

*Federconfidi*

**ASSETTI E PROSPETTIVE DEI CONFIDI:  
NUOVI DISEGNI ORGANIZZATIVI  
E NUOVA REGOLAMENTAZIONE**

Intervento di Stefano Mieli  
Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria  
Banca d'Italia

Caserta, 18 settembre 2010

## **1. Evoluzione recente**

1.1 Nella recente crisi finanziaria i Confidi hanno confermato e accresciuto il proprio ruolo; con uno sforzo considerevole, hanno consentito a migliaia di aziende di continuare ad esistere durante la fase più pesante della recente congiuntura, allorché le fonti di finanziamento si sono inaridite.

Negli anni precedenti la crisi, il ruolo dei Confidi veniva enfatizzato soprattutto per l'azione volta a favorire l'applicazione di tassi di interesse più bassi rispetto a quelli normalmente ottenibili. Recentemente il loro intervento ha assunto maggiore rilievo ai fini della concessione stessa del finanziamento, soprattutto per le imprese la cui valutazione del merito di credito si fonda ampiamente su informazioni qualitative.

È in aumento il numero delle imprese che oggi richiedono assistenza ai consorzi di garanzia collettiva dei fidi; questo fenomeno ha riguardato tutti i settori produttivi e tutte le aree del Paese. Alla sostenuta espansione dei volumi di attività ha anche contribuito il rafforzamento degli interventi pubblici che ha riguardato sia la fase di rilascio delle garanzie sia il consolidamento dei patrimoni di vigilanza.

La Banca d'Italia ha avviato, dallo scorso mese di aprile, un'indagine presso i Confidi di maggiore dimensione focalizzata sull'andamento del rischio creditizio. Da una prima analisi dei dati pervenuti, emerge un aumento nel volume delle garanzie rilasciate da dicembre 2007 al 2008 (+ 11 per cento); la tendenza si accentua nel 2009 (+15 per cento). Questo andamento è tanto più significativo se si considera che nel 2009 i prestiti bancari alle imprese si sono contratti. La crescita nel volume delle garanzie è stata accompagnata da un deterioramento del profilo di rischiosità. Le partite anomale complessive - che includono sofferenze, incagli, crediti ristrutturati e attività scadute - avevano raggiunto a marzo scorso il 9 per cento delle garanzie rilasciate.

I Confidi hanno contribuito significativamente al funzionamento del mercato del credito per le piccole imprese in condizioni particolarmente difficili; per ottenere questo risultato hanno assunto rischi non sempre commisurati alle loro strutture patrimoniali e organizzative. La lezione della crisi sull'importanza che rivestono operatori in grado di promuovere l'incontro tra domanda e offerta di finanziamenti indica la necessità di una

regolamentazione tesa a promuovere una maggiore solidità ed efficienza degli intermediari che offrono garanzie. In questa direzione si muovono le innovazioni normative introdotte negli ultimi mesi.

1.2 Con l'emanazione del decreto legislativo 13 agosto 2010 n. 141 di attuazione della direttiva 2008/48/CE, si è avviato un processo di profonda trasformazione che coinvolge tutti i soggetti che intervengono nell'offerta, nella garanzia e nella distribuzione dei prodotti creditizi e che riguarda da vicino anche gli operatori del comparto delle garanzie collettive fidi.

Il nuovo impianto normativo si innesta sul processo di riorganizzazione del sistema avviato nel 2003 con l'emanazione della legge quadro introdotta dall'art. 13 del D.L. 269/2003, convertito nella legge 24/11/2003, n. 326; intende superare limiti e criticità manifestatisi nel tempo.

La legge 326 aveva delineato una tripartizione dei soggetti operanti nel settore: banche di garanzia collettiva dei fidi, Confidi vigilati iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB, altri Confidi (cosiddetti minori) iscritti nella sezione dell'elenco generale di cui all'articolo 155, comma 4 del TUB. A tale distinzione corrispondono una differente ampiezza dell'ambito di operatività e una diversa articolazione dei poteri di intervento della Banca d'Italia.

