

Novembre 2015

## La nuova disciplina degli Intermediari finanziari e i Confidi

Andrea Conso e Donato Varani

**Sommario:** 1. L'evoluzione della disciplina dei Confidi; 1.1 Gli anni Novanta; 1.2 La riforma del 2003; 2. La Riforma del Titolo V e i provvedimenti attuativi; 3. I requisiti per l'autorizzazione; 4. L'ambito di operatività; 4.1 Le attività esercitabili; 5. La normativa secondaria. Cenni; 6. Il regime transitorio e le conseguenze del mancato adeguamento alla nuova disciplina.

### Abstract

L'evoluzione storica, sia economica sia giuridica, dei Confidi ha interessato un settore rilevante e preponderante dell'economia italiana: le piccole e medie imprese. E' in tale sistema, infatti, che i Confidi hanno trovato la principale collocazione, fornendo il proprio contributo in termini di sviluppo e promozione del tessuto imprenditoriale.

Il D.lgs. n. 141/2010 di riforma del Titolo V TUB è intervenuto nel regolamentare il citato contesto socio-economico. Il legislatore ha voluto regolamentare le attività degli intermediari finanziari non bancari. Trattasi, in particolare, degli operatori che, pur approvvigionandosi dal settore bancario, esulano dai controlli a cui è soggetto quest'ultimo e sono ritenuti potenzialmente causa di crisi sistemiche (cd. "shadow banking system").

I Confidi, in particolare, sono stati esclusi da qualsiasi forma di controllo da parte dell'Autorità di Vigilanza fino alla riforma organica della loro disciplina avvenuta nel 2003, che ha creato una prima distinzione, sulla base di un criterio dimensionale, tra Confidi maggiori (iscritti all'elenco speciale ex art. 107 TUB) e Confidi minori (iscritti all'elenco generale ex art. 106 TUB), assoggettando i primi alla medesima normativa di vigilanza prudenziale degli Intermediari Finanziari, prescrivendo, invece, per i secondi un procedimento di registrazione nell'elenco generale.

La riforma del Titolo V (D.lgs. n. 141/2010 e successivi decreti attuativi) ha ancor più allineato, salve marginali differenze legate alla struttura organizzativa e operativa, la disciplina dei Confidi maggiori agli Intermediari Finanziari in termini di soggezione al controllo dell'Autorità di Vigilanza (vigilanza ispettiva, regolamentare e informativa), richiedendone l'iscrizione all'albo ex art. 106 TUB così come novellato dal D.lgs. 141/2010. Un regime particolare è stato mantenuto per i Confidi minori, introducendo un sistema di vigilanza,

*seppure meno stringente rispetto ai confidi maggiori - in termini di controlli, adempimenti regolamentari e informativi - ed affidando la supervisione degli operatori ad un Organismo all'uopo costituito (ex art. 112 bis TUB).*

*Di rilievo è anche l'intervento legislativo che modifica il criterio dimensionale che permette il riconoscimento nella categoria dei "Confidi minori". Precisamente, sono considerati Confidi minori, tenuti all'iscrizione presso l'elenco ex art. 112, c. 1, TUB, gli operatori che presentano un ammontare di attività finanziarie inferiore ad euro 150 mln (precedentemente tale valore era di euro 75 mln), come definito dal Decreto del Ministero della Economia e delle Finanze del 2 aprile 2015 n. 53, emanato in attuazione della riforma del Titolo V TUB. L'iscrizione presso tale elenco delimita anche l'ambito di operatività dei Confidi minori, che restano tenuti esclusivamente all'esercizio dell'attività di garanzia collettiva dei fidi ed ai servizi a essa connessi e strumentali. Mentre i Confidi maggiori possono esercitare in via prevalente l'attività di garanzia collettiva dei fidi insieme alle altre attività precisate all'art. 112 c. 5 e c. 6 TUB.*

*Alla luce della disamina introduttiva che precede - considerati anche i razionali sottesi alla emanazione del D.lgs. n. 141/2010 - la riforma del Titolo V, pur effettivamente introducendo una prima forma di vigilanza ispettiva e informativa (non regolamentare) per i "Confidi minori", ha di fatto limitato il numero dei Confidi obbligati a sottostare a misure di controllo e di vigilanza simili a quanto previsto per gli Intermediari Finanziari, riducendo gli operatori tenuti a rafforzare la struttura di governo e di presidio dei rischi.*

*La anzidetta scelta legislativa:*

- *ha riconosciuto che il sistema dei Confidi ha fornito, specie all'indomani della crisi finanziaria del 2009 e alla difficoltà di accesso al credito bancario che ne è conseguita, un valido supporto allo sviluppo dell'economia delle piccole e medie imprese italiane;*
- *pone, comunque, dei confini all'operatività dei Confidi minori - correlati alla bassa patrimonializzazione e alla semplificata struttura di governo e di controllo - tenuti esclusivamente all'esercizio dell'attività di garanzia collettiva dei fidi ed ai servizi a essa connessi e strumentali.*

*Resta comunque sullo sfondo la convinzione che il legislatore abbia voluto irrobustire i presidi di un settore che ha mostrato qualche problematica nel gestire con efficienza e con solide strutture di controllo i benefici pubblici e le misure agevolative di cui è stato destinatario.*

*Comunque, il non essere soggetti a forme di vigilanza prudenziale può rivelarsi nel lungo termine un punto debole per gli operatori minori. Infatti, essi da un lato si troverebbero ad avere uno scarso potere contrattuale nei confronti degli istituti erogatori di finanziamenti, in quanto non beneficiari di alcuna forma di Credit Risk Mitigation (cfr. infra) e dall'altro sarebbero privati di una forma di diversificazione dei prodotti da offrire alla clientela, in quanto vincolati all'esercizio esclusivo del rilascio di garanzie mutualistiche. Ci si aspetta, quindi, per i "Confidi minori", una dinamica concorrenziale che, nel lungo periodo, potrebbe condurre ad una sostanziale uscita dal mercato di alcuni di questi operatori.*

## **1. L'evoluzione della disciplina dei Confidi.**

### **1.1 Gli anni Novanta**

I consorzi di garanzia collettiva dei fidi, c.d. “Confidi”, sono organismi costituiti prevalentemente dalle piccole e medie imprese allo scopo di accrescere la loro forza negoziale nei confronti del sistema finanziario e bancario, favorendo l’accesso alle fonti di finanziamento attraverso una forma di garanzia mutualistica collettiva offerta agli associati.

E’ con l’inizio degli anni Novanta del secolo scorso che prende avvio un ordinato processo di inquadramento giuridico dei Confidi nell’ordinamento italiano. La natura giuridica di tale operatore, tuttavia, era conosciuta tra gli attori del settore bancario sin dagli anni Cinquanta. In quegli anni, infatti, erano nate associazioni di piccoli imprenditori con l’obiettivo di perseguire il superamento della difficoltà di accesso al credito, tramite il rilascio di garanzie<sup>1</sup> a copertura dei finanziamenti erogati dal sistema bancario ai singoli associati. L’ascesa vera e propria di questi enti avveniva negli anni ‘70, quando la crisi petrolifera, spingeva in generale gli istituti di credito a misure di valutazione più rigide per l’accesso al credito.

