

Data di pubblicazione: 8 settembre 2025

GIANLUCA DE DONNO*

Confidi e accesso al mercato del credito per le PMI: considerazioni giuridiche sui limiti del sistema e prospettive di riforma (Credit guarantees consortia (Confidi) and access to the credit market for SMEs: evaluation on the limits of the system and reform perspectives)

ABSTRACT: Il lavoro intende fornire alcuni spunti sulle evoluzioni alle quali è soggetto il sistema della garanzia collettiva dei fidi. A lungo pensati come soggetti centrali nella catena del credito a supporto delle PMI, data la struttura e la funzione mutualistica, i Confidi segnalano negli ultimi anni una certa difficoltà a svolgere con efficienza la propria funzione. I motivi giuridici ed economici alla radice del fenomeno, incluso il rapporto irrisolto con il Fondo PMI, sono analizzati, così come è analizzata la tendenza

* Assegnista di ricerca in diritto dell'economia presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze

all'evoluzione e del settore, che pare colta dallo stesso legislatore, e le prospettive che potrebbero dischiudersi.

The paper aims at providing some insights into the developments affecting the collective credit guarantee system. Long considered central players in the credit chain supporting SMEs, given their structure and mutualistic function, the credit guarantee consortia (Confidi) have in recent years reported some difficulty in performing their function efficiently. The legal and economic reasons underlying this phenomenon, including the unresolved relationship with the Fondo PMI, are analysed, as are the trends in the sector, which seem to have been noted by the legislator, and the prospects that may open up.

PAROLE CHIAVE: Confidi; mutualità; accesso al credito; PMI; Fondo PMI

KEYWORDS: Credit guarantee consortia (Confidi); mutuality; access to credit; SMEs; SME Funds

SOMMARIO: 1. Il ruolo dei confidi nell'accesso al credito tra PMI e attività bancaria – 2. L'attività di garanzia e i sistemi di controllo e vigilanza di Banca d'Italia – 2.1 Gli schemi di concessione delle garanzie. Profili giuridici. La composizione del capitale sociale – 2.2 L'articolazione dei sistemi di vigilanza e di controllo sul sistema Confidi – 3. Garanzie collettive dei fidi e sistema di garanzie pubbliche. Il Fondo PMI – 4. Dinamiche recenti

nel mercato dei Confidi e le prospettive di riforma. L'art. 5 del disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese – 5. Osservazioni conclusive

1. Il ruolo dei confidi nell'accesso al credito tra PMI e attività bancaria

I consorzi, le società consortili e le società cooperative di garanzia collettiva dei fidi, definiti comunemente consorzi-fidi, confidi o cofidi, sono soggetti giuridici di natura privatistica la cui attività è finalizzata alla prestazione, in favore delle imprese o dei liberi professionisti associati¹, di forme garanzia collettiva a beneficio dei finanziamenti a questi concessi da banche o altri intermediari finanziari².

¹ La possibilità per i liberi professionisti di partecipare al patrimonio dei confidi è stata introdotta dall'art. 8, comma 12-bis, d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. Decreto Sviluppo), convertito con modificazioni in l. 12 luglio 2011, n. 106, prima, e dall'art. 10 d.l. 13 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

² I confidi sono dunque caratterizzati da tipicità di scopo e da variabilità della forma giuridica (società consortile, consorzio o società cooperativa). La tipicità richiede che i confidi svolgano principalmente attività di servizio di garanzia del credito, sebbene, come vedremo, agli stessi sia consentito svolgere – entro determinati limiti – ulteriori compiti. La bibliografia sul tema è notevole. Senza pretesa di completezza si rinvia a D. VITTORIA, *I problemi giuridici dei consorzi fidi*, Napoli, 1981; G. TUCCI, *Dalle garanzie codicistiche alle garanzie finanziarie collettive: l'esperienza dei consorzi fidi tra imprese minori*, in *Riv. dir. comm.*, 1981, 1 ss.; G. CABRAS, *Le garanzie collettive per i finanziamenti delle imprese*, Milano, 1986.; G.D. MOSCO, *I consorzi fidi e l'intermediazione finanziaria: nuovi interventi legislativi ed esperienze europee*, in *Giur. comm.*, 1993, I, 540 ss.; ID., *Confidi, p.m.i. e regole comunitarie sugli aiuti di Stato*, in *Contr. impr. Europa*, 2001, 591 ss.; F. MASTROPAOLO, *I consorzi fidi come garanzie collettive*, in AA.VV., *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, LVIII, *In memoria di Lino Salis*, II, Torino, 2000, 935 ss.; A. URBANI, *Commento sub art. 155* in AA. VV., *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, IV, Padova, 2012, 2493 ss.; M.L. PAVONE, *Nuove esigenze di aggregazione dei consorzi di garanzia collettiva fidi*, in M.

Il carattere mutualistico di tali istituti – che emerge dalla forma giuridica adottata, nonché dalla stessa lettera dell’articolo 13 della c.d. “Legge Confidi”³ – si apprezza osservando come l’oggetto dell’attività dei confidi sia rivolto a permettere ai soci, o ai consorziati, di incrementare le possibilità di indebitamento verso il sistema bancario. Il “maggior vantaggio” che l’azione dei Confidi dovrebbe assicurare si determina, infatti, nella facilitazione all’accesso al credito di cui gode chi, per il fatto di farvi parte, può usufruire di un meccanismo di garanzia nel momento in cui si avvicina all’intermediazione bancaria. La funzione, peraltro, è coerente anche con

PASSALACQUA, *Interessi pubblici e integrazione di imprese*, Pisa, 2004, 142 ss.; G. PETRELLI, *I confidi costituiti in forma di società cooperativa*, in *Studi e materiali. Quaderni semestrali del Consiglio Nazionale del Notariato*, 2006, 1663 ss.; G. BOCCUZZI, *I Confidi nel sistema finanziario italiano*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2010, 255 ss.; E. OLIVIERI, *L’ambulatorietà della garanzia del confidi nelle cessioni di rapporti giuridici e nelle cessioni di crediti: spunti interpretativi e riflessioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2015, 1368 ss.; A. CONSO, D. VARANI, *La nuova disciplina degli Intermediari finanziari e i Confidi*, in *dirittobancario.it*, 2015; S. DELL’ATTI, S. SYLOS LABINI, *Gli effetti della trasformazione dei Confidi in intermediari vigilati: prime evidenze empiriche*, in *dirittobancario.it*, 2015; A. PROPERSI, G. ROSSI, *I consorzi*, Milano, 2016, 393 ss.; D. SICLARI, *Le prospettive di regolazione dei confidi dopo la legge n. 150 del 2016*, in *Riv. dir. banc.*, 2018, 61 ss.; B. RUSSO, *I confidi nel rilancio del sistema delle garanzie: evoluzione e prospettive*, Padova, 2020; L. SCIPIONE, *Commento sub art. 112 t.u.b.*, in *Commentario Costa-Mirone*, 2a ed., Torino, 2024, 1186 ss.

³ Art. 13, comma 1, legge 24 novembre 2003, n. 326, ai sensi del quale l’attività di garanzia collettiva dei fidi è individuata ne «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». Con la “Legge Confidi” si è avuta una prima grande sistematizzazione della materia, necessitata anche dalle esigenze di regolamentazione sorte a seguito del c.d. Accordo di Basilea 2, che ha promosso la riorganizzazione di un settore che aveva visto, nel corso di circa un quarantennio, interventi normativi dal contenuto eterogeneo. Il secondo decisivo intervento si è avuto con il d.lgs. 14 agosto 2010, n. 141 e con le successive modifiche ed integrazioni effettuate dal d.lgs. 14 dicembre 2010, n. 218. Sul tema vedi M. LUCHINI, *La nuova disciplina dei consorzi fidi: aspetti civilistici*, in *Soc.*, 2005, 1109 ss.; C. CHESSA, F. ONNIS CUGIA *Il sistema di vigilanza e controllo sull’universo confidi*, in *Riv. dir. banc.*, 2018, I, 89 ss.

lo stesso scopo consortile, atteso che i Confidi assicurano un coordinamento nello svolgimento di una fase essenziale dell'attività di impresa, quella del reperimento di provviste finanziarie, ottenendo vantaggi quali la migliore possibilità, ovvero la riduzione del costo, di accesso al credito.

Il ruolo centrale che ai Confidi compete (o, almeno, dovrebbe competere) nel governo delle dinamiche del mercato del credito, e che tanto peso ha nel supporto pubblico alle garanzie collettive, si comprende meglio tenendo conto della peculiare struttura economico-imprenditoriale del nostro paese. Le piccole e medie imprese, come noto, costituiscono circa il novantasette per cento del totale delle imprese attive⁴, contribuiscono per il sessantatré per cento al valore aggiunto nella formazione del PIL e per il settantasei per cento all'occupazione⁵. Esse, tuttavia, soffrono di una costante sottocapitalizzazione⁶, acuita dai cicli di crisi che hanno investito di recente i mercati europei, i quali hanno determinato caduta della domanda interna e incrementi nei costi dei fattori produttivi, con conseguente riduzione del margine operativo lordo e, dunque, delle risorse da reinvestire

⁴ E il novantacinque per cento circa sono, addirittura, micro-imprese, cfr. ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, Sezione Imprese, 2024, 567 ss. I dati sono riferiti all'anno 2021.

⁵ Pur avendo una produttività media pari al cinquantacinque per cento di quella delle grandi imprese, secondo i dati di MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, *A microscope on small businesses: The productivity opportunity by country*, 2024. Significativo, per comprendere il senso dei numeri al di là del mero dato, è il confronto con gli altri quindici paesi analizzati nel *report*, tra cui Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Giappone e Spagna, per i quali le voci del contributo al PIL e all'occupazione si attestano rispettivamente al 54% e al 66%.

⁶ Si veda Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, 2024, 80 ss.

nell'attività di impresa⁷. Per le piccole e medie imprese, dunque, la principale fonte di supporto agli investimenti e all'operatività è il ricorso al credito bancario.

Se il rapporto con le banche riveste, quindi, un'importanza decisiva per le PMI, va però considerata la tendenziale diminuzione dei prestiti bancari verso le imprese, confermata dai dati disponibili per l'anno 2024. Le condizioni di offerta del credito continuano a restare prudenti specialmente verso le PMI, per le quali l'accesso al credito rimane dunque problematico. Le ragioni di ciò sono in parte legate a quanto sopra accennato, atteso che la riduzione del margine operativo influenza la possibilità di un corretto servizio del debito da parte del finanziato. Al fenomeno concorrono, tuttavia, ulteriori motivi, connessi ai mutamenti osservabili nell'*agere* bancario. Uno di questi è costituito dalla diffusa preminenza del modello “transazionale” di banca, la quale esercita il credito – diversamente da quanto accade con il “modello relazionale” – mirando, più che al consolidamento del rapporto con il cliente, alla massimizzazione della redditività, tramite modalità di verifica del merito del credito altamente standardizzate⁸. A ciò si associa la costante riduzione delle filiali bancarie sul territorio nazionale,

⁷ S. DELL'ATTI, A. LOPES, *Il sistema dei Confidi in Italia: caratteristiche strutturali, patrimonializzazione e prospettive operative*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2020, 141, evidenziano, in riferimento alle PMI meridionali, che tra il 2007 e il 2017 il margine operativo lordo si è ridotto del 32,5%.