L'evoluzione dei Confidi verso lo *status* giuridico di banca non si è realizzata. La trasformazione in soggetti iscritti nell'elenco speciale è stata molto laboriosa ed è tuttora in corso. Tali intermediari esercitano in via prevalente l'attività di garanzia collettiva dei fidi pur potendo svolgere, in misura limitata, le attività riservate agli altri intermediari "107". La riforma del 2003 ha riservato a questi Confidi la possibilità di prestare garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, al fine dell'esecuzione di rimborsi d'imposta in favore delle imprese consorziate o socie. Negli ultimi anni sono state frequenti le operazioni di fusione e la nascita di operatori di maggiori dimensioni tali da richiedere l'iscrizione nell'elenco speciale ex art. 107 TUB. Agli inizi del corrente mese di settembre risultavano iscritti nell'elenco speciale 29 soggetti; per altri 19 è in corso la relativa istruttoria.

L'attività dei Confidi minori è circoscritta alla prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorire l'accesso al credito alle piccole e medie imprese associate. Tali Confidi sono attualmente 644; erano 794 a fine 2008; 1.044 a fine 2006. Quantunque il numero risulti ancora molto elevato, la riduzione intervenuta nel tempo è stata significativa; risente di un importante processo di consolidamento, che tuttavia non si è svolto in maniera omogenea sul territorio nazionale. Particolarmente frammentata appare ancora la realtà del sud e delle isole in cui opera circa la metà dei Confidi italiani, contro il 30 per cento delle regioni settentrionali e il 20 di quelle centrali. Le regioni con più di 60 Confidi sono la Puglia, il Lazio e la Lombardia.

1.3 Il sistema dei Confidi risulta molto polarizzato: pochi sono quelli di grandi dimensioni, ubicati soprattutto al Nord; moltissimi quelli di dimensioni ridotte.

A fine 2009 la consistenza delle garanzie rilasciate dai Confidi si attestava in media a 36 mln di euro; nell'Italia meridionale e insulare, il valore era pari a 12; i Confidi più grandi operano nelle regioni del Nord Ovest con una consistenza media di 70 mln di euro (<sup>1</sup>).

La minore dimensione e il livello di frammentazione dell'offerta dei Confidi meridionali sono attestati dal fatto che degli oltre 300 operatori presenti nel sud e nelle isole solo 10 hanno raggiunto la soglia dimensionale per accedere all'elenco speciale (6 ne fanno già parte).

Dalle informazioni ottenute in fase di iscrizione dai 29 Confidi oggi presenti nell'elenco ex art. 107, emerge un settore caratterizzato da peculiari tratti distintivi. A fine 2009 lo stock di garanzie rilasciate ammontava a 12 mld di euro a fronte di 22 mld di finanziamenti concessi da banche e finanziarie. Circa il 70 per cento di tali garanzie faceva capo a tre Confidi, aventi un'operatività che si estende al di là dei confini della regione di insediamento. La rete territoriale di questo insieme di 29 Confidi consta di 150 unità periferiche; i dipendenti sono circa un migliaio, la metà dei quali concentrata nei tre soggetti di maggiori dimensioni.

---

<sup>1</sup> Cfr. "L'economia delle regioni italiane", n. 85, Luglio 2010, Banca d'Italia.

## **2. Il quadro normativo**

2.1 La trasformazione dei Confidi in intermediari vigilati, che porta con sé benefici per le banche finanziatrici e per le piccole medie imprese finanziate - grazie, tra l'altro, all'azione di mitigazione del patrimonio assorbito a fini di vigilanza - non può far dimenticare altre delicate problematiche rimaste aperte e legate essenzialmente all'ambito di operatività e al regime dei controlli sui Confidi minori.