I primi interventi del legislatore degli anni ‘90, condizionavano l’accesso ai benefici pubblici a soggetti con determinate caratteristiche organizzative, dimensionali e operative. Si pensi, ad esempio, alla legge 5 ottobre 1991, n. 317, in materia di interventi per l’innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese o alla legge 7 marzo 1996, n. 108, che recava disposizioni a tutela dell’usura o, ancora, alla legge 7 agosto 1997, n. 266, che operava una generale razionalizzazione dei fondi pubblici nell’ambito del sistema nazionale di garanzia. Le associazioni di imprenditori avevano, quindi, iniziato ad assumere caratteristiche comuni sulla base dell’intento condiviso di acquisire i requisiti necessari per accedere alle misure agevolative e di incentivo promosse dal legislatore, delineando così indirettamente le caratteristiche principali degli operatori economici che oggi identifichiamo nella figura di “Confidi”. In altre parole, i richiamati provvedimenti, finalizzati a disciplinare la crescita, lo sviluppo e la tutela del settore delle piccole e medie imprese italiane, non prettamente diretti a regolamentare in via omogenea la disciplina delle citate associazioni imprenditoriali nate con l’obiettivo di fornire garanzie collettive dei fidi, permettevano di delimitare e delineare i requisiti caratteristici dell’operatore economico “Confidi”. Questi ultimi, infatti, per essere destinatari dei contributi e dei finanziamenti pubblici - in ragione del loro sostanziale

---

<sup>1</sup> L’attività di prestazione delle garanzie si svolge solitamente mediante la costituzione di depositi vincolati in denaro o appositi fondi, finanziati anche da enti pubblici, che assumono la forma di fondo rischi monetario o di fondo fideiussorio.

ruolo di supporto al tessuto produttivo italiano - dovevano adeguare la propria struttura dimensionale, patrimoniale e organizzativa.

Negli anni Novanta si assiste, comunque, ad un intervento diretto da parte del legislatore, mirante a dettare una disciplina di carattere sostanziale, anche se episodica, in materia di Confidi. Ci si riferisce al Testo Unico Bancario (Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 – TUB). In particolare, l'art. 155 del TUB, nella sua precedente formulazione<sup>2</sup>, prevedeva l'iscrizione dei Confidi in un'apposita sezione dell'elenco previsto dall'art. 106, c. 1, TUB, considerando tali operatori estranei a forme di controllo operate dall'Autorità di Vigilanza.

L'evoluzione storico-economica dei Confidi portava l'operatore ad ampliare la propria gamma di attività e dei servizi prestati, non più limitati solo alla prestazione di garanzie mutualistiche. In particolare i Confidi iniziavano a prestare agli associati servizi aggiuntivi quali l'offerta di consulenza e l'assistenza:

- nella scelta delle forme tecniche di finanziamento;
- nelle pratiche per l'accesso agli incentivi pubblici;
- nel controllo e nella gestione dei costi finanziari;
- nella valutazione della rischiosità dell'impresa strettamente collegata all'accettazione dell'impresa/imprenditore all'interno del consorzio.

In tal modo, il ruolo dei Confidi diveniva sempre più complesso - assimilabile a quello di un Intermediario Finanziario - ma privo degli adeguati presidi organizzativi e di controllo.

## 1.2 La riforma del 2003

A cavallo degli anni duemila da più parti (Autorità di Vigilanza e Legislatore) iniziava a maturare la convinzione che fosse necessario incentivare la concentrazione dei Confidi, con l'obiettivo di raggiungere una maggiore adeguatezza patrimoniale e una più elevata

---

<sup>2</sup> Ci si riferisce alla formulazione del testo dell'art. 155, del D.lgs. n. 385/1993, precedentemente alle modifiche apportate dal D.L. n. 269/2003 (convertito con modificazioni nella Legge 24 novembre 2003, n. 326). In particolare, l'art. 155 c. 4, dispone: “ i consorzi di garanzia collettiva fidi, di primo e di secondo grado, anche costituiti sotto forma di società cooperativa o consortile, ed esercenti le attività indicate nell'articolo 29, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, sono iscritti in un'apposita sezione dell'elenco previsto dall'articolo 106, comma 1. A essi non si applicano il titolo V del presente decreto legislativo e gli articoli 2, 3 e 4 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197. L'iscrizione nella sezione non abilita a effettuare le altre operazioni riservate agli intermediari finanziari”.

efficienza di governo per gli operatori. A ciò si aggiungeva un'ulteriore valutazione, scaturita su impulso dei lavori interni al Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria (in sede di revisione dell'Accordo sul capitale del 1988<sup>3</sup>), che proponeva una modifica del sistema di calcolo delle ponderazioni degli attivi bancari, riconoscendo tra le tipologie dei garanti anche le imprese dotate di *rating*. La solidità patrimoniale e la reputazione connessa all'assunzione di status di "intermediario finanziario", infatti, avrebbero permesso ai Confidi di accedere ad una più favorevole considerazione da parte delle agenzie di rating o delle banche, in ragione di una valutazione ponderata per il rischio potenzialmente mitigata da tali fattori<sup>4</sup>.

Alla luce di tale scenario, il legislatore emanava una disciplina organica e razionalizzata dei Confidi con il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella Legge 24 novembre 2003, n. 326 (cd. Legge finanziaria 2004).

La disciplina del 2003 introduceva una sostanziale riforma di tali operatori economici, prevedendone in particolare:

- l'attività esercitabile;
- il ricorrere delle circostanze per l'assunzione della qualifica di soggetti vigilati (intermediari ex art. 107 TUB);
- una riserva di denominazione "Confidi" per alcune delle categorie tipizzate;
- l'ammontare minimo del fondo consortile o del capitale sociale.

La riforma, inoltre:

- ridefiniva il significato del termine Confidi, specificando che trattasi di "consorzi con attività esterna, nonché quelli di garanzia collettiva dei fidi tra liberi professionisti, le società cooperative, le società consortili per azioni, a

---

<sup>3</sup> In tale Comitato si richiama l'attenzione sugli effetti del nuovo quadro regolamentare per le piccole e medie imprese, cfr. Associazione Bancaria Italiana (ABI), 2003, *L'impatto di Basilea sull'attività dei Confidi*, in *Bancaria*, n. 9, pp. 74-81. Nel gennaio 2001 il Comitato di Basilea ha pubblicato il documento "The New Basel Capital Accord": un documento di consultazione per definire la nuova regolamentazione in materia di requisiti patrimoniali delle banche. Dopo una lunga fase, di confronto con le autorità di vigilanza dei vari paesi ed una serie di indagini quantitative, si è giunti ad un testo definitivo nel giugno del 2004, mentre l'attuazione dell'accordo era prevista per la fine del 2006.

<sup>4</sup> Ciò a seconda se a determinare i fattori di ponderazione del rischio di credito è la valutazione assegnata alla impresa dalle agenzie di rating (metodo standardizzato) oppure attraverso criteri di valutazione del rischio elaborati all'interno dei singoli intermediari (metodo dei rating interni); cfr. in merito il documento di consultazione del 2001 del Comitato di Basilea che rivede l'Accordo di Basilea del 1988.

responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi”;

- chiariva la definizione di “attività di garanzia collettiva dei fidi”, cioè “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”.