⁸ Sul modello “transazionale” di banca e sulle sue evoluzioni si vedano C. ZARA, E. FELTRINELLI, *PMI, rapporti con i finanziatori e complessità d'impresa*, in *Banca Impresa Società*, 2006, 281 ss.; A. OMARINI, *Nuovo modello di filiale o nuovo modello di intermediazione bancaria?*, in *Bancaria*, 2016, 65 ss.; G. FERRI, *Regolamentazione bancaria: serve un cambio di approccio*, in *Economia e diritto del terziario*, 2016, 383 ss.

specialmente nei centri urbani di media e piccola dimensione⁹. Entrambi i fattori concorrono ad una conoscenza meno approfondita da parte dell'intermediario bancario delle imprese affidate e, dunque, a una minore capacità di rispondere alle esigenze di finanziamento delle imprese di ridotte dimensioni¹⁰. Il modello transazionale rafforza, d'altra parte, la riluttanza delle banche a procedere all'erogazione di credito verso le PMI. Questo perché la raccolta di informazioni e la valutazione del merito creditizio risultano economicamente inefficienti rispetto a soggetti che, a ragione delle ridotte dimensioni ovvero della inadeguata articolazione delle funzioni amministrative interne, sono privi di documentazione sufficiente per rendere rapidamente note le loro condizioni di affidabilità¹¹.

In questo segmento sensibile della dialettica tra banche e piccole e medie imprese i Confidi trovano, dunque, la propria collocazione naturale.

Almeno nel disegno generale del sistema, infatti, l'attività dei Confidi è funzionalizzata al superamento degli ostacoli che si frappongono nelle relazioni tra questi due ambiti centrali nello sviluppo dell'economia nazionale. La concessione agli associati di garanzie che difficilmente potrebbero ottenere sul mercato stante il loro grado di sottopatrimonializzazione, e

⁹ Si confrontino i dati resi disponibili dall'Osservatorio sulla desertificazione bancaria di First Cisl, al 31 marzo 2024, dai quali si ricava che 265.635 imprese hanno sede, attualmente, in comuni ormai privi di sportelli bancari.

¹⁰ G. CALCAGNINI, *I confidi come strumento per l'accesso al credito delle PMI*, in *Argomenti. Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale*, 2018, 9 s.

¹¹ Ne consegue, quindi, la difficoltà per le imprese di piccole dimensioni ad affacciarsi al mercato di approvvigionamento dei capitali e trovare risposte coerenti con le proprie esigenze. Lo ricorda A. PEZZUTO, *Il sistema dei confidi in Italia: profili normativi, operativi e di vigilanza*, *Magistra Banca e Finanza Tidona*, 2020, 2; cfr. anche D. SICLARI, *Accesso al credito e garanzia "mutualistica" rilasciata dai confidi*, *ivi*, 2018, 3 ss.

l'effetto assicurativo del credito¹², il quale dovrebbe rafforzare il proposito degli istituti di credito di procedere all'erogazione in forza del fattore di ponderazione in ottica di *credit risk mitigation*¹³, rappresentano, in concreto, due elementi essenziali nella facilitazione del rapporto banche – PMI.

¹² Propende per una qualificazione della garanzia Confidi in termini di assicurazione del credito Cass., 6 agosto 2014, n. 17731, in *Dejure*, richiamata anche da Corte Cost., 13 giugno 2019, n. 143, in quanto il profilo causale della medesima sarebbe rinvenibile non tanto nella copertura dell'esposizione creditizia della banca, quanto delle perdite definitive ed accertate che fossero derivate dall'inadempimento del debitore. Nel senso dell'assicurazione cauzionale, in dottrina, G. CABRAS, *o.c.*, 187. Cfr. pure D. SICLARI, *Supervisione e regolazione dei Confidi*, Milano, 2018, 24, D. FINO, *Sulla natura e sulle funzioni della garanzia sussidiaria prestata dai confidi*, in *Giur. it.*, 1994, I, 2, c. 130. *Contra*, F. ONNIS CUGIA, *Art. 112*, in S. BONFATTI, *Commentario al Testo Unico Bancario* coordinato da G. Falcone, Pisa, 2021, 685, il quale precisa che il Confidi non assume il rischio giuridico dell'insolvenza dell'associato, limitandosi a promettere a costui di anticipare al finanziatore una somma di denaro, in presenza di circostanze prefissate variabili a seconda della tipologia di garanzia prestata. Sarebbe esclusa, pertanto, qualsiasi funzione di eliminazione o di riduzione del rischio di insolvenza del debitore. Per una disamina della garanzia indennitaria, cfr. P. CORRIAS, *Garanzia pura e contratti di rischio*, Milano, 2006. Sul funzionamento delle garanzie collettive dei confidi vedi oltre, paragrafo II.

¹³ Seguenti all'entrata in vigore delle disposizioni di vigilanza prudenziale successive al c.d. "Accordo di Basilea 2", v. C. D'AURIA, P. PORRETTA, *La garanzia consortile e le regole di vigilanza prudenziale*, 2015, in *Dirittobancario.it*, 16 s. In particolare, nell'ipotesi in cui il Confidi abbia la veste di intermediario finanziario vigilato, iscritto nell'albo unico degli intermediari vigilati, si rende possibile per le banche garantite applicare un fattore di ponderazione più basso alla quota garantita rispetto al fattore di ponderazione corrispondente al prenditore finale di fondi. Ciò in quanto alla porzione di esposizione garantita si applicherebbe il c.d. "principio della sostituzione" per effetto del quale fattore di ponderazione si calcola sulla garanzia (in considerazione del soggetto che la rilascia) e non sull'esposizione garantita, in forza dei principi espressi nella Sezione 4 "Calcolo degli effetti dell'attenuazione del rischio di credito" del Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi, come successivamente modificato (c.d. "CRR") – con diversificazione legata poi alla natura della garanzia (se garanzia reale finanziaria, ovvero garanzia personale) – e con conseguente applicazione dell'art. 119, comma 5, CRR. Dunque, le garanzie dei Confidi possono portare a ponderazioni del rischio minori se questi sono considerati affidabili e solvibili, riducendo in tal modo i requisiti di capitale per le banche. Sul punto si ritornerà *infra*.

Oltre a questi due fattori, però, il sistema dei Confidi fa anche fronte all'esigenza essenziale di acquisire conoscenze puntuali sulle imprese suscettibili di finanziamento. Questo in quanto i Confidi, in virtù del radicamento territoriale e del rapporto diretto con le associate, sono titolari di un patrimonio di conoscenze, legato allo stato delle imprese consorziate, che consente un controllo approfondito sullo stato di salute economico-finanziario di queste e, dunque, una selezione più consapevole dei soggetti meritevoli di credito¹⁴. In particolare, la relazionalità connaturata ai Confidi¹⁵ dovrebbe evitare, almeno in principio, che il rischio gravante sulle banche di *moral hazard* e di selezione avversa rispetto a una platea di clienti, singolarmente già di per sé poco attraenti, si tramuti in diniego ingiustificato di credito¹⁶. Il compito di raccordo tra imprese consorziate e istituti bancari,

¹⁴ Circostanza che dimostra la collocazione dei Confidi nell'ambito problematico delle asimmetrie informative nel rapporto banca-impresa, e, in particolare, in quello concernente la difficoltà di procedere ad una corretta valutazione di una clientela polverizzata e difficilmente catalogabile secondo i parametri di apprezzamento del merito di credito richiesti dal quadro normativo vigente.

¹⁵ La composizione della compagine sociale gioca un ruolo in questo senso, data la forte interconnessione relazionale tra i membri, spesso residenti in una medesima area geografica oppure parti della stessa associazione di categoria. Tale circostanza dovrebbe aiutare ad alimentare meccanismi di *peer monitoring*, idonei a selezionare i soggetti maggiormente meritevoli del beneficio della garanzia.

¹⁶ Cfr. L. SCIPIONE, *Il ruolo dei Confidi nel rapporto banca-impresa durante la crisi e prospettive di riforma del settore*, in P. LONGOBARDI, L. SCIPIONE (a cura di), *Il rapporto banche-impreses tra crisi finanziaria e recessione dell'economia*, Napoli, 2012, 291 ss. Si sottolinea come la minore disponibilità di informazioni codificabili per le imprese minori acuisca il grado di asimmetria informativa che caratterizza le relazioni creditizie, atteso che la valutazione del merito creditizio di tali imprese si basa prevalentemente su informazioni di natura qualitativa, la cui acquisizione richiede l'utilizzo da parte delle banche di specifici assetti organizzativi e specifiche tecnologie di prestito, in AA.VV., *I confidi e il credito alle piccole imprese durante la crisi*, in *Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza*, 2011, 7. Si pensi, ad esempio, ai rapporti fra banche e *start-up*, rispetto alle quali si lamenta spesso, da parte degli istituti

fondato sul legame che i Confidi sono in grado di costruire con il territorio, consente in questo modo di fare da filtro tra richieste e concessione del credito, in particolare rispetto alla certificazione del merito di credito del richiedente¹⁷, favorendo un giudizio positivo sulla finanziabilità dell'impresa.

Il ruolo dei Confidi nel mercato creditizio ha così in parte attenuato gli effetti del *transactional banking*¹⁸, anche perché la procedura selettiva finalizzata all'affidamento della garanzia garantisce agli enti creditizi di avere quali controparti nel rapporto di credito imprese o professionisti già oggetto di uno scrutinio di affidabilità¹⁹. Ciò sembrerebbe spiegare la ragione per cui gli istituti bancari sono soliti invitare il potenziale cliente ad associarsi, preventivamente, ad un Confidi con essi convenzionato: la funzione di interlocutore del sistema bancario diviene, in questo, per il Confidi, funzione di una «centrale di acquisto del credito» a vantaggio delle banche²⁰.

di credito, l'assenza di una documentazione adeguata a consentire una valutazione della relativa meritevolezza.

¹⁷ Vista dalla prospettiva dell'ente bancario, il vantaggio è di relazionarsi con imprese già sottoposte a un vaglio preliminare di solidità economico-finanziaria, preordinato alla verifica dell'ammissibilità al sistema delle garanzie collettive, v. L. SCIPIONE, *o.n.c.*, 293.

¹⁸ Peraltro, l'adesione a un Confidi consente all'associante di trarre vantaggio dagli accordi che i Confidi concludono con gli istituti bancari operanti nel territorio, tramite i quali si concordano condizioni migliorative in termini di quantità, costo, durata del finanziamento e commissioni accessorie, a beneficio dei consorziati. In linea di massima, le convenzioni tra banche e Confidi prevedono l'impegno degli istituti di credito di concedere un *plafond* complessivo di finanziamenti alle imprese associate ai secondi pari ad un multiplo del "fondo rischi" del relativo Confidi, solitamente tra 5 e 20. Vedi S. COSTA, S. COSTAGLI, *Finanza per le piccole e medie imprese: il ruolo dei confidi*, in G. BRACCHI, D. MASCANDARO (a cura di), *Le banche italiane e la finanza per lo sviluppo*, Roma, 2005, 234 ss.