Proprio con riferimento a questa categoria di operatori, il quadro normativo delineato con la legge di riforma del 2003 e con le successive disposizioni di legge ha mostrato nel tempo rilevanti carenze.

La limitata operatività dei Confidi minori e il connesso divieto di effettuare operazioni riservate agli intermediari finanziari spiegano la scelta a suo tempo operata dal legislatore di non applicare a tali soggetti le disposizioni del Titolo V del TUB e di non sottoporli ai poteri informativi e ispettivi della Banca d'Italia.

La sostanziale assenza di poteri di controllo, di intervento e di sanzione ha però favorito l'infiltrazione nel comparto, a fianco di numerose realtà genuine, di soggetti poco trasparenti, che hanno sfruttato l'anello debole del sistema dei controlli per assumere una legittimazione apparente a svolgere attività loro non consentite, in particolare a rilasciare garanzie in favore del pubblico o dell'amministrazione finanziaria dello Stato. Tale operatività presenta elevati profili di rischio per i beneficiari delle fideiussioni, che non infrequentemente lamentano l'impossibilità di procedere all'escussione delle stesse.

L'impegno della Banca d'Italia è stato speso, da un lato, per arginare - grazie anche alla stretta collaborazione con il Nucleo di polizia valutaria della Guardia di finanza - i fenomeni di abusivismo e, dall'altro, per offrire al legislatore un contributo utile a circoscrivere i comportamenti anomali e favorire la rimozione delle criticità createsi nel tempo.

La riforma introdotta con l'emanazione del decreto legislativo dello scorso 13 agosto apporta significativi miglioramenti al quadro normativo, rendendo potenzialmente più efficace il controllo dei rischi insiti nell'operatività. Più in dettaglio le principali norme introdotte tendono a:

- 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 nel quale confluiranno quelli maggiori, sottoposti a vigilanza;
- rafforzare i presupposti per l'iscrizione richiedendo, anche per i Confidi minori, il possesso di requisiti di onorabilità per gli esponenti aziendali e per coloro che detengono partecipazioni nel capitale;
- ribadire che i Confidi minori possono esercitare unicamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi;
- istituire un Organismo esterno di controllo sui Confidi minori, assegnando a questo la tenuta del relativo elenco e poteri di verifica e di intervento sui soggetti iscritti;
- attribuire alla Banca d'Italia il compito di vigilanza sull'Organismo;
- assoggettare i Confidi vigilati ai rafforzati poteri attribuiti alla Banca d'Italia dal nuovo Titolo VI del TUB in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e correttezza delle relazioni con i clienti. Per il conseguimento di tale finalità la Banca d'Italia potrà anche fissare specifici requisiti organizzativi; la modalità di applicazione delle disposizioni in materia anche ai Confidi minori saranno stabilite dal CICR.

Il passaggio nel nuovo elenco non sarà immediato; bisognerà attendere la pubblicazione delle disposizioni di attuazione e la costituzione dell'Organismo; all'emanazione di tali disposizioni le Autorità provvedono al più tardi entro il 31 dicembre 2011. Nei dodici mesi successivi a tali eventi, i Confidi potranno continuare a operare sulla base dell'attuale iscrizione; per entrare nel nuovo elenco essi dovranno presentare istanza di iscrizione all'Organismo almeno tre mesi prima del termine sopra indicato.

La legge di riforma ha anche ribadito l'ambito di operatività dei Confidi, puntualizzando che la possibilità di prestare garanzie a favore dell'Amministrazione finanziaria dello Stato è riservata a quelli che hanno la veste di intermediari vigilati.

2.2 Il nuovo Titolo V del TUB conferma che, al raggiungimento di un volume di attività finanziaria, determinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, i Confidi sono tenuti a chiedere l'autorizzazione per l'iscrizione nell'albo unico degli intermediari di cui al nuovo articolo 106.