Ai Confidi, poi, era vietata la distribuzione di avanzi di gestione di ogni genere e sotto qualsiasi forma alle imprese consorziate o socie, anche in caso di scioglimento del consorzio, della cooperativa o della società consortile, ovvero di recesso, decadenza, esclusione o morte del consorziato o del socio (sostanzialmente inquadrando gli operatori tra i soggetti operanti senza fini di lucro).

L'elemento di rilievo era stato, in ogni caso, l'attribuzione agli operatori, con determinate caratteristiche dimensionali<sup>5</sup>, della veste di Intermediario Finanziario con il conseguente obbligo di iscrizione nell'elenco ex art. 107 TUB (sulla base dell'introduzione dell'art. 155, c. 4 bis, TUB). La riformulazione dell'art. 155 c. 4 TUB, invece, prevedeva per i Confidi di minore dimensione il mantenimento del regime previgente: obbligo di iscrizione nell'elenco generale ex art. 106 TUB ed esclusione dall'applicazione del Titolo V, TUB.

In sintesi, il D.L. del 2003, convertito con modificazioni, individuava tre tipologie di Confidi:

a) Confidi iscritti nella sezione dell'elenco generale ex art. 106 TUB, che svolgevano esclusivamente attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi a essa connessi o strumentali. L'iscrizione nella sezione non abilitava ad effettuare le altre operazioni riservate agli intermediari finanziari. Ad essi non si applicava, infatti, il titolo V del TUB;

b) Confidi iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB, sottoposti ad un regime di vigilanza prudenziale sostanzialmente equivalente a quella delle banche. Ciò in funzione del volume di attività finanziaria e dei mezzi patrimoniali disponibili. A tali soggetti era consentita una maggiore operatività rispetto agli altri Confidi;

---

<sup>5</sup> Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 9 novembre 2007 (come successivamente modificato dal Decreto MEF n. 29/2009), che ha dato attuazione all'art. 155, c. 4 bis, TUB, specifica i criteri di iscrizione dei confidi nell'elenco speciale previsto dall'art. 107, c. 1, TUB: volume di attività finanziaria pari o superiore a 75 mln di euro.

c) Banche di garanzia collettiva dei fidi, costituite in forma di società cooperativa a responsabilità limitata, soggette alle norme del TUB e alla regolamentazione secondaria della Banca d'Italia<sup>6</sup>.

## **2. La Riforma del Titolo V e i provvedimenti attuativi.**

La riforma del Titolo V del TUB, ad opera del Decreto Legislativo 13 agosto 2010, n. 141 e ss. mm. ii., interviene nuovamente in materia di Confidi meglio differenziando le caratteristiche che portano gli operatori di maggiori dimensione ad iscriversi al nuovo albo ex art. 106 TUB. Lo scenario normativo, infatti, prevede una situazione contrapposta a quella dualistica precedente (elenco generale 106 ed elenco speciale 107 TUB), superando la distinzione tra intermediari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 TUB, già sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, e gli altri intermediari iscritti in un'apposita sezione dell'albo ex art. 106 TUB. Oggi è previsto un unico albo per gli intermediari finanziari: l'albo ex art. 106 TUB.

Si precisa che il D.lgs. n. 141/2010 non abroga la riforma organica dei Confidi (D.L. n. 269/2003), né il successivo intervento normativo in materia di patrimonializzazione<sup>7</sup>. Il D.L. del 2003 continua, pertanto, ad essere una delle fonti normative della disciplina dei Confidi insieme ai riformulati artt. 112 e 112 bis del TUB. E' abrogato, invece, l'art. 155 del TUB che prevedeva la possibilità della doppia iscrizione.

Il quadro regolamentare della riforma del Titolo V TUB, si completa con la recente entrata in vigore della disciplina secondaria attuativa: il Decreto del Ministero della Economia e delle Finanze (MEF) n. 53 del 2 aprile 2015 (di seguito anche solo "Decreto MEF") e la Circolare della Banca d'Italia n. 288 del 3 aprile 2015<sup>8</sup>. Per quanto

---

<sup>6</sup> Cfr. F. Capriglione, 2012, *Art. 106 - in Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, diretto da F. Capriglione con la collaborazione di M. Pellegrini, M. Sepe, V. Troiano, Tomo III, 3<sup>a</sup> ed., pag. 106 e ss. In particolare, con riferimento alla regolamentazione secondaria in materia di "Banche di garanzia collettiva dei fidi", si veda il provvedimento della Banca d'Italia del 28 febbraio 2008 "Disposizioni di vigilanza Banche di garanzia collettiva dei fidi" (da leggersi oggi in coerenza con le modifiche apportate dalla Circolare 285/2013 alla Circolare 229/1999 e alla Circolare 263/2006).

<sup>7</sup> Per approfondire gli aspetti legati alla patrimonializzazione dei Confidi si veda la disciplina dettata dall'art. 39, c. 7, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge dall'art. 1 c. 1 L. 22 dicembre 2011, n. 214 e l'art. 36, c. 1 e c. 2, del D.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221. Si tratta di misure introdotte per rafforzare patrimonialmente i Confidi, consentendo: (i) alle imprese non finanziarie di grandi dimensioni e agli enti pubblici e privati l'ingresso nel capitale sociale di questi ultimi; (ii) di imputare al fondo consortile, al capitale sociale o ad apposita riserva, i fondi rischi alimentati da contributi pubblici oggetto di vincoli di destinazione. Ciò alla luce del deterioramento del patrimonio dei Confidi all'indomani della crisi economico – finanziaria.

<sup>8</sup> Si precisa che è attualmente al vaglio delle Commissioni del Parlamento il disegno di legge n. 1259 (delega al governo per la riforma della normativa in materia di Confidi). L'intenzione del legislatore sembra quella di: estendere le garanzie di accesso al credito anche ai liberi professionisti; rafforzare

di interesse per la materia oggetto di trattazione, si rappresenta che il quadro della normativa secondaria necessita di essere integrato, in ultimo, dall'entrata in vigore del regolamento del Ministero della Economia e delle finanze che detta poteri e modalità di funzionamento dell'Organismo ex art. 112-bis TUB (i.e. l'Organo di controllo dei cd. Confidi minori).

La disciplina secondaria sopra richiamata abroga esplicitamente il Decreto MEF del 9 novembre 2007 e il Decreto MEF del 17 febbraio 2009, n. 29.

## **2.1 I principali contenuti della Riforma e l'attività di vigilanza.**

Descritto il quadro normativo vigente, segue la trattazione dei preminenti contenuti della riforma del Titolo V del TUB, dettagliati e completati dalle disposizioni attuative.

Si evidenzia preliminarmente che il novellato art. 112 TUB apporta significativi cambiamenti alla disciplina dei Confidi. E' introdotta, infatti, una netta separazione tra:

- l'elenco dei cd. "Confidi minori" (ex art. 112, c. 1 TUB), in cui possono confluire anche i confidi di secondo grado<sup>9</sup>;
- l'albo degli intermediari finanziari (ex art. 106 TUB), nel quale confluiscono i cd. "Confidi maggiori", che esercitano nei confronti delle imprese consorziate anche altre attività e sono caratterizzati da un'operatività più complessa.