¹⁹ B. RUSSO, *I confidi nel rilancio del sistema delle garanzie. Evoluzioni e prospettive*, cit., 48.

²⁰ B. RUSSO, *o.c.*, 13.

Nonostante tali premesse, una serie di indicatori segnalano una fase di sofferenza ormai non più contingente del sistema Confidi. Tra le tante, ne è testimonianza la scarsa sostenibilità economica che si manifesta in numerosi Confidi – specie se di ridotte dimensioni e quando concentrati nelle regioni del Mezzogiorno – e che appare dovuta, principalmente, alla strutturale incapacità di generare sufficienti margini reddituali²¹. La molteplicità di motivi a fondamento della crisi richiede di essere indagata adeguatamente. Ancor di più, tuttavia, una volta che ne siano individuate le cause, appare opportuno chiedersi se e come queste siano superabili, tenendo conto dello stato attuale del mercato del credito, e soprattutto se non vi sia per caso la necessità, se non di un ripensamento, almeno di un ampliamento della nozione operativa dei Confidi, che possa servire a continuare a dare ragione del loro compito di coadiuvanti alle PMI.

2. L'attività di garanzia e i sistemi di controllo e vigilanza di Banca d'Italia

2.1 Gli schemi di concessione delle garanzie. Profili giuridici. La composizione del capitale sociale

²¹ Si veda D. BOLOGNESE, G. PAGLIETTI, *I Confidi in Italia*, Torino, 2024, 17 ss., *report* sullo stato dei Confidi italiani prodotto in collaborazione con la Camera di Commercio di Torino.

L'ambito di intervento dei Confidi è da collocare, nel processo di concessione del credito, nel supporto all'erogazione a condizioni migliorative rispetto a quelle ottenibili dall'impresa non associata, relativamente a soggetti che sarebbero valutati come troppo rischiosi dagli intermediari bancari e che risulterebbero, in conseguenza, esclusi dal mercato del reperimento di capitali.

A determinare tale effetto concorrono, come accennato, tanto la capacità di ridurre le asimmetrie informative tra le parti, quanto la funzione di garante dei soci, che permette agli istituti di credito di disporre di strumenti escutibili in caso di insolvenza dell'affidato.

L'intervento in garanzia dei Confidi può avvenire, teoricamente, tramite la concessione di garanzie²² di carattere personale, di natura fideiussoria, oppure tramite il rilascio di garanzie di tipo reale²³.

Lo strumento dalla garanzia fideiussoria è quello di minore impiego, date le modalità di emissione: tali fideiussioni, infatti, non sono rilasciate direttamente dal Confidi, bensì dalle singole imprese associate, pro quota, in

²² Il Confidi non ha un obbligo di prestare garanzia in favore dell'associato, in capo al quale dunque non si configura un diritto soggettivo all'ottenimento, se non a seguito di valutazione positiva della relativa posizione. Secondo l'orientamento prevalente, infatti, nell'ambito della mutualità viene esclusa la sussistenza di un obbligo a stipulare contratti di scambio con i soci cooperatori, dovendosi invece discorrere di un generico dovere di instaurare rapporti, la cui eventuale attuazione è condizionata, in concreto, dalle esigenze connesse all'economicità della gestione sociale. In argomento, A. CARRABBA, *Atto costitutivo, autonomia contrattuale e aspetti mutualistici nel tipo societario cooperativo*, in *Riv. not.*, 2002, 1090; G. TATARANO, *L'impresa cooperativa*, in *Tratt. dir. civ. comm.* Cicu e Messineo, Milano 2002, 62 ss.; G. BONFANTE, *Delle imprese cooperative*, in *Comm. c.c. Scialoja Branca*, Roma-Bologna, 1999, 94 ss.; V. BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Bologna, 1997, 130.

²³ S. DELL'ATTI, A. LOPES, *Il sistema dei Confidi in Italia: caratteristiche strutturali, patrimonializzazione e prospettive operative*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, cit., 129.

deroga all'art. 1946 c.c.²⁴. Ciò implica, da un lato, la normale assenza di solidarietà fideiussoria, circostanza che determina un'inefficiente duplicarsi di azioni recuperatorie da parte della banca. Dall'altro, anche nei casi in cui si applichi la disciplina della co-fideiussione, le garanzie fideiussorie risultano poco gradite alle banche, perché esse tendono ad evitare le conseguenze reputazionali che seguirebbero all'escussione dell'impresa garante²⁵. Altro fattore deterrente è poi costituito dalle regole prudenziali che disciplinano i criteri di assorbimento patrimoniale, giacché, nello schema del “fondo fideiussioni”, il garante è normalmente un'impresa priva di *rating*.

L'impiego del “fondo fideiussioni” appare dunque ridimensionato sul versante applicativo²⁶, mentre più diffuso risulta utilizzo del c.d. “fondo mo-

²⁴ L'adesione al Confidi, infatti, include, generalmente, l'impegno ad aderire, ove richiesto, alla garanzia degli altri consorziati, entro la soglia massima di una somma che concorre a formare il “fondo fideiussioni”. Solitamente sono gli statuti a prevedere l'obbligo in capo ai soci di rilasciare fideiussioni in favore del Confidi o degli istituti finanziatori con i quali intercorre una convenzione. Chiarisce G. TUCCI, *La riforma dei consorzi fidi e il nuovo diritto comunitario in tema di requisiti patrimoniali (capital requirements) e di adeguatezza patrimoniale degli enti creditizi (capital adequacy)*, in *Riv. dir. priv.*, 2007, 379 ss., che le garanzie fideiussorie del tipo descritto sono rilasciate dai soci al momento della concessione del credito e sono spesso oggetto di uso distorto, a copertura, più che della singola operazione di finanziamento, del complesso delle esposizioni finanziarie del Confidi.

²⁵ In particolare, per il rischio che l'azione possa deteriorare il rapporto tra banca e impresa escussa, rischio che gli istituti preferiscono evitare, specie nell'ipotesi in cui l'impresa garante sia un potenziale cliente.

²⁶ Sebbene si debba considerare che il meccanismo di garanzia collettiva del Confidi nasce proprio come concessione condivisa di fideiussioni, per un importo determinato, da ciascun aderente. L'insieme delle fideiussioni andava a comporre il “fondo fideiussioni” chiamato a rispondere di qualsiasi perdita che derivasse dall'inadempimento degli obblighi di rimborso da parte di un membro del Confidi. Sulla progressiva perdita di rilevanza

netario”, operante secondo lo schema della costituzione in pegno irregolare in favore della banca finanziatrice di somme di denaro depositate su conto corrente indisponibile.

La garanzia monetaria consente all’ente bancario convenzionato con il Confidi di rivalersi sulle somme nell’ipotesi in cui l’impresa finanziata associata si riveli inadempiente. Il “fondo monetario” interviene, nello specifico, a copertura di una quota delle perdite sopportate dalla banca finanziatrice, atteso che i Confidi garantiscono solo una percentuale dell’erogato, oltre alle spese legali, ma non l’intero²⁷. Il Confidi, inoltre, risponde di norma in via sussidiaria, vale a dire solo in caso di insoddisfacente esperimento delle azioni esecutive nei confronti del debitore e dei suoi eventuali garanti principali²⁸.

La modulazione dell’obbligazione di garanzia ha sollevato interrogativi qualificatori sulla natura della garanzia reale a valere sul “fondo rischi”,

del “fondo fideiussioni”, si veda D. PIATTI, *I Confidi. Gestione delle garanzie, redditività e pricing*, Roma, 2008, 34 s.

²⁷ Cfr. R. BOLLINO, *Il fondo rischi dei consorzi-fidi*, in *Giur. comm.*, 1980, I, 972 ss.

²⁸ Di talché l’esposizione in qualità di garante è riferita esclusivamente alle perdite accertate come definitive dall’istituto finanziatore a fronte dell’inadempimento del debitore. La prassi poi varia giacché, a seconda del contenuto della convenzione stipulato con l’istituto bancario, la perdita sarà assorbita dal fondo rischi del Confidi entro un limite massimo vincolato a garanzia di tale ente bancario (garanzia con *cap*) o, in alternativa, anche oltre tale limite. La banca, come accennato, generalmente si rivale sul fondo monetario solo in via sussidiaria, successivamente all’escussione del debitore principale e degli eventuali fideiussori: in caso di inadempimento, la garanzia è accantonata dalla banca e definitivamente incassata dopo aver escusso, in via prioritaria, il debitore principale ed i fideiussori. Va però osservata la tendenza degli istituti di credito a chiedere che la garanzia operi a prima richiesta, atteso il miglior *credit risk mitigation* assicurato. Ciò impone al Confidi di rivalersi sull’impresa inadempiente e determina, quindi, un incremento del rischio di liquidità della struttura.

specialmente in merito al rapporto che intercorre con le ulteriori garanzie eventualmente concesse da terzi.

In generale, la giurisprudenza di merito si è orientata nell'escludere che tra garanzia fornita dal Confidi e garanzie fideiussorie prestate da terzi intercorra un rapporto co-fideiussorio²⁹. Ad impedire la qualifica di fideiussione di primo grado prestata da più soggetti (*ex art. 1946 c.c.*) osterebbe, infatti, l'impossibilità di ricondurre le diverse garanzie ad una medesima prestazione, atteso che quella del Confidi non attiene tanto alla soddisfazione dell'obbligo di rimborso rimasto inadempito quanto al ristoro della perdita subita dalla banca nella misura percentuale preventivamente concordata. In aggiunta, mancherebbe l'elemento dell'interesse comune tra i pretesi co-fideiussori (che giustifica il diritto di regresso³⁰), poiché quella

²⁹ L'argomentazione è utilizzata per la prima volta da Trib. Bari, 29 maggio 1992, in *Giur. it.*, 1994, I, II, c. 121. Per una attenta disamina della giurisprudenza di merito si veda E. OLIVIERI, *Credito inadempito e concorso di escussioni tra garanzie personali di soggetti e di generi diversi: il (non) difficile rapporto tra imprese, fideiussori e società di garanzia collettiva dei fidi*, in *Giurimetrica*, 2021, 25 ss.

