

Stefano Dell'Atti, Pasquale di Biase, Simona Galletta, Antonio Lopes e Stefania Sylos Labini, *Il sistema dei Confidi in Italia tra crisi e vincoli regolamentari*, Prefazione di A. Giannola, «Quaderno SVIMEZ», n. 64, Roma, SVIMEZ, aprile 2021, pp. 175.

L'opportunità di ulteriori approfondimenti circa il ruolo dei Confidi nel sistema economico italiano deriva tanto dai cambiamenti di matrice normativa che ne hanno ridefinito il quadro regolamentare di riferimento, quanto dalle vicende economico-finanziarie degli scorsi anni, che hanno, tra l'altro, ridisegnato la struttura del mercato del credito alle imprese, nel quale gli organismi di garanzia collettiva operano. Gli eventi economico-finanziari in discorso hanno riguardato sia il lato dell'offerta che quello della domanda di credito. Quanto al primo, la disponibilità di credito bancario alle imprese nel nostro Paese è stata influenzata dal processo di consolidamento, dalla contrazione dei margini dell'attività di impiego, dall'aumento delle sofferenze e dal deterioramento della situazione patrimoniale. Ad incidere sulla domanda di credito da parte delle imprese, invece, è stato il generale processo di ristrutturazione del tessuto imprenditoriale italiano, che si è caratterizzato per l'eliminazione delle unità produttive meno efficienti e ha modificato la capacità delle imprese di interagire con le banche.

In questa prospettiva, il Quaderno SVIMEZ n. 64, *Il sistema dei Confidi in Italia tra crisi e vincoli regolamentari*, scritto da Stefano Dell'Atti (professore ordinario di Economia degli intermediari finanziari dell'Università degli Studi di Foggia), Pasquale di Biase (professore associato di Economia degli intermediari finanziari dell'Università degli Studi di Foggia), Simona Galletta (assegnista di ricerca e professore a contratto di Economia degli intermediari finanziari dell'Università degli Studi di Catania), Antonio Lopes (professore ordinario di Economia politica dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale") e Stefania Sylos Labini (professore associato di Economia degli intermediari finanziari dell'Università degli Studi di Foggia), prosegue una riflessione iniziata nel 2013 con la pubblicazione di un precedente studio in tema di Confidi: il Quaderno SVIMEZ n. 36, intitolato *Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo*, curato da due degli Autori del volume in analisi (Stefano Dell'Atti e Antonio Lopes) e da Giuseppe Tucci, professore ordinario di Diritto civile dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Il primo Capitolo del "nuovo" Quaderno SVIMEZ sui Confidi comprende una ricostruzione delle sfide che le istituzioni dell'Unione europea e dell'area dell'euro hanno dovuto affrontare a partire da quando la crisi americana originata dai mutui *sub-prime* ha assunto una dimensione internazionale e ha interessato non solo i mercati e le istituzioni finanziarie attive a livello globale, ma anche le economie dei singoli paesi del vecchio continente. In questa prima sezione, il Quaderno evidenzia, con dettaglio di dati e chiarezza di argomentazioni, come, in una economia dualistica quale quella del nostro Paese, tali effetti siano stati molto differenziati a livello territoriale, suggerendo che, stante il maggior impatto della crisi nelle regioni del Mezzogiorno, nuove opportunità possono aprirsi per i Confidi che saranno in grado di attenuare i problemi derivanti alle imprese dalla scarsità di disponibilità finanziarie di origine bancaria.

Non appena verrà meno lo stimolo di alcune misure, come le garanzie pubbliche e le moratorie, il sistema bancario sarà presumibilmente colpito da un aumento dei crediti *non performing*, che sarà a sua volta seguito da un inasprimento dei criteri di selezione dei nuovi impieghi. In questo scenario, i Confidi sono chiamati ad affrontare sfide che si svolgono su tre piani: devono riuscire a creare valore per le imprese, per le banche e per i *policy maker*. Il nuovo sistema di regole introdotto dai regolatori, tra l'altro ancora in via di completamento dato il mancato esercizio da parte del Governo della delega prevista dalla legge 13 luglio 2016, n. 150, insieme agli scenari che si sono venuti definendo nel mercato, hanno avviato processi di selezione che premiano i soggetti meglio strutturati. L'attivazione di questi meccanismi meritocratici sembrerebbe dimostrata dalla circostanza che, stando ai dati della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, 44 Confidi minori hanno sperimentato un incremento del flusso delle

operazioni controgarantite dal Fondo di garanzia per le PMI del 262% nel 2020¹, in piena emergenza pandemica. Questa evidenza rappresenta una conferma che anche in un contesto così difficile, il funzionamento di questo elemento di congiunzione tra banche e imprese è possibile.