Per i Confidi iscritti in tale albo, il nuovo impianto di vigilanza non presenta sostanziali differenze rispetto al sistema attualmente previsto per i soggetti iscritti nell'elenco speciale. Nel nuovo testo dell'art. 108 del Testo Unico bancario è esplicitata l'applicazione agli intermediari finanziari del principio di proporzionalità, già in precedenza sancito dalla normativa secondaria e applicato dalla Banca d'Italia, avendo riguardo alla complessità operativa, dimensionale e organizzativa nonché alla natura dell'attività svolta.

Sono stati introdotti 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 gravità.

2.3 Tra le novità delle nuove disposizioni merita sottolineare, come accennato, la costituzione di un Organismo avente compiti di tenuta dell'albo e di controllo. La scelta operata dal legislatore - in analogia con quanto deciso per altri operatori finanziari - è stata quella di promuovere l'istituzione di un soggetto cui assegnare funzioni rilevanti, con

l'obiettivo di rafforzare il complessivo assetto del comparto della garanzia collettiva dei fidi.

L'avvio del nuovo Organismo richiederà un forte impegno da parte della categoria; rappresenta una sfida per il mondo associativo; le Federazioni di rappresentanza potranno coadiuvare l'Organismo nello svolgimento delle proprie funzioni, attingendo tra l'altro al patrimonio informativo delle strutture presenti sul territorio.

L'Organismo, avente natura di diritto privato, sarà ordinato in forma di associazione, godrà di autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria, quest'ultima garantita dalla previsione di un apporto contributivo da parte degli iscritti e dalle somme dovute per l'iscrizione. La nomina dei componenti avverrà con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia.

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

### **3. Azione di vigilanza**

Per l'iscrizione nell'elenco speciale oggi vigente, molti soggetti hanno dovuto realizzare importanti interventi di rafforzamento delle strutture organizzative e patrimoniali. Acquisire lo *status* di soggetto vigilato comporta la necessità di dotarsi di un'organizzazione interna più robusta e di un sistema informativo che supporti in modo efficace il monitoraggio e la gestione dei rischi.

Nel corso della fase istruttoria per il rilascio dell'iscrizione sono emerse problematiche relative agli assetti di governo, ai profili organizzativi e alla dotazione patrimoniale. Carenze sono state rilevate nella funzionalità degli organi societari e nel sistema dei controlli interni. Sono stati richiesti interventi volti a razionalizzare la *governance* aziendale e presidiare, previa formalizzazione, i processi produttivi; alcuni intermediari sono stati invitati a precisare le metodologie di monitoraggio dei rischi.



Complessivamente si è notato un ampio ricorso all'*outsourcing* per la funzione informatica e per quella di *internal audit*.

Per i Confidi iscritti nell'elenco ex art. 107 TUB si presenta subito la sfida di dover applicare le regole prudenziali di Basilea 2 e quelle contabili IAS.

Essi sono sottoposti a forme di vigilanza sostanzialmente "equivalente" a quella delle banche e del tutto simile a quella prevista per le altre società finanziarie ex art. 107 TUB. La regolamentazione prudenziale, articolata sui consueti "tre pilastri", è basata su istituti di vigilanza analoghi a quelli previsti per le banche dalla disciplina comunitaria.

Trovano applicazione le disposizioni previste per gli intermediari finanziari vigilati in materia di organizzazione amministrativa e contabile, bilancio di esercizio, raccolta del risparmio, trasparenza, vigilanza informativa ed ispettiva.

Nell'ambito del processo di controllo prudenziale - per i Confidi "107" come per gli altri intermediari finanziari - è previsto un ciclo di valutazione che implica l'esame degli equilibri generali dell'impresa e il controllo della adeguatezza della struttura organizzativa e della dotazione patrimoniale, sulla base delle informazioni disponibili per l'Organo di Vigilanza (segnalazioni statistiche, bilancio ufficiale, riunioni con gli esponenti aziendali, accertamenti ispettivi, autovalutazioni richieste periodicamente agli stessi intermediari).