³⁰ La giurisprudenza ritiene concordemente che la co-fideiussione e il diritto di regresso di cui all'art. 1954 cod. civ. richiedono un collegamento tra le obbligazioni assunte dai singoli fideiussori, e, nello specifico, che si sia congiuntamente garantito il medesimo debito ed il medesimo debitore, cfr. Cass. 12 luglio 1962, n. 1862, in *Giust. civ.*, 1962, I, 2099, con nota di G.E. LONGO, *Solidarietà e regresso tra confideiussori*; in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1962, II, 484, con nota di E. CICCOTTI, *In tema di pluralità di fideiussori e di regresso del fideiussore «solvens»*; Cass. 30 marzo 1979, n. 1843, in *Foro it.*, 1979, I, c. 1910, con nota di G. DE FINA; Trib. Milano 11 settembre 1997, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1999, II, 528, con nota di L. PICARDI, *Osservazioni sulla distinzione tra cofideiussione e pluralità di fideiussioni autonome*. Il legame fondativo del vincolo tra co-fideiussori è dato dall'interesse comune, che mancherebbe, ad esempio, tra fideiussioni distinte, quali quelle che vengano assunte senza la conoscenza della garanzia prestata da altri soggetti. Tale conoscenza va accertata nel momento della conclusione del contratto, perché è in tale momento «che le parti vogliono una confideiussione o una fideiussione autonoma», Cass. 18 marzo 1999, n. 2459, in *De-jure*.

del Confidi è una garanzia che si inserisce nella funzione mutualistica e, comunque, nel contesto di una convenzione con l'ente erogatore che precede la concessione delle fideiussioni da parte dei terzi.

Allo stesso tempo, ci si è chiesti se l'attività svolta dai Confidi sia caratterizzabile come concessione di credito per firma³¹. La dottrina, sul punto, appare divisa tra chi obietta che i Confidi operano essenzialmente tramite il deposito vincolato del fondo monetario (dunque, secondo lo schema del pegno irregolare) non rispondendo dell'obbligazione, a differenza di quanto accade con le garanzie personali, con l'integralità del proprio patrimonio (*ex* 1936 c.c.)³²; e chi, invece, sottolinea che quello del pegno irregolare, in forma sussidiaria, con *cap*³³ sia solo una delle modalità con cui i Confidi assolvono la propria funzione³⁴.

Si deve escludere, in ogni caso, che la garanzia confidi abbia una funzione assicurativa del credito, o, meglio, una funzione di carattere assicurativo-cauzionale³⁵. L'analisi del profilo causale indica una prevalenza, al contrario, dell'elemento mutualistico: è la funzione di facilitazione dell'accesso al

³¹ Questo in quanto il credito per firma rientra tra le "attività di concessione di finanziamento sotto qualsiasi forma" ai sensi dell'art. 1 del d.m. 53/2015, e dunque, sarebbe oggetto di limitazione quantitativa per i confidi maggiori e addirittura esclusa per i minori Cfr. art. 112, comma 6, T.U.B.

³² G. MOSCO, *I consorzi fidi e l'intermediazione finanziaria: nuovi interventi legislativi ed esperienze europee*, cit., 551 s.

³³ Vedi nota 30 che precede.

³⁴ In quanto la garanzia potrebbe essere strutturata come garanzia a prima richiesta e, inoltre, potrebbe essere esclusa la presenza di un *cap*, v. G. TUCCI, *La riforma dei consorzi fidi e il nuovo diritto comunitario in tema di requisiti patrimoniali (capital requirements) e di adeguatezza patrimoniale degli enti creditizi (capital adequacy)*, 371.

³⁵ Su questi temi cfr. C. PETTA, *Profili funzionali e meritevolezza delle garanzie autonome e indennitarie*, Napoli, 2021, *passim*.

credito nei confronti delle associate tramite il “fondo rischi” monetario, più che lo scopo di protezione del creditore dall’insolvenza del finanziato, a caratterizzare l’attività dei Confidi³⁶. L’aspetto si coglie osservando che il “fondo rischi” monetario funge da leva per la erogazione di credito, secondo un moltiplicatore che determina il credito massimo concedibile dalla singola banca all’insieme delle imprese socie³⁷. Il “fondo rischi” copre, d’altra parte, l’insieme dei finanziamenti erogati dall’istituto di credito al *pool* delle PMI partecipi, fino a completo utilizzo del *plafond* messo a disposizione³⁸.

³⁶ Coglie tale profilo Trib. Bergamo, sez. III, 6 luglio 2017, n. 1874, in *Dejure*.

³⁷ L’individuazione del moltiplicatore – variabile in un intervallo che va, in genere, da 10 a 20 – è uno degli esiti della convenzione intercorrente tra intermediario e Confidi e, nella pratica, rappresenta l’espansione massima possibile dell’attività di garanzia, v. C. D’AURIA, P. PORRETTA, *La garanzia consortile e le regole di vigilanza prudenziale*, cit., 6 s.

³⁸ Calcolato, come detto, sulla base dell’ammontare del “fondo rischi” monetario. Appare così evidente la funzione di supporto all’erogazione di credito, in ottica mutualistica, che il vincolo sul fondo in favore di un ente bancario concorre a determinare. I Confidi, prevalentemente attraverso l’impiego del fondo monetario, partecipano con frequenza in operazioni di finanziamento in *pool* a struttura segmentata (c.d. *tranchéd cover*). Le operazioni sono definibili *tranchéd cover* se è possibile isolare nell’ambito delle garanzie prestate rispetto a un portafoglio di erogazioni a più imprese componenti di rischio differenziate di sopportazione del credito. Nello specifico, si avrà una segmentazione dei crediti (che saranno così *tranchéd*), tra una quota (o *tranche junior*), chiamata ad assorbire le prime perdite sul portafoglio e una *tranche senior* che sopporta il rischio di perdita solo successivamente all’esaurimento della quota di prima perdita, il cui rischio di credito rimane in capo al soggetto erogante. Nelle strutture più articolate, può intervenire una *tranche mezzanine* che sopporta le perdite registrate dal portafoglio dopo l’esaurimento della *tranche junior*. Nell’ambito di finanziamenti destinati alle PMI, i Confidi coprono generalmente mediante i fondi monetari la quota di “prima perdita” ovvero la quota *mezzanine*, se nell’operazione interviene un fondo controllato da un ente pubblico. Le operazioni c.d. *tranchéd cover* hanno avuto un discreto successo, in quanto sono in grado di determinare una sostanziale riduzione degli assorbimenti patrimoniali delle banche sul relativo *pool* di finanziamenti (cfr. C. D’AURIA, *Le strutture tranchéd cover e le loro potenzialità nel finanziamento delle PMI*, in *Bancaria*, 2011, 67 ss.). L’effetto, dunque, è quello di incrementare la disponibilità

Il “fondo rischi” monetario è una componente più ampia del fondo consortile, costituito dall’insieme di capitale sociale e del fondo di garanzia³⁹. Tanto il capitale sociale quanto il fondo rischi sono composti solo in parte da contributi versati dalle associate, come ci si attenderebbe, al contrario, vista la natura mutualistica dell’ente, mentre una componente significativa è fornita dalle risorse di natura pubblica di cui i Confidi sono assegnatari⁴⁰. In linea generale, la dotazione patrimoniale tramite erogazioni pubbliche risulta utile per ampliare la sfera di azione dei Confidi, perché incrementa

di credito per le PMI: si pensi, a tal proposito, a quanto sottolineato dal “Rapporto Svi-
mez 2016 sull’economia del Mezzogiorno”, il quale – trattando degli impatti dell’utilizzo
di strutture *tranchet cover* nella Regione Puglia – ha verificato che circa il 65% delle imprese
oggetto dell’indagine ha incrementato il volume di scorte e magazzino, mentre il 75% ha
beneficiato di un aumento di profitti. Il 68,4% ha registrato un incremento in termini di
reddito operativo, e il 76,3% ha potuto adottare nuovi processi di *business*. La garanzia
consortile va comunque adattata ai rinnovati principi contenuti in Basilea 3 in tema di
mitigazione del rischio di credito. In questo senso, viene correttamente indicata la neces-
sità che i *pool* di crediti garantiti dai Confidi siano gestito come “esposizioni specifiche” a
cui attribuire un *rating* interno. V. B. RUSSO, *o.c.*, 109.

³⁹ Il fondo di garanzia è a propria volta suddiviso tra fondo rischi monetario e fondo
fideiussorio, quest’ultimo evidentemente formato dagli impegni di garanzia assunti dai
soggetti partecipi del Confidi di cui si è discusso in precedenza.

⁴⁰ O anche da contributi di privati, quali le associazioni di categoria. La messa a disposi-
zione, a vantaggio dei Confidi, di somme destinate all’incremento dei fondi patrimoniali
– ovvero anche la sottoscrizione di strumenti di patrimonializzazione da parte di società
finanziarie controllate – risulta particolarmente efficace per i Confidi sottoposti a vigi-
lanza diretta di Banca d’Italia. In effetti, l’incremento patrimoniale è idoneo a assicurare
l’espansione dell’attività di garanzia, dato che incide sui coefficienti prudenziali discipli-
nati in materia di vigilanza prudenziale. Gli apporti di provenienza pubblica ammontano
a circa il 60% della componente complessiva dei fondi rischi. Tra le forme di contribu-
zione, si pensi, ad esempio, al Decreto interministeriale 3 gennaio 2017, Misure per il
rafforzamento patrimoniale dei confidi in attuazione dell’art. 1, comma 54, della legge 27
dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), che mette a disposizione dei Confidi
225.000.000 di Euro per la costituzione di fondi rischi volti a favorire la concessione di
nuove garanzie alle PMI associate. Cfr. G. BOCCUZZI, *I Confidi nel sistema finanziario ita-
liano*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2010, 315.

il volume di garanzie che possono essere prestate: indirettamente, dunque, è funzionale a promuovere l'ottenimento del credito bancario per le piccole e medie imprese⁴¹. Tuttavia, accanto a questo elemento di indubbio vantaggio, l'incremento significativo, nell'ultimo quindicennio, della produzione normativa volta a introdurre forme di contribuzione pubblica in favore dei Confidi induce a chiedersi se, per questa via, non si sia prodotta una dipendenza strutturale del sistema dal supporto pubblico: osservazione che impone poi di rispondere alla domanda se tale dipendenza debba considerarsi come necessitata, o meno, e se in qualche misura superabile⁴². Essa, d'altronde, è questione che si collega direttamente al tema di fondo accennato in precedenza, ovvero la verifica in merito alla possibilità che l'attività di prestazione di garanzie mutualistiche sia perseguita secondo

⁴¹ L'intervento pubblico di patrimonializzazione determina, infatti, un effetto leva sulle operazioni di garanzia, calcolabile nel rapporto tra finanziamenti garantibili dai Confidi e apporto patrimoniale da parte dell'ente pubblico. Quanto detto con alcuni *caveat*: non è possibile infatti computare tra i fondi propri le erogazioni pubbliche ai Confidi per le quali siano imposti vincoli di destinazione specifici. Ciò accade quando le somme contribute sono destinate a garantire specifiche tipologie di investimento finanziato, ovvero sono destinate a imprese operanti solo in un dato ambito territoriale. La ragione è che tali somme non sono nella piena disponibilità del Confidi, atteso che possono essere impiegate solo a copertura delle perdite riscontrati su specifiche categorie di finanziamenti.