Il citato Decreto MEF individua e precisa il criterio distintivo tra "Confidi maggiori" e "Confidi minori", esplicitando che gli operatori con un volume di attività finanziaria pari o superiore ad euro 150 mln (il precedente valore era di euro 75 mln) sono tenuti a richiedere l'autorizzazione alla Banca d'Italia per l'iscrizione nell'albo ex art. 106 TUB<sup>10</sup>. Diversamente, per i "Confidi minori", con un volume di attività finanziaria

---

l'operazione di patrimonializzazione dei confidi in particolar modo per i soggetti vigilati; istituire una banca dati nazionale per censire gli aiuti pubblici ai confidi statali, regionali, del sistema camerale e del Fondo europeo per gli investimenti (Fei) per valutarne l'efficienza e l'equità della distribuzione; introdurre un regime premiale per i soggetti più efficienti e funzionali; disporre, infine, un sistema di monitoraggio per valutare la coesistenza dei confidi vigilati e non vigilati.

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 13, c. 1 del D.L. n. 269/2003, convertito con modificazioni dalla L. 24 n. 326/2003, i Confidi di secondo grado sono definiti: "consorzi con attività esterna (nonché quelli di garanzia collettiva dei fidi tra liberi professionisti), 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".

<sup>10</sup> La Banca d'Italia nella Circolare 288/2015, Titolo VII, Capitolo I, Sezione II, disciplina i criteri per calcolare tale volume di attività accertato con riferimento ai dati dell'ultimo bilancio approvato e mantenuto nei sei mesi successivi alla chiusura dell'esercizio cui il citato bilancio si riferisce e costituito dai seguenti aggregati:



inferiore ad euro 150 mln, la legge richiede l'iscrizione nell'elenco tenuto dall'Organismo previsto dall'art. 112 bis TUB.

Come si è anticipato, per quanto concerne l'attività di vigilanza, ante riforma del Titolo V, gli operatori considerati Confidi minori - iscritti all'elenco generale di cui all'art. 106 TUB - erano privi di un vero e proprio controllo esercitato dall'Autorità preposta; in particolare, tale Autorità non aveva alcun potere:

- regolamentare o di intervento;
- di verificare le informazioni fornite;
- di procedere con la cancellazione dall'elenco.

Oggi tali operatori sono soggetti al controllo operato dall'Organismo di cui all'art. 112-bis<sup>11</sup> TUB, che gestisce l'elenco ex art. 112, c. 1, ed è dotato di autonomi poteri di verifica e di intervento. L'Organismo sembra proporre la medesima struttura organizzativa e operativa dell'Organismo degli Agenti e Mediatori (OAM)<sup>12</sup>. All'Organismo sono, infatti, attribuiti poteri di vigilanza informativa ed ispettiva. Alcn potere invece è attribuito sotto l'aspetto regolamentare, che resta in capo alla Banca d'Italia. L'Organismo, tra l'altro, si occupa di gestire l'elenco (istanze di autorizzazione e di cancellazione) e di verificare il rispetto da parte degli iscritti delle disposizioni che regolano la loro attività, nonché di monitorare la permanenza in capo ad essi dei

- 
- cassa e disponibilità;
  - crediti verso enti creditizi (ad esclusione dei c. d. "fondi monetari");
  - crediti verso enti finanziari (ad esclusione dei c. d. "fondi monetari");
  - crediti verso clientela;
  - crediti impliciti nelle operazioni di locazione finanziaria;
  - obbligazioni e altri titoli a reddito fisso (ad esclusione di quei titoli rinvenienti da investimento dei c. d. "fondi monetari");
  - azioni, quote e altri titoli a reddito variabile;
  - ratei attivi;
  - garanzie rilasciate;
  - altre poste dell'attivo e operazioni "fuori bilancio".

<sup>11</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 112 bis TUB è istituito un Organismo, avente personalità giuridica di diritto privato, con autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria competente per la gestione dell'elenco di cui all'art. 112, c. 1. L'Organismo svolge ogni attività necessaria per la gestione dell'elenco e determina la misura dei contributi a carico degli iscritti (entro un certo limite). Si è, come detto, in attesa dell'entrata in vigore del Decreto dell'Economia e delle Finanze che detta poteri e modalità di funzionamento del citato Organismo ex art. 112-bis TUB.

<sup>12</sup> Tale organismo è stato istituito ai sensi del Decreto Legislativo 13 agosto 2010, n. 141. L'OAM ha personalità giuridica di diritto privato, nella forma di associazione senza finalità di lucro, dotata di autonomia organizzativa, statutaria e finanziaria.

requisiti necessari per il mantenimento della iscrizione. L'Organismo resta, comunque, un organo soggetto al controllo della Banca d'Italia, che è chiamata a verificare l'adeguatezza delle procedure e delle misure poste in essere per lo svolgimento della sua attività. Al Ministero della Economia e delle Finanze, invece, è assegnato il potere di scioglimento degli organi di gestione e di controllo dell'Organismo, su proposta della Banca d'Italia, qualora ricorrano gravi irregolarità ovvero gravi violazioni nell'amministrazione.

I Confidi maggiori, tenuti ad iscriversi al nuovo albo ex art. 106 TUB (mentre in precedenza era richiesta l'iscrizione all'elenco speciale di cui all'art. 107), restano soggetti all'attività di vigilanza (informativa, regolamentare e ispettiva) della Banca d'Italia. Per tali operatori è escluso l'obbligo di iscriversi anche nell'elenco tenuto dall'Organismo ex art. 112-bis.

Si aggiunge che in deroga alla tassatività dei tipi sociali prescritti per l'iscrizione degli Intermediari Finanziari all'albo ex art. 106 TUB, i Confidi maggiori possono adottare anche la forma delle società consortile o a responsabilità limitata, rimanendo applicabili anche gli obblighi in materia di normativa antiriciclaggio<sup>13</sup>.

### **3. I requisiti per l'autorizzazione.**

Le modalità di iscrizione all'elenco ex art. 112, c. 1, TUB e all'albo ex art. 106 TUB rispettivamente per i Confidi minori e maggiori differiscono in ragione dell'attribuzione della loro gestione a soggetti differenti, rispettivamente: Organismo ex art. 112 bis e Banca d'Italia.

Gli obblighi dei Confidi minori iscritti nell'elenco, le modalità di iscrizione e di cancellazione, nonché i provvedimenti sanzionatori sono in parte disciplinati dal Decreto del Ministero della Economia e Finanze (ancora non in vigore) e come detto affidati alla gestione dell'Organismo ex art. 112 bis TUB. In particolare, il documento posto in consultazione<sup>14</sup>precisa che la domanda, correlata dal versamento del contributo istruttorio, è presentata a seguito dell'iscrizione nel registro delle imprese:

- della società di nuova costituzione; o
- delle modifiche statutarie per le società già costituite; o

---

<sup>13</sup> Per approfondire vedi la disciplina dettata dal D.lgs. n. 231/2007 in materia di antiriciclaggio.