Soprattutto per effetto dell'impatto della normativa prudenziale e delle tecnologie dell'informazione, il modello di *business* delle banche è notevolmente cambiato e il *relationship lending* ha perso terreno, anche a seguito della diffusione di approcci alla valutazione del merito di credito fondati su algoritmi quantitativi. Per questo diventa cruciale la capacità dei Confidi di attenuare i problemi di "opacità digitale" che svantaggiano in particolare micro e piccole imprese, ossia le unità produttive tipicamente assistite dai Confidi, nel momento in cui la loro affidabilità viene valutata tramite questi modelli di *credit risk scoring*². Per verificare la sussistenza delle condizioni necessarie perché i Confidi possano sfruttare le opportunità che nascono dalle sfide correnti, nel secondo Capitolo gli Autori si concentrano sugli interventi regolamentari che, più o meno direttamente, hanno inciso, o potenzialmente incidono, sulla loro attività. Lo studio esamina l'evoluzione della disciplina sugli organismi di garanzia collettiva, a partire dal primo intervento legislativo specificamente dedicato ai Confidi – il decreto legge 30 settembre, n. 269, coordinato con la legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 – fino alle misure introdotte in Italia per contrastare la crisi economica causata dall'emergenza pandemica da Covid-19.

Al riguardo, sono tre, a mio avviso, i profili che meritano particolare attenzione: i) l'evoluzione dei contenuti della supervisione sui Confidi, dopo la riforma introdotta con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, verso una forma di controllo equivalente a quella esercitata sulle banche e contraddistinta tra l'altro dall'adozione di un principio di proporzionalità dell'azione amministrativa che tenga conto del minor rischio sistemico di tali organismi; ii) la tendenza, per i Confidi minori, verso modelli di *audited self-regulation*, nell'ambito dei quali la disciplina e il controllo degli operatori è demandata all'autoregolamentazione del settore, tipicamente tramite un organismo di tipo privatistico sul quale viene esercitato un controllo di secondo livello da parte dell'autorità pubblica³; iii) per quanto di carattere transitorio e straordinario, gli impatti della disciplina contenuta nel decreto legge "Cura Italia" (decreto legge n. 18/2020, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) e nel decreto legge "Liquidità" (decreto legge n. 8/2020, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40).

Per quanto riguarda la proporzionalità della vigilanza finanziaria esercitata sui Confidi, il Quaderno contribuisce ad un dibattito nell'ambito del quale sembra definitivamente affermato il seguente principio: sancito il presupposto per cui il controllo, anche quello sugli organismi di garanzia collettiva, è funzionale alla stabilità dell'intero sistema finanziario, i Confidi più affidabili "meritano di avere accesso a spazi di mercato proporzionati al livello di vigilanza cui sono sottoposti e alle loro capacità"⁴. Giova tenere presente che, secondo la dottrina⁵, al fine di risultare conforme ad un criterio di proporzionalità, la misura di vigilanza adottata dal supervisore nei confronti di un soggetto controllato deve essere: i) idonea, nel senso che i mezzi impiegati devono essere in grado, quanto meno in astratto, di garantire il raggiungimento dell'obiettivo che la vigilanza intende perseguire; ii) necessaria, perché in grado di raggiungere il suo obiettivo minimizzando il sacrificio degli interessi dei destinatari; iii) adeguata, in quanto non grava in modo eccessivo sui destinatari, al punto da non risultare tollerabile.

1 Cfr. Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, *I Confidi in Italia*, 2021, p. 341.

2 Sul tema del razionamento del credito alle PMI a seguito del progressivo abbandono del *relationship banking* a favore dell'uso di algoritmi di analisi del merito di credito, si veda Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, *I Confidi in Italia*, 2021, pp. 160 e ss.

3 Siclari D., *L'evoluzione della supervisione pubblica sui Confidi*, www.contabilitapubblica.it, 23 febbraio, 2021, p. 13.

4 Cfr. Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, 2021, *op. cit.*, p. 341.

5 Cfr. Galetta D.U., *Il principio di proporzionalità*, in Renna M. e Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 16.

In merito alla disciplina contenuta nei decreti “Cura Italia” e “Liquidità”, alla luce dell’esame dei due provvedimenti e delle evidenze che testimoniano le difficoltà operative del Fondo centrale di garanzia per le PMI e del sistema bancario, il Quaderno segnala che se, da un lato, si corre il rischio di un pericoloso ridimensionamento del ruolo dei Confidi, dall’altro, la loro funzione potrebbe evolvere nella direzione della fornitura di un supporto al mantenimento della garanzia pubblica, in funzione di *service*, o verso quella di soggetto finanziatore, che eroga direttamente credito garantito. Le analisi elaborate dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino sui dati del Ministero dello Sviluppo Economico e del MedioCredito Centrale riferiti all’anno 2020 mostrano che la percentuale dei flussi ammessi alle riassicurazioni/controgranzie è cresciuta dell’86% per i Confidi maggiori e del 158% per i Confidi minori, e non perché, come pure si potrebbe erroneamente essere indotti a pensare, i Confidi hanno garantito imprese più rischiose, ma perché hanno attivato una migliore cooperazione con il sistema bancario⁶.