⁴² La dipendenza dal supporto pubblico, d'altronde, espone i Confidi al rischio di "sostituibilità" nell'ipotesi in cui le risorse destinate all'accesso al credito sono veicolate attraverso canali istituzionali differenti. Il problema, lungi dall'essere solo teorico, si impone, come si avrà modo di vedere *infra*, con il Fondo PMI. Sembra questa la direzione verso la quale muove G.A. POLICARO, *I confidi: quale libertà d'impresa tra (iper)regolamentazione, contrazione degli aiuti pubblici e riduzione dell'operatività?*, in *Orizzonti Del Diritto Commerciale*, XII Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale "La Libertà d'Impresa", 15 s., il quale ricorda, peraltro, che le misure agevolative pubbliche sono presenti fin dal nascere in Italia dei primi Confidi, come dimostra già il decreto ministeriale 12 febbraio 1959 sull'approvazione dello statuto-tipo delle cooperative artigiane di garanzia o le norme richiamate dall'art. 19 della legge 12 agosto 1977 n. 675 riguardo al CIPI.

criteri di economicità, cioè in misura che consenta ai Confidi di operare adeguatamente sul mercato.

2.2 L'articolazione dei sistemi di vigilanza e di controllo sul sistema Confidi

La riforma operata dalla c.d. “Legge Confidi” del 2003 individua due tipi di Confidi, gli uni qualificati come intermediari di garanzia, dotati di un ambito di operatività più ampio e da iscrivere nell'albo speciale dell'art. 107 T.U.B. – e i Confidi tradizionali, iscritti nell'elenco generale *ex art.* 106 T.U.B.⁴³. Ad essi si aggiungono le banche di garanzia collettiva dei fidi, istituti costituiti in forma di società cooperativa, ai quali si applicano talune delle disposizioni del T.U.B. in materia di banche di credito cooperativo⁴⁴. Il quadro viene inciso dal d.lgs. 141/2010, il quale sostituisce la distinzione tra Confidi *ex* 106 T.U.B. e Confidi *ex* 107 T.U.B. con l'attuale tra Confidi maggiori e Confidi minori, nonché dal D.M. Economia e Finanze del 2 aprile 2015, n. 53.

⁴³ Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa vedi C. CHESSA, F. ONNIS CUGIA, *Il sistema di vigilanza e controllo sull'universo confidi*, cit., 91 ss. I Confidi di cui all'art. 107 T.U.B., potevano svolgere, in aggiunta, e prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie, le attività di prestazione di garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, con riferimento all'esecuzione dei rimborsi di imposte alle medesime, ovvero la gestione di fondi pubblici di agevolazione.

⁴⁴ Meglio disciplinate poi dal provvedimento di Banca d'Italia del 28 febbraio 2008, “Disposizioni di vigilanza Banche di garanzia collettiva dei fidi”.

La differenza tra Confidi maggiori e minori risiede nel dato quantitativo rappresentato dal volume di attività finanziaria, dal quale discendono limiti di attività e la soggezione a distinti sistemi di vigilanza⁴⁵.

In particolare, sono qualificati come maggiori i Confidi cui è riferibile un volume di attività finanziaria non inferiore a 150 milioni di Euro. Essi possono svolgere, in via prevalente, l'attività di garanzia collettiva dei fidi e le attività connesse e strumentali⁴⁶; in via residuale, l'attività di concessione di altre forme di finanziamento (*ex art. 106, comma 1, T.U.B.*), anche a

⁴⁵ Va poi dato conto dell'immediatamente successiva Circolare Banca d'Italia 3 aprile 2015, n. 288, che ha introdotto una normativa di dettaglio in materia di vigilanza ispettiva, informativa e prudenziale applicabile ai Confidi, comprensiva delle indicazioni dei requisiti che devono essere detenuti da amministratori e da partecipanti al capitale sociale, nonché quelli relativi all'organizzazione amministrativa e contabile. A fini di completezza, si segnala l'art. 39, comma 7, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che ha previsto, in deroga a quanto disposto dalla c.d. "Legge Confidi", la partecipazione al capitale sociale dei Confidi, e delle banche confidi, di imprese non finanziarie di grandi dimensioni ed enti pubblici e privati, a condizione che le piccole e medie imprese socie abbiano almeno la metà più uno dei voti esercitabili nell'assemblea e, dunque, nominino i componenti degli organi che esercitano funzioni di gestione e di supervisione strategica.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del citato d.m. n. 53 del 2015 per servizi connessi si intendono «quei servizi che consentono di sviluppare l'attività di garanzia collettiva dei fidi, sono svolti in via accessoria a quest'ultima e hanno finalità coerenti con essa». Mentre, in considerazione del Titolo VII, Capitolo I, Sezione III, Par. 3, secondo e terzo periodo, della Circolare n. 288 del 2015 di Banca d'Italia «le attività connesse e strumentali rappresentano attività accessorie che consentono di sviluppare l'attività esercitata (es.: la prestazione del servizio di informazione commerciale) e attività che hanno carattere ausiliario a quella esercitata (es.: studio, ricerca e analisi in materia economica e finanziaria, gestione di immobili a uso funzionale) [...]». Sono ricomprese in tali attività anche quelle di informazione, di consulenza e di assistenza alle imprese consorziate o socie ovvero non associate per il reperimento e il miglior utilizzo delle fonti finanziarie, nonché le prestazioni di servizi per il miglioramento della gestione finanziaria delle stesse imprese. L'attività nei confronti delle imprese non socie deve essere funzionale allo sviluppo dell'attività prevalente di concessione di garanzie collettive dei fidi o dell'attività svolta in via residuale ai sensi dell'art. 106, comma 1, TUB». Sul tema, vedi L. GAL, P. ARZARELLO, *Le attività esercitabili dai Confidi*, in *Dirigenza Bancaria*, novembre-dicembre 2017, 19 ss.

soggetti diversi dai soci, entro un limite pari al 20% del totale dell'attivo⁴⁷. Sono invece “minori” i Confidi con un volume di attività finanziaria inferiore a 150 milioni di Euro. Quest'ultimi sono deputati a svolgere esclusivamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi connessi o strumentali⁴⁸.

La riforma di cui al d.lgs. 141 del 2010 ha risposto alla necessità di adeguare il regime di vigilanza dei Confidi maggiori al profilo di rischio determinato dalla evidente natura di intermediario finanziario. In ciò risiede, sostanzialmente, la ragione della soggezione al controllo dell'Autorità di Vigilanza, pensata nell'ottica di assicurare che l'attività sia svolta da soggetti dotati di un certo grado di affidabilità.

L'allineamento alle regole di vigilanza previsti per gli intermediari bancari pone vincoli all'azione dei Confidi; d'altra parte, però, spinge ad adeguare i Confidi a criteri professionali di gestione e monitoraggio del rischio di credito, unitamente all'adozione di un sistema manageriale di governo dell'attività: basti pensare, a tal proposito, alla necessità di ottemperare ai

⁴⁷ Sono, pertanto, assimilabili a tutti gli effetti agli intermediari finanziari. Entro tale limite, i Confidi maggiori possono garantire l'emissione di strumenti di debito da parte delle PMI socie. Inoltre, l'art. 112, comma 5, T.U.B. chiarisce che gli stessi possono svolgere, prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie, la prestazione di garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, al fine dell'esecuzione dei rimborsi di imposte alle imprese consorziate o socie, la gestione di fondi pubblici di agevolazione (come già i confidi “107”) e la stipula di contratti con le banche assegnatarie di fondi pubblici di garanzia per disciplinare i rapporti con le imprese consorziate o socie.

⁴⁸ Dunque quei servizi, come definiti dal d.m. n. 53 del 2015, funzionali a sviluppare l'attività di garanzia collettiva, purché svolti in via accessoria a quest'ultima ed esclusivamente nei confronti dei soci. Si pensi alla prestazione di servizi di consulenza finanziaria. Tra i Confidi minori sono ricompresi anche i cc.dd. Confidi di “secondo grado”, i quali svolgono, in via esclusiva, attività di garanzia collettiva in favore di altri Confidi, così assolvendo a una funzione di ripartizione del rischio.

requisiti patrimoniali più stringenti previsti per gli intermediari⁴⁹. La circostanza ha un effetto diretto sulle modalità di concessione delle garanzie, poiché obbliga, evidentemente, a un irrigidimento dei processi di valutazione del merito creditizio⁵⁰, con valutazione più attenta dei beneficiari. Ciò dovrebbe comportare tendenziali vantaggi sotto il profilo del miglioramento della qualità generale del portafoglio⁵¹.

Non va sottovalutato, tuttavia, come l'assimilazione al modello bancario di vigilanza possa, per altro verso, presentarsi poco premiale per strutture che rimangono pur sempre di carattere consortile o cooperativo, a mutualità prevalente e con limitata redditività nonché, in genere, di dimensioni ridotte, anche territorialmente. Per esse, l'introduzione di modelli di controllo standardizzato – parametrati su soggetti dalla natura diversa – può ingenerare, e ha ingenerato, difficoltà di ordine pratico⁵², ove si consideri altresì che la soggezione all'attività di vigilanza implica costi di *compliance* assorbibili solo da strutture capaci di originare ricavi congrui⁵³. D'altro canto, il rispetto di requisiti patrimoniali più rigidi può determinare una

⁴⁹ In particolare, patrimonio di vigilanza conforme ai requisiti del c.d. “primo pilastro” di Basilea e adeguato ai requisiti patrimoniali aggiuntivi in ossequio al c.d. “secondo pilastro”.

⁵⁰ Cfr. C. IMBRIANI, A. LOPES, *Effetti della crisi, dei requisiti di capitale e del rischio in una struttura economica dualistica*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2018, 53 ss., i quali discutono approfonditamente dell'incidenza della regolamentazione in tema di vigilanza prudenziale sul comportamento dei soggetti che esercitano il credito. Rispetto alla vigilanza sugli intermediari non bancari si vedano A. ANTONUCCI, *L'intermediazione finanziaria non bancaria nel d. lgs. 141/2010. Profili di sistema*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2011, I, 40 ss.; M. PELLEGRINI, *Il controllo sugli intermediari finanziari non bancari, aspetti problematici ed orientamenti giurisprudenziali*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2006, I, 57 ss.

⁵¹ Nel senso di poter ridurre il rischio di sofferenze.

⁵² Cfr. G.A. POLICARO, *La crisi dei confidi*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2021, spec. 1482 ss.

⁵³ S. DELL'ATTI, A. LOPES, *o.c.*, 148.

riduzione dell'offerta complessiva di garanzie da parte dei Confidi maggiori e, dunque, un effetto non pienamente coerente con la funzione propria dei sistemi di garanzia collettiva.

I Confidi minori, al contrario, sono, ad oggi, sottoposti ad un sistema di vigilanza ispettiva e informativa ma non regolamentare, le cui competenze sono attribuite all'Organismo Confidi Minori disciplinato all'art. 112-bis T.U.B. e dal d.m. 23 dicembre 2015 n. 228⁵⁴.

