temperata con la salvaguardia di altri beni giuridici essenziali. È il caso delle discipline sulla trasparenza e sul contrasto alle attività di riciclaggio, che mirano l'una a garantire un adeguato livello di protezione dei soggetti più deboli e più esposti ad asimmetrie informative, l'altra a prevenire fenomeni d'infiltrazione criminale a danno dell'integrità del mercato.

Su entrambi i fronti, tutti gli intermediari finanziari devono rispettare alcuni presidi fondamentali ma, nel contempo, alcuni temperamenti degli obblighi sono già previsti in ragione delle peculiarità operative dei confidi.

In materia di trasparenza delle condizioni contrattuali i confidi sono tenuti ad adempimenti analoghi a quelli cui sono tenuti gli altri intermediari per l'attività di rilascio di garanzie: tali adempimenti riflettono le peculiarità del rapporto di garanzia che è accessorio rispetto a un finanziamento. Per i confidi minori è stato adottato, fin dalla riforma del titolo V del TUB, un principio di semplificazione degli adempimenti, che sarà pienamente concretizzato con l'introduzione di presidi puntuali all'interno dell'aggiornamento della regolamentazione secondaria della Banca d'Italia, in corso di finalizzazione.

L'art. 127, comma 2, TUB, stabilisce infatti che le norme del titolo VI dello stesso Testo Unico in materia di trasparenza si applicano ai confidi minori secondo quanto stabilito dal Comitato Interministeriale per il Credito ed il risparmio (CICR). Le disposizioni emanate in materia dal Ministro dell'Economia e delle finanze, in qualità di presidente del CICR, stabiliscono che la Banca d'Italia individua le disposizioni del titolo VI del TUB che si applicano ai confidi minori "tenendo conto delle specificità dell'attività svolta e del carattere accessorio delle garanzie prestate dai confidi rispetto a finanziamenti assoggettati alla disciplina prevista ai sensi del medesimo titolo VI". Le richiamate previsioni normative e regolamentari rappresentano la base giuridica per disposizioni più dettagliate dell'Autorità di vigilanza, volte ad assicurare un'applicazione proporzionale delle regole di trasparenza ai confidi minori.

Per quanto concerne l'antiriciclaggio, i confidi possono avvalersi della previsione generale che, al fine di evitare la duplicazione degli adempimenti per l'adeguata verifica del cliente, considera comunque assolti tali obblighi quando essi siano stati già adempiuti da soggetti terzi "qualificati" (quali, ad esempio, le banche), che rilasciano a tal fine un'idonea attestazione. Anche sul fronte degli obblighi di registrazione è consentito ai confidi di applicare modalità semplificate per tracciare le informazioni acquisite per l'adeguata verifica della clientela e le operazioni effettuate. Il principio di legge ha trovato attuazione nel provvedimento della Banca d'Italia recante disposizioni attuative sulla tenuta dell'archivio unico informatico.

A tenore di queste disposizioni, i confidi non sono tenuti ad istituire l'archivio unico informatico; in luogo di esso, è previsto un archivio dedicato semplificato, nel quale va effettuato un riversamento mensile delle informazioni secondo modalità tecniche specificate dalle disposizioni medesime.

Nel quadro descritto, è necessario, in prospettiva, tanto sul versante degli adempimenti per la trasparenza, quanto su quelli per il contrasto al riciclaggio, mantenere il giusto equilibrio tra le esigenze di contenere i costi a carico dei confidi e quelle di mantenere presidi robusti a tutela della clientela e dell'integrità del sistema.

5. Conclusioni

I confidi sono oggi chiamati ad adottare tutti gli interventi gestionali e organizzativi necessari a presidiare lo sviluppo dell'operatività.

Il sistema finanziario ha bisogno di intermediari, quali i confidi, solidi e vitali, che rispondano ai principi di sana e prudente gestione, in grado di stare sul mercato e che sappiano allocare in modo efficiente le risorse, pubbliche e private, attraverso rigorosi criteri di selezione della clientela da affidare e la consapevole gestione delle attività complementari rispetto a quella tipica.

E' necessario un processo di razionalizzazione, consolidamento, eventuale messa in comune di funzioni essenziali attraverso soluzioni organizzative di categoria, in modo da raggiungere una massa critica di attività e dotazioni patrimoniali e organizzative idonee a sostenere la presenza sul mercato di operatori robusti ed efficienti.

Obiettivo delle riforme deve essere quello di favorire un assetto dell'industria dei confidi meno frammentato, ma meglio strutturato, più affidabile, in grado di corrispondere in modo adeguato alla domanda di garanzie proveniente dalle piccole e medie imprese che ne siano effettivamente meritevoli.

L'evoluzione normativa degli ultimi anni sul comparto si è mossa in tale direzione. Il disegno di legge oggetto di questa indagine si pone in linea con questo obiettivo. Altro si può fare. Sono possibili, in particolare, interventi mirati sul quadro normativo già in essere, come quelli suggeriti in questo documento,

cogliendo l'occasione anche per riordinare una legislazione che negli ultimi anni è stata oggetto di iniziative numerose, non sempre coordinate.

Sono senz'altro condivisibili gli obiettivi di favorire la patrimonializzazione con strumenti conformi ai principi della regolamentazione prudenziale e diversificare in modo prudente attività e fonti di ricavi, nel rispetto dei necessari presidi organizzativi, nella prospettiva del consolidamento e della razionalizzazione del sistema. Appaiono limitati i margini per un ulteriore sviluppo del principio di proporzionalità, sia perché esso è già ampiamente presente nella normativa sia perché non vanno sacrificati i presupposti per la stabilità e sana e prudente gestione degli intermediari, la tutela dei clienti, l'integrità del mercato.

Continuare a sostenere le iniziative economiche e lo sviluppo delle piccole e medie imprese da parte dei confidi, senza distruggere ricchezza, resta l'obiettivo primario di qualsiasi intervento legislativo sul settore; questo richiede che non siano affievoliti ma rafforzati i sistemi di governo dei rischi, i presidi prudenziali, l'assetto dei controlli di vigilanza, premessa per la valorizzazione del ruolo e per l'ampliamento delle possibilità operative di questi intermediari.