Nel rispetto dei principi generali previsti dalla legge, trova specifica applicazione il principio di proporzionalità nell'esercizio dei poteri di vigilanza, anche con riferimento all'attuazione del complessivo ciclo valutativo.

#### **4. Alcune problematiche**

4.1 I Confidi sono oggi chiamati a offrire servizi di elevata qualità, a dotarsi di strutture solide ed efficienti, anche per meglio affrontare la concorrenza che aumenterà nel comparto. I processi di aggregazione che hanno interessato il sistema delle garanzie hanno ridotto la segmentazione del mercato dando vita a strutture che operano oltre le tradizionali geografie settoriali e territoriali. Si assiste a una diffusione della rete commerciale su territori limitrofi

a quelli tradizionali, funzionale a una strategia di ampliamento dell'ambito operativo verso aree e settori in precedenza non presidiati.

La possibilità di affidare clientela poco conosciuta aumenta la potenziale vulnerabilità per carenza di informazioni dirette sulle aziende affidate, con possibili effetti sulla stessa offerta di credito. Un'intensa attività di monitoraggio e gestione del rischio nonché una migliore qualità del portafoglio contribuiscono a rendere più efficiente l'allocazione delle risorse pubbliche e a rafforzare il sistema delle garanzie collettive dei fidi. In questo ambito sono necessari ulteriori interventi; appare ancora debole l'impianto dei controlli andamentali, in alcuni casi delegato alle banche affidanti; i sistemi informativi devono consentire analisi in grado di cogliere per tempo i sintomi di anomalia degli affidamenti.

Recenti approfondimenti hanno messo in evidenza che l'effetto dei Confidi sul costo del credito varia in misura non lineare con la loro dimensione; il vantaggio – misurato dalla riduzione del costo del credito – inizialmente cresce con le dimensioni del Confidi per raggiungere un massimo per quelli con 8.500 imprese associate per poi decrescere; si annulla nel caso di consorzi con oltre 17.000 imprese <sup>(2)</sup>. Non è escluso che, oltre una certa soglia di aziende servite, si determini un affievolimento dei vantaggi informativi tipici di strutture consortili fortemente legate ai territori elettivi di riferimento.

Appare tuttavia necessario proseguire il processo di consolidamento avviato; il mercato dei Confidi risulta ancora troppo frammentato, soprattutto nel meridione. Attraverso un'oculata diversificazione settoriale e geografica del portafoglio, i Confidi possono attenuare i rischi insiti nella propria operatività a condizione che, con l'aumentare del bacino di clientela, lo scrutinio del credito si mantenga efficace e penetrante.

Il processo di concentrazione comporta, sempre, gravosi oneri organizzativi e gestionali; se ben condotto, può però rappresentare una soluzione che reca vantaggi sia per il nuovo complesso aziendale sia per le imprese associate.

Specificata attenzione dovrà essere indirizzata alla salvaguardia di un equilibrio reddituale soddisfacente e stabile nel tempo tenuto conto, dal lato dei ricavi, dei limiti insiti

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Colomba, L. Gambacorta, P.E. Mistrulli, *Mutual guarantee institutions and small business finance*, Banca d'Italia, Tema di Discussione n. 735, novembre 2009.

nella circoscritta attività tipica e, dal lato dei costi, dei vincoli posti dal soddisfacimento di standard gestionali e di controllo qualitativamente sempre più esigenti.

4.2 Una delle novità del decreto di riforma del TUB è rappresentata dalla costituzione di un articolato sistema di controlli sui Confidi minori. Come già detto, la pressoché totale assenza di presidi, seppur giustificata dalla ridotta operatività di tali soggetti, ha fino ad oggi incentivato e favorito il proliferare di iniziative non esemplari.