L'attività di controllo è per quest'ultimi meno rigorosa, stante il mancato assoggettamento a forme di vigilanza prudenziale. La diversificazione consente di escludere, per un numero consistente di enti di garanzia collettiva, il rafforzamento della struttura di governo e presidio dei rischi, con il relativo carico di costi.

Tale diversificazione è, d'altronde, segno della rilevanza operativa dei Confidi di minori dimensioni colta del legislatore, territorialmente più diffusi rispetto ai Confidi "106" e, quindi, capaci di raccogliere un segmento ampio di PMI. Essa si esprime in un'esigenza duplice: non ingessare l'organizzazione interna soggetti con controlli e adempimenti regolamentari e informativi – la cui gestione richiederebbe una articolazione organizzativa

⁵⁴ L'Organismo ha personalità giuridica di diritto privato ed è dotato dei poteri di vigilanza informativa e ispettiva di cui all'art. 11 del d.m. 23 dicembre 2015, n. 228. Nello svolgimento dei compiti attribuiti collabora con le Autorità di vigilanza ed è sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia. Gli artt. 9 e 10 del decreto ne dettagliano le funzioni. Tra queste, la gestione dell'elenco Confidi minori, la valutazione delle istanze di iscrizione a quest'ultimo, la verifica della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione e per la permanenza dei requisiti necessari per il mantenimento dell'iscrizione, nonché la verifica del rispetto, da parte degli iscritti, delle disposizioni che regolano la loro attività.

che i Confidi minori non sono in grado di istituire – e introdurre, al contempo, un meccanismo di controllo che favorisca un approccio più organizzato al mercato. In effetti, sebbene non direttamente, l’Organismo Confidi Minori attrae comunque nel raggio di azione dell’Autorità di Vigilanza quest’ultimi⁵⁵.

Come per i maggiori, anche per i Confidi minori le scelte del legislatore in punto di disciplina hanno dato luogo ad esiti contraddittori sul piano pratico. Se infatti, da un lato, l’auspicio di una crescita dimensionale ad esito di controlli più limitati non pare avere avuto seguito⁵⁶, allo stesso tempo il mancato assoggettamento a forme di vigilanza prudenziale si è rivelato controproducente, in più di un’occasione, per le garanzie rilasciate. Non va dimenticato, in questo senso, che la sottoposizione a vigilanza prudenziale è percepita dal sistema come indicatore di una maggiore stabilità patrimoniale dell’ente garante. Essa si riflette, perciò, sul giudizio di affidabilità delle garanzie rilasciate dagli operatori minori da parte degli istituti erogatori di credito, per i quali la minore stabilità patrimoniale fa venire meno il vantaggio del *credit risk mitigation* connesso alla garanzia⁵⁷.

⁵⁵ Per i Confidi minori la presenza di forme di controllo si rende necessaria a fronte delle difficoltà spesso manifestatesi nello svolgimento dell’attività e nella gestione delle provvidenze pubbliche di cui sono destinatari. Sottolinea A. ANTONUCCI, *o.c.*, 40 che la scelta nel senso di introdurre un più organico sistema di controlli, seppur ridotto rispetto a quello dei Confidi maggiori, è da ricondurre «al rilievo che la pressoché totale assenza di presidi, seppur giustificata dalla ridotta operatività di tali soggetti (circostrita alla prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorire l’accesso al credito alle piccole e medie imprese associate), ha fino ad oggi incentivato e favorito il proliferare di iniziative non esemplari».

⁵⁶ V. D. BOLOGNESE, G. PAGLIETTI, *I Confidi in Italia*, cit., 38 ss.

⁵⁷ Se questo è l’effetto, il rischio, però, è quello di rendere poco attraenti per il mercato del credito i prodotti dei Confidi ex 112 T.U.B. e, dunque, di marginalizzare il sistema dei

3. Garanzie collettive dei fidi e sistema di garanzie pubbliche. Il Fondo PMI

Il Fondo di Garanzia per le PMI è uno strumento istituito con l'art. 2, comma 100, lett. a) della legge n. 662 del 23 dicembre 1996, finalizzato ad agevolare la concessione di credito alle PMI⁵⁸. Il Fondo consente di beneficiare di una garanzia a copertura del rimborso del finanziamento ricevuto – ovvero di una controgaranzia in favore del garante di prima istanza – a valere su fondi pubblici messi a disposizione delle piccole e medie imprese, le quali possono così evitare il ricorso a garanzie reali⁵⁹.

A partire dal 2013⁶⁰, il Fondo ha messo a disposizione del sistema bancario un ammontare complessivo di garanzie di importo considerevole⁶¹ e ha

Confidi minori, cfr. P. DE VINCENTIIS, *Sistemi di gestione del rischio di credito*, in *Bancaria*, 2010, 197 ss.

⁵⁸ Si destina «una somma fino ad un massimo di 400 miliardi di lire per il finanziamento di un fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese».

⁵⁹ Dall'istituzione, la normativa ha conosciuto numerosi interventi normativi modificativi. Per una ricostruzione di massima cfr. E. OLIVIERO, *La riforma del Fondo di Garanzia per le Piccole Medie Imprese. Un difficile equilibrio tra diritto ed esigenze operative*, 31 gennaio 2020, in www.ilcaso.it. Da ultimo, la legge di bilancio 2025 ha esteso il Fondo di Garanzia per le PMI anche alle Mid Cap con meno di 250 dipendenti, quindi a imprese che, pur non essendo considerate piccole e medie imprese, hanno comunque una struttura dimensionale contenuta.

⁶⁰ A.A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia statale*, in *Riv. dir. banc.*, 2020, I, 259 ss.

⁶¹ Il *report* del Fondo di Garanzia, datato 31 dicembre 2024 e disponibile presso www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2025/02/Relazione-Dicembre-2024_Sito.pdf, segnala finanziamenti accolti nell'anno 2024 per Euro 42,5 mld e un importo garantito pari a Euro 29,9 mld.

avuto un ruolo essenziale nel consentire al sistema creditizio di erogare credito alle PMI con limitati accantonamenti di capitale di vigilanza.

Il meccanismo di garanzia presenta ambiti di sovrapposizione evidenti con l'attività di garanzia dei Confidi. Tale sovrapposizione, che in alcune ipotesi è orientata verso forme di integrazione – in particolare nell'ipotesi in cui il Confidi garante di prima istanza si garantisce, a propria volta, con la controgaranzia del Fondo – può nondimeno presentare aspetti problematici. se collocata nella prospettiva della valutazione della crisi del sistema Confidi.

Il Fondo occupa lo stesso campo di azione del Confidi perché si colloca nel medesimo ambito di iniziativa nei confronti del sistema bancario. Questo offre agli istituti di credito un'alternativa concreta rispetto alla garanzia Confidi, potendo quest'ultimi ottenere in via diretta il beneficio della garanzia del Fondo⁶², e determina, in tale ottica, la progressiva disintermediazione del sistema delle garanzie collettive. L'effetto, in particolare, è corroborato dalla forza della garanzia del Fondo, la quale ha il vantaggio di consentire alle banche di non accantonare patrimonio a fini regolamentari sulla quota di finanziamento garantito (c.d. “ponderazione zero”), in quanto, in virtù del principio di sostituzione, ad essa si applica il fattore di ponderazione associato allo Stato italiano⁶³.

⁶² Si vedano le “Disposizioni Operative” del Fondo, disponibili presso https://www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/disposizioni_fondo_di_garanzia.pdf, 15. Sulla percentuale di copertura degli importi finanziati (che varia dell'ottanta per cento al trenta per cento), a seconda del tipo di soggetto finanziato e del tipo di operazione, 20 ss.

⁶³ Il quale, evidentemente, risulta più favorevole di quello del soggetto debitore. Cfr. Comunicazione di Banca d'Italia del 3 agosto 2009 - Garanzia di ultima istanza dello Stato

Per gli enti creditizi l'accesso diretto al Fondo si presenta come uno strumento più rapido, meno costoso e attributivo di maggiori benefici in termini di patrimonio di vigilanza⁶⁴. L'effetto combinato di quanto descritto è apparso per i Confidi particolarmente negativo, e si è potuto osservare come la possibilità di accesso diretto al Fondo abbia inciso significativamente sulla redditività degli enti di garanzia collettiva.

Le banche, pur in presenza del Fondo, hanno peraltro dimostrato di continuare a preferire l'erogazione di credito a vantaggio di PMI in buone condizioni economico-patrimoniali, poiché l'affidabilità patrimoniale del debitore riduce ulteriormente il rischio di credito connesso alla porzione di erogato non coperta dalla garanzia⁶⁵. Con ciò, tuttavia, oltre a venir in parte distorti gli obiettivi del Fondo, si è causato il dirottamento verso i Confidi delle imprese con peggiore equilibrio economico-finanziario, per le quali l'accesso al Fondo è risultato precluso a ragione dell'inidoneità a

ex art. 11, comma 4, D.L. n. 185/2008, e relativo D.M. di attuazione 25.3.2009. Trattamento prudenziale, 5. Ciò consente alle banche di porre in essere un numero maggiore di finanziamenti.

⁶⁴ Questo, peraltro, non solo rispetto alla garanzia diretta rilasciata dal Confidi, bensì anche rispetto alla garanzia Confidi a sua volta contro-garantita dal Fondo. Quest'ultima, infatti, comporta un assorbimento patrimoniale superiore rispetto alla garanzia diretta del Fondo, poiché non esime le banche dall'obbligo di tener in conto il grado di rischio riferibile al Confidi. e, soprattutto, perché la controgaranzia del Fondo copre l'ottanta per cento dell'importo *garantito*, che, a propria volta, è generalmente pari all'ottanta per cento dell'importo *erogato*. Si veda anche L. LAVECCHIA, L. LEVA, D. LOSCHIAVO, *Accesso diretto e indiretto delle PMI alle garanzie pubbliche: un esercizio di valutazione delle normative regionali*, in *Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza*, 2020, 5.

⁶⁵ Di solito pari al 20%. Vedi, sul punto, G.A. POLICARO, *I confidi: quale libertà d'impresa tra (iper)regolamentazione, contrazione degli aiuti pubblici e riduzione dell'operatività?*, cit., 18.

ottenere *rating* positivo⁶⁶. La conseguenza è stata l'incremento degli affidatari di qualità peggiore, meno performanti e più esposti al pericolo di *default*: con conseguente generale deterioramento del patrimonio dei Confidi, spesso impossibilitati a rivalersi sui soggetti garantiti una volta subita l'escussione della garanzia.

Non è dunque senza motivo che si è assistito al ricorso delle regioni italiane al disposto di cui d.l.112/1998 (c.d. "Legge Bassanini"), art. 18, comma 1, lettera r), nel tentativo di imporre al Fondo il solo intervento in qualità di contro-garante (e non di garante diretto), per evitare che la progressiva disintermediazione dei Confidi si tramutasse in danno concreto alla capacità di accesso al credito delle imprese minori⁶⁷.