<sup>14</sup> Cfr. Regolamento MEF posto in consultazione concernente la disciplina della struttura, dei poteri e delle modalità di funzionamento dell'Organismo previsto dall'art. 112-bis del TUB nonché l'individuazione dei requisiti di onorabilità e professionalità dei componenti l'Organismo e relativi criteri e modalità di nomina e sostituzione.

- del contratto per i Confidi costituiti nella forma giuridica del consorzio.

L'Organismo, ai sensi dell'art 112, c. 2, TUB, verifica la sussistenza delle condizioni individuate dall'art. 13 del D.L. n. 269/2003 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 326/2003). In particolare, i requisiti di:

- forma giuridica;
- capitale sociale o fondo consortile;
- patrimonio netto;
- oggetto sociale;
- assetto proprietario;
- onorabilità stabiliti ai sensi dell'art. 25, comma 2, lettera a) del TUB per i partecipanti "qualificati"<sup>15</sup> al capitale;
- onorabilità stabiliti ai sensi dell'art. 26, comma 3, lettera a) del TUB per coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo.

Se non emergono rilievi l'Organismo procede con l'iscrizione ovvero la nega con provvedimento motivato, entro 90 giorni dalla data di ricezione della domanda. Le disposizioni precisano che se il provvedimento di diniego non è adottato, la domanda dei Confidi minori si intende accolta.

Ai Confidi maggiori si applica, invece, la disciplina secondaria attuativa del Titolo V emanata dalla Banca d'Italia. Alla pari degli altri soggetti vigilati, tali operatori sono sottoposti alla vigilanza ispettiva, informativa e regolamentare della Banca d'Italia (circostanza che consente a tali operatori una più ampia operatività rispetto ai Confidi minori). Le disposizioni di vigilanza applicabili ai Confidi maggiori rinviano, in generale, alle disposizioni riferibili agli Intermediari Finanziari, con alcune integrazioni e modifiche che tengono conto delle specificità della struttura organizzativa e operativa dell'operatore.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, in particolare, rileva su tutte la possibilità di adottare anche la forma di società consortile a responsabilità limitata o per azioni.

---

<sup>15</sup> Il richiamo all'art. 25 comporta che i partecipanti cui si fa riferimento nell'art. 112, comma 2 del TUB sono identificabili in quelli di cui all'art. 19, comma 1 del TUB (partecipanti che detengono il controllo che possono esercitare influenza notevole o che posseggono una quota dei diritti di voto pari ad almeno il 10% del capitale del Confido).

Con riferimento alla richiesta di autorizzazione per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 106 del TUB, occorre fare una distinzione tra il Confidi che risulta da un processo di fusione tra più confidi nessuno dei quali, preso singolarmente, con un Volume di Attività Finanziaria (VAF) pari o superiore a 150 mln di euro e un Confidi che viene costituito ex novo. In quest'ultimo caso il Confidi dovrà necessariamente prima iscriversi nell'Elenco di cui all'art. 112 del TUB e successivamente, entro i 60 giorni successivi al verificarsi della condizione del raggiungimento del VAF pari o superiore a 150 mln di euro potrà avanzare istanza di iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB. Nel caso, invece, del Confidi che risulta dalla fusione di più confidi, si ritiene, a parere di chi scrive, che i 60 giorni decorreranno dal momento in cui diviene efficace l'atto di fusione.

Naturalmente, la circostanza che l'iscrizione nell'Albo è nei fatti un'autorizzazione comporta che le modifiche apportate allo statuto per adeguarlo alla normativa applicabile ai Confidi iscritti nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB, sia da parte Confidi che ha registrato il superamento della soglia del VAF sia del Confidi nato dall'atto di fusione con le caratteristiche per l'iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB, non potranno essere iscritte nel registro delle imprese prima dell'ottenimento di tale autorizzazione.

Occorre anche evidenziare che, in entrambe le fattispecie sopra rappresentate, il Confidi in pendenza dell'istanza di iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB, dovrà limitarsi fino all'ottenimento dell'autorizzazione a svolgere le attività riservate ai c.d. "Confidi minori".

Ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione all'iscrizione nell'albo di cui all'art. 106 del TUB, successivamente alla deliberazione delle modifiche statutarie di adeguamento alla disciplina contenuta nel Decreto del MEF n. 53/15 e nella Circolare n. 288 della Banca d'Italia e prima di dar corso al procedimento di iscrizione nel registro delle imprese, l'organo con funzione di supervisione strategica (nel sistema di amministrazione "tradizionale" il Consiglio di amministrazione) dell'ente che ha registrato il superamento della soglia dimensionale (o nato dalla fusione), delibera sulla presentazione alla Banca d'Italia della domanda di autorizzazione. Il capitale minimo richiesto è di 2 milioni di euro e la domanda è presentata entro 60 giorni dal verificarsi delle condizioni dimensionali previste dal citato Decreto del MEF.

L'istanza è corredata della stessa documentazione prevista per gli Intermediari Finanziari (programma di attività, bilanci previsionali, onorabilità e professionalità esponenti aziendali e partecipanti al capitale, etc.) con l'aggiunta delle specificità legate al volume di attività finanziarie richieste dal Decreto del MEF per procedere con l'iscrizione all'albo ex art. 106 TUB.

In particolare, l'istanza contiene anche l'attestazione che:

- il volume di attività finanziaria è pari o superiore a 150 mln di euro e che lo stesso è stato mantenuto per i sei mesi successivi;
- sono rispettati i requisiti stabiliti in materia di vigilanza prudenziale;

Agli allegati previsti per la domanda di autorizzazione degli Intermediari Finanziari si aggiunge:

- la documentazione da cui risulta il mantenimento del requisito inerente l'ammontare minimo del volume di attività finanziarie per i sei mesi successivi alla chiusura dell'ultimo esercizio<sup>16</sup>;
- la scheda informativa sulla composizione delle attività finanziarie;
- la scheda informativa sulle attività svolte.

Nulla cambia, rispetto alla disciplina prevista per l'Intermediario Finanziario, per quanto concerne l'ipotesi di richiesta di autorizzazione per le società già esistenti.

Particolarmente importante nel nuovo *framework* normativo è la definizione delle fasi dell'uscita dal mercato che, prima della riforma, non avevano trovato nei testi legislativi e regolamentari una compiuta sistematizzazione.

Nel nuovo regime, i Confidi tenuti ad iscriversi nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB sono esclusi dall'obbligo di iscrizione nell'Elenco tenuto dall'Organismo previsto dall'art. 112 bis del TUB. Ad essi viene applicato l'art. 107, comma 3 del TUB, che rinvia alla disciplina in materia di revoca o decadenza dell'autorizzazione demandata alla Banca d'Italia (cfr. Circ. 288, Titolo VII, Cap. 1, Sez. IV).

In particolare, qualora il Confidi per un periodo di tre esercizi consecutivi registri volumi di attività finanziaria al di sotto dei quelli minimi previsti per l'iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB (€ 150 milioni), ad esso verrebbe revocata l'autorizzazione e sarebbe iscritto d'ufficio nell'Elenco di cui all'art. 112 del TUB (D.M. 53/2015, art. 4, comma 3). In questo caso viene posto l'obbligo a carico del legale rappresentante del Confidi di comunicare alla Banca d'Italia il verificarsi della condizione del venir meno dei Volumi di Attività Finanziaria, allegando alla comunicazione un piano di dismissione degli attivi di bilancio rivenienti da attività non

---

<sup>16</sup> In particolare, l'attestazione deve fare riferimento a documenti redatti per il pubblico (ad es. situazione dei conti relativa alla fine del semestre successivo alla data di chiusura dell'esercizio per il quale i requisiti risultano verificati) ovvero a evidenze contabili interne.

consentite ai Confidi iscritti nell'Elenco di cui all'art. 112 del TUB, di durata non superiore a 12 mesi.