Nel sistema a venire i Confidi dovranno essere pronti a stabilire un dialogo strutturato con l'Organismo che vigilerà sul rispetto delle regole cui essi sono sottoposti. Il suo ruolo sarà connotato da poteri di particolare incisività: gli iscritti saranno infatti tenuti a comunicare dati, notizie, atti e documenti, a corrispondere a richieste di audizioni personali, a ricevere le ispezioni decise dall'Organismo. Questo potrà disporre la cancellazione dall'elenco qualora vengano meno i requisiti per l'iscrizione, risultino gravi violazioni normative, non sia corrisposto il previsto contributo finanziario, si registri un'inattività protratta per non meno di un anno.

L'introduzione di un più incisivo sistema dei controlli sui Confidi minori non deve essere percepita come un mero aggravio di impegni e vincoli per l'iscritto, ma come occasione per tutelare la reputazione della categoria garantendo la presenza nel comparto a soggetti affidabili, la cui azione sia diretta all'effettivo sostegno delle imprese associate.

Lo svolgimento dei compiti sopra descritti presuppone che l'Organismo, che pure potrà avvalersi delle associazioni di categoria, possa fare affidamento su una propria efficiente struttura organizzativa, sia dotato di adeguate risorse umane e informatiche, sia destinatario dei necessari flussi informativi che, opportunamente elaborati, forniscano un quadro fedele dell'evoluzione dei singoli associati. Di rilievo appaiono anche le problematiche connesse con la gestione della delicata fase di *start-up* dell'Organismo durante la quale esso dovrà anche gestire il passaggio dal vecchio al nuovo elenco, effettuando il necessario scrutinio sul possesso dei più stringenti requisiti da parte dei nuovi iscritti. Sarà questo il primo banco di prova delle capacità del nuovo organo di controllo di esercitare in maniera efficace i propri compiti.

Per fare tutto e bene, in tempi ragionevoli, serve l'attivo concorso delle varie forze in

campo. La Banca d'Italia è pronta, da subito, a dare il suo contributo affinché l'evoluzione prefigurata possa tradursi in un assetto complessivo più efficiente, al servizio dell'economia del paese.

La nuova configurazione non eliminerà il coinvolgimento, nei confronti del sistema dei consorzi di garanzia collettiva fidi, della Banca, chiamata a sua volta a vigilare sull'Organismo al fine di verificare l'adeguatezza delle procedure adottate per lo svolgimento dell'attività. La Banca continuerà a intervenire direttamente anche nei confronti degli iscritti sia per i controlli di trasparenza, sia potendo disporre - su istanza dell'Organismo e previa istruttoria dello stesso - il divieto di intraprendere nuove operazioni o la riduzione delle attività per violazioni di disposizioni legislative o amministrative che ne regolano l'attività.

Anche la vigilanza sull'Organismo sarà improntata - in applicazione dei principi che modulano tutta l'azione di controllo - a criteri di proporzionalità ed economicità. La Banca informerà il Ministro dell'economia e delle finanze delle eventuali carenze riscontrate e in caso di grave inerzia o malfunzionamento ne potrà proporre lo scioglimento.

\* \* \*

La Banca d'Italia segue con particolare interesse e pieno coinvolgimento questa delicata fase di passaggio e maturazione del sistema dei Confidi. È stato aperto un tavolo di confronto permanente con le strutture di categoria finalizzato a individuare soluzioni ai vari problemi sollevati.

Restano da definire adeguate modalità di dialogo con gli operatori non associati, la cui presenza, in termini numerici, risulta comunque rilevante.

L'impegno della Banca sarà profuso altresì per garantire la costituzione in tempi brevi, auspicabilmente in anticipo rispetto alla scadenza del termine ultimo fissato dalla legge, del nuovo Organismo così da definire compiutamente il nuovo assetto dei controlli e assicurare lo svolgimento dell'operatività a soggetti solidi, efficienti, affidabili.