La disomogeneità territoriale cui si è accennato con riguardo agli effetti delle crisi sull’economia italiana trova conferma anche nella distribuzione geografica dei Confidi tra le aree del Paese e nella relativa *performance*. In questa prospettiva, il terzo Capitolo del Quaderno analizza l’evoluzione delle dimensioni operative e dei risultati dei Confidi maggiori operanti in Italia nel periodo 2013-2018. La distribuzione sul territorio nazionale conferma l’esito dell’indagine condotta nel 2013 nel già citato Quaderno SVIMEZ n. 36: i Confidi maggiori sono più diffusi nelle regioni settentrionali, in particolare nel Veneto, e le regioni meridionali si caratterizzano per una marcata disomogeneità territoriale, accompagnata ad una significativa concentrazione (4 dei 7 Confidi maggiori meridionali sono localizzati in Sicilia). L’analisi conferma, inoltre, una importante eterogeneità geografica nella dimensione operativa di tali intermediari: il numero medio di imprese aderenti ai Confidi meridionali è circa tre volte inferiore rispetto a quello del Nord e 2,2 volte rispetto a quello dei Confidi del Centro.

Sempre in tema di *performance*, e anche in questo caso con evidenti implicazioni in chiave di *policy*, il Quaderno propone alcune interessanti considerazioni circa gli elementi che spiegano le difficoltà sul fronte della redditività dei Confidi minori, che, rispetto a quelli maggiori, presentano un modello di *business* concentrato sulla sola garanzia mutualistica, a basso valore aggiunto. Gli Autori riconoscono l’importanza dello scenario di tassi di interesse estremamente bassi, che di fatto impone l’applicazione di commissioni assai contenute e della competizione esercitata dal Fondo centrale di garanzia per le PMI, che può offrire garanzie dirette alle imprese, con condizioni molto vantaggiose, e segnalano l’impatto negativo dei costi, tra i quali vale la pena di ricordare l’onere associato alla contribuzione all’Organismo dei Confidi Minori (OCM), sulla gestione. Alla luce dei dati relativi ai Confidi maggiori, gli Autori indicano la necessità di un recupero di efficienza delle condizioni della gestione caratteristica, che vale soprattutto per gli organismi del Centro-Nord, sulla cui *performance* gravano anche gli accantonamenti e le perdite per deterioramento delle garanzie maturate per effetto del peggioramento delle condizioni delle imprese. Assolutamente condivisibile appare quindi il richiamo ad una “*importante opera di razionalizzazione delle strutture operative*” e allo “*sviluppo di policy commerciali idonee a garantire una più efficace copertura dei rischi*” (p. 114).

La soluzione che gli Autori propongono per affrontare le sfide in atto è “*un ripensamento del business dei Confidi – sia vigilati che minori – ispirato a principi di innovazione e di razionalità*” (p. 86). Innovazione ed efficientamento del modello operativo sono senza dubbio fattori decisivi il cui peso avvertiremo negli anni a venire. Ciononostante, la capacità di sviluppare una interazione costruttiva con le banche e le imprese resta in ogni caso determinante e deve essere opportunamente valutata quando si analizzano, come fatto in maniera approfondita e con la dovuta articolazione nel Quaderno, i risultati dell’attività degli organismi di garanzia collettiva. Infatti, per quanto rappresentino un quadro tecnicamente robusto e metodologicamente fondato, mi sembra opportuno sottolineare, come pure ben emerge dalle pagine del lavoro, che l’esame

6 Cfr. Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, 2021, *op. cit.*, p. 189.

dell'economicità, e della stessa ragion d'essere dei Confidi, non può valutarsi solo attraverso indici economico-finanziari, ma deve integrare tale indagine con l'apprezzamento dell'utilità prodotta in capo alle PMI socie. A questo proposito, assume rilievo la trattazione, nel quarto Capitolo, della riforma del Fondo centrale di garanzia per le PMI e del rischio, con l'introduzione della nuova disciplina, di assistere ad un ridimensionamento del “*ruolo storico di trait d'union tra banche e imprese e tra imprese e Fondo*” (p. 84).

Non si può chiudere senza sottolineare che la possibilità di vincere le sfide che li attendono non dipende esclusivamente da quanto i Confidi hanno già fatto e da quello che saranno in grado di fare. E anche questo è opportunamente messo in rilievo nel Quaderno e ne costituisce il contenuto di maggiore valore nella prospettiva del *policy maker*. Il “*potenziale inespresso*” (p. 17) a disposizione del territorio su cui la loro attività insiste non può svilupparsi compiutamente se l'azione di *policy* non definisce le condizioni idonee a che questo accada, se le istituzioni politiche e le autorità regolamentari, superando un certo grado di miopia e di scarsa incisività che ne ha contraddistinto l'azione, non creano adeguati incentivi e, soprattutto, se non evitano l'errore di sottostimare il contributo che i Confidi possono fornire. Per quanto condizione necessaria, non è sufficiente che i Confidi migliorino sè stessi ed il loro *modus operandi*; occorre che anche il *policy maker* compia, peraltro nel solco delle linee guida già tracciate, gli interventi che servono per assicurare al settore le prospettive che lo stato dell'economia del Paese richiede.

(Domenico Curcio)