Ai confidi iscritti nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB può essere revocata l'autorizzazione ai sensi dell'art. 113 ter del TUB se risultino delle irregolarità eccezionalmente gravi nell'amministrazione, violazioni eccezionalmente gravi delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie, siano previste perdite patrimoniali di eccezionale gravità ovvero qualora la revoca sia richiesta dagli organi amministrativi, dall'assemblea straordinaria o di commissari eventualmente nominati ai sensi dell'art. 113 bis del TUB.

La revoca dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 113 ter del TUB, a differenza del venir meno dei Volumi di attività Finanziaria, costituisce causa di scioglimento della società e, entro 60 giorni dal provvedimento di revoca, il Confidi è tenuto a comunicare alla Banca d'Italia il programma di liquidazione della società. La Banca d'Italia deve accertare la sussistenza dei presupposti per il regolare svolgimento della liquidazione ai sensi dell'art. 96 quinquies del TUB. Qualora l'accertamento di cui sopra abbia esito positivo, la delibera di scioglimento potrà essere iscritta nel registro delle imprese e durante la liquidazione, fermi i poteri delle Autorità creditizie, l'attività potrà essere proseguita ai sensi dell'art. 2487 del codice civile, nonché sarà possibile per la Banca d'Italia sostituire, ai sensi dell'art. 97 del TUB, i liquidatori e i membri degli organi di sorveglianza.

Qualora la Banca d'Italia non ritenga esistano i presupposti per un regolare svolgimento della liquidazione, potrà essere applicata la procedura di liquidazione coatta amministrativa (Titolo IV, capo I, Sezione III del TUB). In particolare, il mancato accertamento dei presupposti per un regolare svolgimento della liquidazione, per un Confido che abbia acquisito fondi con obbligo di rimborso per un ammontare superiore al patrimonio, porta direttamente all'applicazione della procedura di liquidazione coatta amministrativa. Altrimenti, occorrerà che sia accertato lo stato di insolvenza del Confido ai sensi dell'art. 82, comma 1 del TUB per poter procedere all'applicazione della procedura di liquidazione coatta amministrativa.

Per i "confidi minori", l'art. 112 bis del TUB prevede che l'Organismo possa disporre la cancellazione dall'Elenco di cui all'art. 112 del TUB qualora vengano meno i requisiti per l'iscrizione, risultino gravi violazioni normative, sia rilevato il mancato pagamento dei contributi all'Organismo oppure per l'inattività del confido che si protragga per un periodo non inferiore all'anno.

Per conoscere, infine, i successivi passi diretti alla fuoriuscita ordinata dal mercato del "confido minore" cancellato dall'Elenco di cui all'art. 112 del TUB, occorrerà attendere

che l'Organismo sia costituito e che venga emanato e approvato lo statuto dello stesso che ne circostanzia i poteri nei confronti degli iscritti.

#### **4. L'ambito di operatività.**

Nell'ambito dell'attività di finanziamento delle imprese, e in particolare di quelle di piccola e media dimensione, il ruolo dei Confidi ha consentito di ridurre i costi dell'informazione sui soggetti da affidare ed i rischi per i casi di inadempimento. I Confidi, in particolare, hanno assunto un rinnovato vigore durante la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, contribuendo al funzionamento del mercato del credito in condizioni - come noto - piuttosto difficili per chi gestisce un'attività imprenditoriale.

I fattori di successo e di sviluppo dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi da sempre risiedono nell'esistenza di una sorta di controllo operato dal gruppo. In particolare, l'interdipendenza produttiva e commerciale tra imprese medio-piccole, che si crea all'interno della struttura di tali enti (associazioni, consorzi, società), fa sì che la situazione degli affari e le prospettive degli imprenditori aderenti costituiscano un comune patrimonio informativo all'interno del gruppo di appartenenza. Si mette in atto, infatti, una sorta di controllo reciproco tra i diversi imprenditori associati per dar vita ai Confidi.

Tante volte, quindi, i Confidi vengono a conoscenza di informazioni sulle imprese associate che l'istituto di credito non dispone nella valutazione del merito di credito delle imprese che accedono alle diverse forme di finanziamento. Il controllo e l'analisi di due soggetti (Confidi e istituti di credito) ha quindi permesso e permette tutt'oggi la riduzione del divario informativo a beneficio di tutti gli operatori del settore.

Inoltre, la compartecipazione al rischio dell'impresa garantita e la concorrenza inevitabilmente presente tra imprenditori di uno stesso settore costituiscono un incentivo a mantenere elevata la soglia di attenzione reciproca, poiché non vi è convenienza per i Confidi ad avvantaggiare soggetti poco affidabili o divenuti particolarmente rischiosi. Tale meccanismo, cd. "peer monitoring" opera nel continuo<sup>17</sup>:

- una prima selezione delle imprese è effettuata dai Confidi al momento del ricevimento delle domande di adesione;
- un'ulteriore selezione è operata al momento in cui l'impresa aderente richiede la garanzia a copertura dell'indebitamento bancario;

---

<sup>17</sup> Per approfondire Paolo Emilio Mistrulli e Valerio Vacca (coordinatori), ottobre 2011, *I confidi e il credito alle piccole imprese durante la crisi*, Questioni di Economia e Finanza della Banca di Italia, n. 105.

- un controllo *ex post* è realizzato dopo la prestazione della garanzia, allo scopo di monitorare l'andamento dell'impresa garantita<sup>18</sup>.

Tutto ciò posto, si segnala che oggi il sistema dei Confidi, pur avendo dimostrato in passato di avere i mezzi ed un'operatività in grado di sopravvivere alla crisi economia finanziaria, appare affrontare un periodo di difficoltà. Infatti, per tali operatori da un lato diminuiscono le garanzie erogate, dall'altro stanno raggiungendo livelli preoccupanti le quote di attività deteriorate<sup>19</sup>.

La rischiosità del comparto è cresciuta di circa 11 punti percentuali e, in particolare, l'aumento delle partite anomale è stato determinato dalla congiuntura economica nonché da una più precisa contabilizzazione degli utili e perdite (cfr. Comunicazione Banca d'Italia dell'8 maggio 2013). Il deterioramento del credito contrae ulteriormente i risultati reddituali e a ciò si aggiunge la restrizione delle condizioni di finanza pubblica.

Tutte circostanze che richiedono una riflessione sull'attuale stato del modello del Confidi vigilati.

#### 4.1 Le attività esercitabili

In tale scenario socio-economico, come anticipato, i Confidi operano all'interno di un preciso regime regolamentare (di fonti primarie e secondarie) che descrive le attività esercitabili, in ragione della complessità operativa rivestita dall'intermediario e dell'albo (art. 106 TUB) o dell'elenco (art. 112 c. 1 TUB) in cui esso è iscritto.