La possibilità è però venuta meno con il d.l. 30 aprile 2019, n. 34 che ha eliminato il potere di intervento regionale di cui alla citata lettera r). La modifica è stata giustificata dall'opportunità di evitare l'allungamento dei tempi e l'incremento dei costi dovuti all'intermediazione del Confidi, nell'ottica di aumentare la libertà di scelta delle banche nella selezione della

⁶⁶ Il Fondo si basa, infatti, su un modello di valutazione del merito creditizio delle imprese (*rating/scoring*), che analizza, tra gli altri, gli indicatori di bilancio e i dati ricavabili di Credit Bureau e di Centrale Rischi. Il sistema di valutazione attribuisce una classe di *rating* per classi, con alcune escluse dalla valutazione di ammissibilità del Fondo.

⁶⁷ Che nella versione originaria precisava che «Sono conservate allo Stato le funzioni amministrative concernenti [...] r) la gestione del fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Con delibera della Conferenza unificata sono individuate, tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi di cui all'articolo 155, comma 4, del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385».

garanzia ritenuta più opportuna. La scelta, tuttavia, non sembra, nel complesso, che mettere a repentaglio la capacità operativa di molti Confidi e aggravare ancor di più il corso di emarginazione dall'offerta di credito per le PMI con *rating* negativo, presenti, in particolar modo, nel tessuto imprenditoriale del Mezzogiorno⁶⁸.

Oltretutto, la preferenza indiretta accordata dal legislatore alla garanzia del Fondo non tiene conto che le modalità di concessione variano, poiché per questa il giudizio di ammissibilità è fondato su parametri oggettivi di *screening*⁶⁹, mentre per i Confidi la valutazione di merito di credito si presenta più articolata, e quindi più costosa, ma anche ancorata ad una conoscenza diretta del soggetto richiedente, della sua attività e delle relative prospettive di sviluppo. L'aspetto non è privo di importanza, e non è da sottovalutare l'effetto controproducente cui può dar vita, in particolare rispetto alle imprese che, pur trovandosi in temporanea difficoltà, dimostrano di possedere buoni margini di crescita, apprezzabili, però, solo nell'ipotesi in cui la valutazione di merito è condotta secondo criteri di prossimità. La sola valutazione degli indicatori di bilancio, al contrario, rischia di portare

⁶⁸ Si è d'altronde osservato che la concorrenza del Fondo PMI induce il sistema bancario a deprezzare le garanzie confidi quando a propria volta non accompagnate da controgaranzia del Fondo, rafforzando così il processo di marginalizzazione, G.A. POLICARO, *o.u.c.*, 19.

⁶⁹ In particolare, i dati economico-finanziari rimontanti agli ultimi due esercizi contabili chiusi dal richiedente.

all'esclusione dall'accesso al credito di soggetti che in concreto possono risultare prenditori di debito "buono"⁷⁰.

4. Dinamiche recenti nel mercato dei Confidi e le prospettive di riforma. L'art. 5 del disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese

I dati messi a disposizione da Banca d'Italia segnalano le difficoltà incontrate dal comparto Confidi nell'operare secondo criteri di sostenibilità economica, a causa, principalmente, dell'incapacità di garantire margini di profitto sufficienti.

La progressiva diminuzione dell'ammontare di garanzie rilasciate, di cui si è dato atto, non risulta infatti compensata, per i Confidi 106, dalla capacità del settore di incrementare l'erogazione diretta di finanziamenti per cassa. Sulla redditività del settore, inoltre, pesa in negativo l'aumento dei costi operativi e la misura dei costi fissi legati, in particolare modo, alla *compliance* con le indicazioni di vigilanza⁷¹. Il tema dell'impatto costi di *compliance* costituisce, peraltro, un aspetto non secondario delle difficoltà incontrate dai

⁷⁰ Non sarebbe dunque privo di logica, ove si appurassero gli effetti appena descritti, pensare a un rafforzamento del rapporto tra regione e Confidi, specie nelle aree più depresse, per incanalare fondi regionali a supporto, in forma di controgaranzia, dei Confidi garanti di PMI prive dei requisiti contingenti per beneficiare del Fondo.

⁷¹ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, 30 maggio 2025, 179 ss. L'incidenza delle garanzie relative a esposizioni deteriorate sul totale di quelle rilasciate, sebbene ridotta, rimane tuttavia significativa.

Confidi, in quanto tali costi agiscono come vincolo alla libertà di azione dei Confidi e, in particolare, alla diversificazione delle attività esercitate. Significativa è, poi, la circostanza che solo un terzo dei Confidi maggiori detiene, attualmente, garanzie pari ai 150 milioni di volume soglia di attività finanziaria, mentre i restanti due terzi sono in grado di mantenere i requisiti per l'iscrizione nell'Albo *ex art. 106 T.U.B.* solo grazie allo svolgimento di attività finanziarie differenti dalla concessione di garanzie sul credito⁷². I dati appaiono quindi in linea con quanto si è descritto in merito agli effetti del Fondo PMI.

Per quel che riguarda i Confidi minori, si dà atto della presenza di un gruppo consistente di soggetti scarsamente operativi o, addirittura, non operativi, mentre un nucleo ridotto sembra manifestare una tendenza alla crescita dimensionale e, soprattutto, favorevole a processi di aggregazione inter-consortile⁷³.

La tendenza all'aggregazione si riscontra inoltre per i Confidi vigilati. Alla base del fenomeno aggregativo, tanto per i Confidi *ex art. 122 T.U.B.*, quanto per i “maggiori”, vi sono ragioni molteplici, in parte legate all'op-

⁷² Vale a dire del *proprium* riferibile a tali soggetti, vedi D. BOLOGNESE, G. PAGLIETTI, *I Confidi in Italia*, Torino, 2025, 40 s., *report* sullo stato dei Confidi italiani prodotto in collaborazione con la Camera di Commercio di Torino.

⁷³ D. BOLOGNESE, G. PAGLIETTI, *o.n.c.*, 20 s. Altri indicatori confermano poi la divaricazione del sistema Confidi tra regioni settentrionali e centro-sud. I Confidi del Nord Italia, in particolare, pur rappresentando soltanto un terzo del totale, risultano aver erogato il 57,5% del flusso complessivo di garanzie. Al contrario, le regioni del Mezzogiorno, pur godendo della presenza sul territorio della metà dei Confidi italiani, hanno erogato soltanto il 14,6% delle garanzie.

portunità di diversificazione del portafoglio tramite l'espansione trans-regionale dell'attività, in parte dovute al riflesso prodotto dai processi aggregativi a livello del settore bancario⁷⁴. È la stessa presenza di costi fissi significativi, poi, a spingere verso l'aggregazione, atteso che con l'incremento della massa operativa gestita è possibile raggiungere economie di scala sufficienti a ridurre l'incidenza.

A fronte di un quadro così delineato, si pone il problema di comprendere se il modello Confidi, almeno per come si presenta nelle sue linee attuali, meriti di essere preservato – con gli opportuni aggiustamenti, in particolare rafforzandone la dipendenza dal sostegno pubblico, imprescindibile se si considera la natura consortile e mutualistica dei soggetti e a patto di chiarire i rapporti con il Fondo PMI⁷⁵ – o se, invece, siano necessari interventi

⁷⁴ Questi ultimi richiedono infatti, laddove i Confidi vogliano mantenere il ruolo di interlocutore del sistema creditizio, di strutturarsi a propria volta in modo da mantenere un flusso comunicativo adeguato con strutture sempre più lontane territorialmente, secondo le prospettive già ravvisate da C. IMBRIANI, G. SCANAGATTA, *I vincoli finanziari delle imprese italiane in tempo di crisi. Banche, imprese, Confidi, garanzie*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2012, 445 ss.

⁷⁵ Natura mutualistica che, evidentemente, non è preordinata al lucro e che emerge laddove si confrontino le percentuali di guadagno sulla concessione della garanzia da parte dei Confidi e quelle degli intermediari che concedono il credito, sensibilmente favorevoli a questi ultimi. Per quanto riguarda i rapporti con il Fondo PMI, oltre a quanto accennato nel paragrafo precedente, occorre tenere in conto che la necessità di rispettare gli stringenti requisiti prudenziali porta i Confidi, in misura sempre maggiore, a non garantire indebitamento laddove non vi sia la possibilità di ottenere una controgaranzia dal Fondo, cfr. L. LAVECCHIA, L. LEVA, D. LOSCHIAVO, *Accesso diretto e indiretto delle PMI alle garanzie pubbliche: un esercizio di valutazione delle normative regionali*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Roma, 2020, 13 ss. A partire da ciò, si osserva correttamente, però, che l'appiattimento dell'attività dei Confidi a quella di soggetto prestatore di garanzia costretto a rivalersi sul Fondo, muta in concreto la funzione dei Confidi a quella di una mera società di prestazione di servizi. Il ruolo originario risulta, così, notevolmente impoverito, cfr. B. RUSSO, *o.c.*, 230 s.

normativi che accompagnino il cambiamento di ruolo e funzioni, soprattutto nell'ottica di garantire una diversificazione delle fonti di ricavo⁷⁶. L'alternativa residua rischia di essere la graduale estromissione dei Confidi dal sistema del credito.

Non è detto però che il mutamento debba necessariamente muovere solo in una direzione o solo nell'altra: è tuttavia opportuno prendere atto che parte dei presupposti concettuali dell'operatività dei Confidi appare oggi superata e, perciò, che un cambiamento del modello, in qualunque senso, si impone.

In questo senso pare andare il disegno di legge annuale per le piccole e medie imprese, approvato in via preliminare il 14 gennaio 2025 dal Consiglio dei ministri e all'esame in commissione al Senato, il cui art. 5, rubricato *Delega al Governo sul riordino della disciplina dei confidi*, attribuisce al governo la delega per l'adozione di decreti legislativi destinati alla razionalizzazione della disciplina dei Confidi.

I principi della delega sono sintetizzabili nel *i)* riordino della disciplina; *ii)* nell'allargamento della compagine sociale a soggetti diversi da PMI e liberi professionisti; *iii)* la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo 106 TUB; *iv)* la revisione delle attività esercitabili dai medesimi, in particolare con riferimento alle attività di consulenza e assistenza alle imprese consorziate o socie; *v)* favorire l'integrazione inter-consortile.

⁷⁶ V. G.A. POLICARO, *I Confidi. La fenice dopo la parabola?*, Milano, 2023, 3 s.

La delega sembra muoversi lungo due linee direttrici. Da un lato, la spinta verso il rafforzamento patrimoniale dei Confidi, che si desume dalla volontà di promuoverne l'integrazione e di aprire le maglie della partecipazione al capitale sociale. Dall'altro, l'intenzione di assicurare un ampliamento del perimetro di operatività, attraverso il superamento dei limiti posti all'attività consortile. In entrambe le ipotesi, il corso prospettato pare coerente con gli elementi di crisi individuati⁷⁷.

Le soluzioni approntate dal legislatore, nondimeno, presentano profili teorici di criticità, i quali dovrebbe essere trattati in sede di attuazione della delega.