Per i Confidi minori, la legge prescrive l'esercizio in **via esclusiva** dell'attività di garanzia collettiva dei fidi e dei servizi ad essa connessi o strumentali, nel rispetto delle disposizioni dettate dal citato Decreto del MEF e delle riserve di attività previste dalla legge (cfr. art. 112 c. 1 TUB). In particolare, per i servizi connessi si intendono i servizi che consentono di sviluppare l'attività di garanzia collettiva dei fidi, sono svolti in via accessoria e siano coerenti con essa (ad es. servizi di consulenza e convenzioni con banche finalizzate a favorire l'accesso al credito delle imprese associate), mentre per servizi strumentali si intendono le attività ausiliarie (ad es. acquisto di immobili e

---

<sup>18</sup> Cfr. l'intervento del Direttore Centrale per la Vigilanza Creditizia e Finanziaria della Banca d'Italia, Dott. Bruno Bianchi, innanzi alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato sui disegni di legge n. 193, n. 1176, n. 1207, n. 1267, recanti norme in materia di consorzi di garanzia collettiva dei fidi, Roma, 10 ottobre 2002.

<sup>19</sup> "Confidi, più sinergie contro crisi e sofferenze", 22 gennaio 2014, Il Sole 24 Ore, versione online.



l'assunzione di partecipazioni etc.). Occorre al riguardo, specificare che l'art. 5 del Decreto del MEF e la Banca d'Italia, chiarendo la portata della norma, hanno circoscritto l'esercizio dell'attività connessa della consulenza in materia di finanza d'impresa alle sole imprese socie del confidi e finalizzata strettamente al rilascio della garanzia mutualistica propria o di terzi. Inoltre, l'attività strumentale dell'acquisto degli immobili dovrà essere strettamente funzionale all'esercizio dell'attività principale. Al riguardo, gli immobili non funzionali detenuti prima dell'iscrizione possono essere concessi in locazione ovvero alienati nel più breve tempo possibile.

Per questi Confidi rimane molto circoscritta anche l'attività di acquisto di partecipazioni limitata esclusivamente ad altri Confidi o banche di garanzia collettiva fidi ovvero ad altri intermediari finanziari che in base a specifici accordi rilascino garanzie ai propri soci.

Diversamente i Confidi maggiori esercitano **in via prevalente**<sup>20</sup> l'attività di garanzia collettiva dei fidi (cfr. art. 112, c. 4, TUB) e possono, in via residuale (ex art. 112, c. 6, TUB) concedere altre forme di finanziamento o garantire l'emissione di strumenti di debito da parte delle PMI socie al pari delle attività esercitabili dagli Intermediari Finanziari e nei limiti stabiliti dalle disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia (i.e. entro un limite pari al 20 % del totale dell'attivo<sup>21</sup>).

Tali Confidi - iscritti nell'albo ex art. 106 – possono, inoltre, svolgere, prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie, le seguenti attività:

- prestazione di garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, al fine dell'esecuzione dei rimborsi di imposte alle imprese consorziate o socie;
- gestione di fondi pubblici di agevolazione (ai sensi dell'art. 47 c. 2 TUB);
- stipula 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 (ai sensi dell'art. 47 c. 3 TUB).

---

<sup>20</sup> La prevalenza, ai sensi delle disposizioni attuative della Banca di Italia è rispettata qualora dall'ultimo bilancio approvato risultino verificate entrambe le seguenti condizioni:

1) l'ammontare dei ricavi derivanti dall'attività di garanzia collettiva dei fidi e dalle attività connesse e strumentali sia maggiore del 50% del totale dei ricavi;

2) l'ammontare nominale delle garanzie collettive dei fidi sia maggiore del 50% del totale dell'attivo.

<sup>21</sup> Con riferimento ai bilanci redatti ai sensi del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 87, per totale attivo si intende la somma delle attività "in bilancio" e di quelle "fuori bilancio". Con riferimento ai bilanci redatti secondo il Provvedimento della Banca d'Italia del 14.2.2006, per totale attivo si intende la somma del "Totale attivo" dello Stato Patrimoniale e del "Totale" delle Garanzie e Impegni, di cui alle Tabelle D.1 e D.2 della Nota Integrativa – Parte D ("Altre Informazioni").

I Confidi iscritti nell'albo di cui all'art. 106 TUB possono svolgere anche attività connesse o strumentali. Le attività connesse e strumentali rappresentano attività accessorie che consentono di sviluppare da un lato l'operatività caratteristica dei Confidi (es.: la prestazione del servizio di informazione commerciale) e dell'altro sono di ausilio alla medesima (es.: studio, ricerca e analisi in materia economica e finanziaria, gestione di immobili a uso funzionale, attività di informazione, di consulenza e di assistenza alle imprese consorziate o socie).

A differenza dei Confidi minori, i Confidi iscritti nell'albo possono svolgere le attività connesse e strumentali anche nei confronti di clienti non soci, purché tali attività siano svolte in maniera funzionale allo sviluppo dell'attività prevalente di garanzia collettiva dei fidi o dell'attività svolta in via residuale ai sensi dell'art. 106 del TUB. Questa agevolazione, rispetto ai "Confidi minori", congiuntamente con l'ampliamento delle attività loro consentite, permette un notevole espansione dell'attività e la possibilità di aumentare e diversificare le fonti di reddito in grado di sostenere il Confido stesso.

Anche la gestione degli immobili quale attività strumentale con carattere di ausiliarità all'esercizio dell'attività finanziaria, permette ai Confidi iscritti nell'albo di acquisire immobili destinati in tutto o in parte, all'esercizio dell'attività istituzionale o al perseguimento dell'oggetto sociale, nonché a gestire immobili acquisiti per il recupero crediti per il tempo necessario alla loro alienazione. Rimane per essi consentita la locazione degli immobili rivenienti da situazioni pregresse all'iscrizione all'albo.

La differenza di operatività consentita dalle norme tra le due categorie di Confidi, che trova le sue ragioni nei diversi regimi di vigilanza loro applicabili, crea comunque una segmentazione del mercato. I "Confidi minori" vedono infatti molto ristrette le loro prospettive di crescita e anzi rischiano la fuoriuscita dal mercato per ragioni riconducibili alla loro dimensione, alla possibilità di diversificazione delle fonti di reddito e alla concorrenza che verrà esercitata nel settore delle garanzie dai loro confratelli maggiori.

In questa prospettiva, qualora la normativa che istituisce l'elenco ex art. 112 del TUB e l'Organismo destinato ad esercitare la vigilanza sui Confidi ivi iscritti, non introduca innovazioni operative per i "Confidi minori", si potrebbe assistere ad una lenta fuoriuscita di questi ultimi dal mercato. D'altra parte occorre osservare, che l'innovazione normativa del D.Lgs. 141/2010 per questi operatori dovrebbe spingere le scelte strategiche per i "Confidi minori" verso scelte aggregative in grado di aumentarne le dimensioni ed accedere così all'albo ex art. 106 del TUB.

## **5. La normativa secondaria. Cenni.**

E' utile in questa sede – fermo restando quanto già si è avuto modo di precisare nei paragrafi che precedono – dare evidenza delle ulteriori differenze normative tra la disciplina dei Confidi maggiori e minori.

La disciplina regolamentare secondaria (cfr. il Decreto MEF) per i Confidi minori interviene con il precisare due principali questioni:

- l'ammontare delle attività finanziarie detenibili dai Confidi per essere classificato operatore maggiore o minore (cfr. Art. 4).
- quanto si è già detto in merito alla definizione dei servizi connessi e strumentali da prestarsi insieme all'esercizio esclusivo dell'attività di garanzia collettiva dei fidi<sup>22</sup> (cfr. Art. 5).

La disciplina dettata da Banca di Italia (Circolare 288 del 3 aprile 2015) per i Confidi maggiori, è invece più complessa, ricalcando la normativa degli Intermediari Finanziari in materia di sanzioni, vigilanza ispettiva e informativa, vigilanza prudenziale, esponenti aziendali e partecipanti al capitale, nonché per quanto concerne l'organizzazione amministrativa e contabile. Tutto ciò tenendo conto dei necessari adattamenti.

Fermo restando, in generale, il rinvio alla Sez. VII, Cap. 1 della menzionata Circolare 288 per una lettura più approfondita, rileva precisare le peculiarità della disciplina dei Confidi maggiori rispetto a quanto prescritto in materia di Intermediari Finanziari:

- “Partecipazioni detenibili”. Come per gli intermediari finanziari, è consentito anche ai Confidi l'assunzione di partecipazioni in altre imprese. Tuttavia, per preservare le caratteristiche tipiche di tali operatori sono stati posti alcuni vincoli:
  - (i) divieto di assunzione di partecipazioni di controllo in banche o altre imprese finanziarie o assicurative;
  - (ii) limiti stringenti per l'assunzione di partecipazioni in imprese non finanziarie, etc.
- “Vigilanza prudenziale”. E' integrato il capitolo degli intermediari finanziari inerente i fondi propri con alcune precisazioni in merito a cosa può essere

---

<sup>22</sup> Cfr. per approfondire anche il Decreto del Ministero dell'Economia e Finanze ancora non in vigore che completa il quadro normativo dettando poteri e modalità di funzionamento dell'Organismo ex art. 112-bis TUB.

computato ad elemento di capitale tra quelli che sono considerati “fondi pubblici”.

Ciò posto, sempre con riferimento ai Confidi maggiori, alla pari di quanto accadeva per gli operatori iscritti all’elenco speciale (ex art. 107 TUB), all’indomani delle disposizioni di attuazione della riforma organica della disciplina (D.L. n. 269/2003), le garanzie rilasciate da tali soggetti - sottoposti con l’iscrizione all’albo 106 ad un regime di vigilanza equivalente a quello delle banche - sono equiparate a quelle rilasciate da queste ultime. Pertanto, si presentano benefici in termini di calcolo delle attività ponderate per il rischio, per intermediari finanziari e istituti di credito che nella concessione di finanziamenti garantiti dai Confidi attenueranno l’esposizione al rischio di credito (i.e. i Confidi appaiono uno strumento utile ai fini della cd. “Credit risk mitigation”)<sup>23</sup>.

## **6. Il regime transitorio e le conseguenze del mancato adeguamento alla nuova disciplina.**

E’ il d.lgs. 141/2010 – all’art. 10 – a dettare una disciplina funzionale a permettere all’operatore di gestire la fase di transizione e la successiva fase di passaggio alla nuova normativa.

Si prevede che i Confidi, ex artt. 107 o 155 c. 4, del “vecchio” TUB, possano continuare a operare per un periodo di 12 mesi successivo all’emanazione delle disposizioni attuative del Titolo V del TUB (i.e. 12 maggio 2016) o dalla costituzione dell’Organismo ex art. 112 bis TUB (cfr. art. 10, c. 1, D.lgs. n. 141/2010).

Per quanto concerne, invece, le modalità di passaggio alla nuova disciplina si precisa che:

- l’11 ottobre 2015 è scaduto il termine per i Confidi maggiori, in precedenza iscritti nell’elenco di cui all’art. 107 del TUB, per la presentazione dell’istanza di autorizzazione ai fini dell’iscrizione all’albo di cui all’art. 106 del TUB<sup>24</sup>;

---

<sup>23</sup> Occorre comunque evidenziare che il beneficio in termini di CRM della garanzia dei confidi vigilati è venuta meno via via che il rating della Repubblica Italiana si è ridotto. Poichè l’Italia è passata dalla classe di merito di credito 1 (ponderazione degli intermediari vigilati=20%) alla classe 2 (50%) e poi alla 3 (100%), il beneficio in termini di CRM, al momento risulta praticamente annullato (residua solo per una ECAI che ancora classifica l’Italia in classe 2). Resta il beneficio in caso di controgaranzia del Fondo centrale (che beneficia della ponderazione 0 in virtù della clausola di salvaguardia sui crediti verso e/o garantiti da Stati nazionali), ma ovviamente tale beneficio non necessita dell’intermediazione di un confido vigilato.

<sup>24</sup> Un caso particolare è descritto all’art. 2 del Decreto del MEF. In dettaglio, i Confidi, in precedenza iscritti nell’elenco speciale ex art. 107 TUB con un volume di attività finanziaria pari o superiore ad euro

- entro nove mesi dall’emanazione del provvedimento recante la struttura, i poteri e le modalità di funzionamento dell’Organismo ex art. 112 bis TUB, i “Confidi minori” devono presentare istanza di iscrizione all’elenco di cui all’art. 112, c. 1, TUB. In pendenza dell’istanza di autorizzazione, essi possono continuare ad operare anche oltre il termine di dodici mesi.

Ciò precisato:

- in caso di mancato accoglimento dell’istanza, i Confidi deliberano la liquidazione della società ovvero modificano il proprio oggetto sociale, eliminando il riferimento ad attività riservate ai sensi di legge;
- decorso il termine di dodici mesi dall’emanazione della disciplina secondaria, i Confidi che non abbiano presentato istanza di autorizzazione, iscrizione o cancellazione deliberano la liquidazione della società ovvero modificano il proprio oggetto sociale, eliminando il riferimento ad attività riservate ai sensi di legge.

Quanto precede, fa emergere una disciplina transitoria abbastanza rigida. I Confidi sono quindi tenuti a conformarsi per continuare ad operare nel settore, consapevoli che la riforma del Titolo V TUB appare non lasciare più alcuno spazio per strutture non correttamente e professionalmente gestite, tra quelle che vorranno continuare a svolgere la prestazione di garanzia collettiva dei fidi. Ciò sia che si tratti di Confidi di maggiori o di minori dimensioni.

---

75 mln avrebbero potuto presentare l’istanza di autorizzazione per l’iscrizione all’albo ex art. 106 TUB, pur non raggiungendo la soglia dimensionale prevista (attività finanziarie pari o superiori ad euro 150 mln). Tali Confidi, iscritti all’albo 106 TUB entro l’11 ottobre 2015, nel corso dei cinque anni successivi devono raggiungere la soglia dimensionale prevista per l’iscrizione all’albo, diversamente sono soggetti a revoca dell’autorizzazione e di ufficio saranno iscritti all’elenco ex art. 112, c. 1, TUB.