Volendo accennare solo a quelli che emergono più nettamente dal testo, vale la pena osservare, in merito al primo degli obiettivi posti dall'art. 5, che i processi aggregativi che si intende favorino rispondono ad una realtà che è, in parte, già in atto. Tuttavia, occorre tenere in conto che, se le aggregazioni consentono la nascita di enti di dimensioni superiori, capaci di competere sul mercato, assorbire costi di struttura e confrontarsi con il mondo bancario, la crescita dimensionale implica un fisiologico allontanamento dal territorio, dalla conoscenza dei membri e delle relative dinamiche imprenditoriali. Un simile effetto richiede quindi un controbilanciamento, teso a consentire alle realtà economiche minori, espressione di

⁷⁷ Sebbene – rispetto al primo elemento – non sarebbe peregrino prevedere che i Confidi possano assumere partecipazioni in altri enti senza che ciò comporti una modificazione sostanziale dell'oggetto sociale. Ciò potrebbe garantire una diversificazione delle fonti di reddito e dei rischi nonché rafforzare l'acquisizione di *know-how* da parte dei Confidi stessi, da portare a vantaggio delle imprese associate. Si pensi alla partecipazione in società che promuovono l'innovazione tecnologica o che svolgono attività di consulenza finanziaria alle imprese.

un'area geografica, di mantenere un canale diretto con il mercato del credito tramite il sistema Confidi, canale che rischierebbe di venire meno laddove le controparti divenissero troppo articolate e distanti territorialmente. In questo senso, sarebbe auspicabile procedere ad un rafforzamento dei Confidi minori, da perseguire, probabilmente, attraverso un ripensamento del rapporto di questi ultimi con le Regioni.

Quanto alla revisione del perimetro delle attività esercitabili dai Confidi, va sottolineato che essa è prevista per i soli Confidi 106.

Appare opportuno quindi, in primo luogo, che in sede di esercizio della delega la revisione venga intesa nel senso del superamento del concetto di attività prevalente. Ciò consentirebbe di superare lo squilibrio determinato dal fatto che, pur essendo i Confidi soggetti a vigilanza, essi hanno un raggio di azione limitato rispetto agli altri intermediari vigilati ai sensi del 106 T.U.B., determinato dall'obbligo di dover prestare l'attività in via prevalente nei confronti dei soci. Lo svolgimento dell'attività di garanzia collettiva fidi in assenza del vincolo di prevalenza, ampliando e diversificando il bacino di possibili utenti, potrebbe, infatti, favorire il miglioramento della sostenibilità economica dei Confidi: l'effetto indiretto sarebbe, peraltro, quello di potenziare l'accesso al credito delle PMI, le quali potrebbero contare su strutture più efficienti, capaci di assorbire anche la prestazione di garanzie nei confronti di soggetti in temporanea difficoltà economica.

Nella medesima prospettiva, si dovrebbe consentire ai Confidi maggiori di svolgere nei confronti delle imprese socie, previa autorizzazione da parte di Banca d'Italia, ogni ulteriore attività di prestazione di servizi o attività

di credito, come previsto per gli intermediari finanziari vigilati, mantenendo, tuttavia, il criterio di prevalenza. Oltre a incidere sulle prospettive economiche dei Confidi, si potrebbe in questo modo accrescere tipo e qualità dei servizi messi a disposizione dei membri.

Il problema di un ampliamento delle attività si pone anche per i Confidi minori, nonostante nulla si dica in merito nel disegno di legge delega, poiché pure per quest'ultimi, come si è osservato, vi è l'esigenza di un migliore equilibrio economico-finanziario. Se questo è vero, una possibile soluzione potrebbe rinvenirsi nel superamento del criterio dell'esclusività dell'attività di garanzia in favore del diverso criterio di prevalenza⁷⁸. Oltre a questo, il rafforzamento dei Confidi minori richiede di valorizzarne il patrimonio informativo, diffuso territorialmente, patrimonio che – come detto, anche alla luce dei fenomeni aggregativi segnalati – emerge come elemento qualitativo da salvaguardare per l'intero sistema del credito⁷⁹. In

⁷⁸ Una recente sentenza delle SS.UU., 15 marzo 2022, n. 8472, in *Dejure*, ha stabilito che non è affetta da nullità la fideiussione rilasciata da un Confido minore nell'interesse di un proprio socio e a beneficio di un terzo diverso da una banca o da un soggetto altrimenti autorizzato all'esercizio del credito. La pronuncia supera, quindi, in via interpretativa i limiti posti all'attività dei Confidi *ex* 112 *bis* e potenzialmente è in grado di incidere sul novero delle attività esercitabili da tali Confidi. Sebbene criticabile sotto il profilo del ragionamento giuridico (si vedano, in merito, le puntuali osservazioni di A. DI CIOMMO, G. AGOSTINI, *L'attività dei confidi minori alla luce della sentenza (SS.UU. civ.) 15 marzo 2022, n. 8472*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, febbraio 2024, 1 ss.), la pronuncia coglie però un'esigenza concreta.

⁷⁹ Il disegno di legge delega disciplina la revisione del volume di attività finanziaria richiesto ai sensi dell'art. 106 T.U.B. Va preso atto, in effetti, che il requisito dimensionale appare oggi difficile da raggiungere per i Confidi maggiori, tenuto conto del criterio dell'attività prevalente e delle difficoltà incontrate dal meccanismo delle garanzie collettive. In questa prospettiva, il requisito dimensionale correlato al volume di attività finanziaria dovrebbe avere carattere mobile, in quanto il mancato raggiungimento in un esercizio non dovrebbe fondare un giudizio di instabilità patrimoniale del Confido.

una simile prospettiva, si rende forse opportuno consentire ai Confidi *ex* art. 112 T.U.B. di svolgere attività di consulenza svincolata dal rilascio di garanzie collettive nei confronti delle imprese operanti nell'area di competenza. La conoscenza dell'ambiente economico locale, dei suoi operatori, delle esigenze specifiche che sono manifestate, costituiscono elementi la cui comprensione permette un'evoluzione in senso consulenziale dell'attività, mantenendo, al contempo, il ruolo di supporto nell'accesso al mercato che è tratto tipico della proiezione di tali enti.

5. Osservazioni conclusive

Sulla scorta di quanto osservato, è possibile prevedere che il modello Confidi sarà, nel prossimo futuro, soggetto a processi evolutivi. Spingono in questa direzione tanto la crisi della garanzia collettiva, acuita dal rapporto tutt'ora irrisolto con il funzionamento del Fondo PMI, quanto le intenzioni del legislatore. Ma va in tal senso anche il dinamismo degli operatori, i quali dimostrano di voler perseguire differenti strategie di impresa, di carattere consulenziale, muovendosi verso forme di garanzia e di offerta di servizi finanziari e non finanziari che siano in grado di rispondere alle mutate esigenze delle PMI. Basti pensare, a tal proposito, tra i molti esempi possibili, alla capacità dimostrata dai Confidi 106 di intervenire come investitori-sottoscrittori in fondi di nuova generazione⁸⁰, ovvero alla capacità

⁸⁰ Investendo così direttamente nell'economia reale, cfr. B. RUSSO, *o.c.*, 67.

di garantire e sottoscrivere minibond, e di presentarsi al mercato come emittenti⁸¹.

Se il ruolo dei Confidi è destinato a mutare, probabilmente si accentuerà la divaricazione tra strutture di dimensioni maggiori, con proiezione nazionale, i quali agiranno come intermediari 106 entro i limiti riscritti dalla riforma⁸², e una rete di Confidi minori, radicati nel territorio, vicini alle imprese ai margini del mercato del credito. Soprattutto per quest'ultimi, l'obiettivo politico di un rafforzamento del rapporto con le Regioni appare, come si è detto, imprescindibile per la sopravvivenza, unitamente all'evoluzione in senso maggiormente consulenziale.

In questo senso, la prossimità alle imprese del territorio, la conoscenza dello stato di salute degli associati e delle dinamiche locali, sono i cardini da cui deve partire il percorso di riqualificazione professionale, specializzazione consulenziale e digitalizzazione, specie per i Confidi minori, per provare a rendere il sistema nuovamente competitivo. Nell'ottica considerata, il campo offerto dal supporto alla pianificazione finanziaria e al controllo direzionale delle PMI è particolarmente interessante. Il posizionamento in tale ambito potrebbe infatti consentire ai Confidi di mantenere una propria collocazione nella catena del credito, tramite l'offerta di servizi che, pur non limitandosi alla concessione di garanzie, sarebbero in ogni caso orientati ad assicurare alle PMI una gestione ottimale delle esigenze

⁸¹ Cfr. <https://bebeez.it/private-debt/cofiter-confidi-di-bologna-prepara-minibond-short-term/>, 10 ottobre 2016.

⁸² E con attenzione, comunque, a non disperdere la peculiarità della funzione consortile.

di credito⁸³. Ciò, attraverso un lavoro di disseminazione di conoscenza su strumenti finanziari e gestionali innovativi a disposizione dell'associato, calibrati sulla specifica realtà, rispetto alla quale il patrimonio di prossimità assume, evidentemente, una rilevanza fondamentale⁸⁴. Non più, dunque, enti di garanzia dei crediti, ma consulenti in settori in cui il mondo delle piccole e piccolissime imprese è in affanno fisiologico, a causa di carenze strutturali e del cronico sottodimensionamento⁸⁵.

Di fronte al progressivo ridimensionamento dell'attività di concessione di garanzia mutualistica, ai Confidi spetta pertanto, con il supporto del legislatore, di modificare il proprio ruolo, intercettando le mutate esigenze delle imprese e sfruttando le innovazioni e tecnologie legate al settore finanziario. Nel far questo, dovranno però essere in grado di rinnovare e rafforzare la propria funzione di prossimità.

⁸³ Oltre a poter garantire un miglioramento di redditività nell'attività consortile. Si pensi anche al rilascio di garanzie *equity* in favori di soggetti interessati ad entrare nel capitale di rischio delle imprese associate, rafforzandone la componente patrimoniale e la capacità imprenditoriale, o alla possibilità di sviluppare strumenti di finanza alternativa come il *digital lending*. (vedi A.P. IANNUZZI, *I confidi a sostegno delle imprese e dei processi innovativi. Opportunità, vincoli e strategie di sviluppo*, Milano, 2020, 185 ss.). Centrale dovrà rimanere, nella prospettiva della "prossimità", la capacità di fornire servizi agli istituti di credito per la valutazione del merito creditizio delle PMI nonché la consulenza nella presentazione di progetti di investimento preordinati alla presentazione di richieste di finanziamento.

⁸⁴ I Confidi si presenterebbero, così, come promotori dell'accompagnamento consapevole delle PMI sul mercato del credito. Tale attività appare di notevole importanza specie nelle regioni meridionali dove le imprese di minori dimensioni dimostrano di possedere una struttura finanziaria fragile.

⁸⁵ In aggiunta agli ambiti già accennati, in ritardo, si pensi anche al campo della sostenibilità ambientale e alla necessità che le PMI vengano educate per conformarsi al rispetto di principi ESG, dai quali dipende la possibilità di avere un migliore accesso alla grande distribuzione o agli stessi mercati esteri.