

Cristiana Schena

**Il ruolo prospettico dei
Confidi nel rapporto banca-
impresa: mitigazione del
rischio e supporto informativo**

2004/25



UNIVERSITÀ DELL'INSUBRIA

FACOLTÀ DI ECONOMIA

<http://eco.uninsubria.it>

In questi quaderni vengono pubblicati i lavori dei docenti della Facoltà di Economia dell'Università dell'Insubria. La pubblicazione di contributi di altri studiosi, che abbiano un rapporto didattico o scientifico stabile con la Facoltà, può essere proposta da un professore della Facoltà, dopo che il contributo sia stato discusso pubblicamente. Il nome del proponente è riportato in nota all'articolo. I punti di vista espressi nei quaderni della Facoltà di Economia riflettono unicamente le opinioni degli autori, e non rispecchiano necessariamente quelli della Facoltà di Economia dell'Università dell'Insubria.

These Working papers collect the work of the Faculty of Economics of the University of Insubria. The publication of work by other Authors can be proposed by a member of the Faculty, provided that the paper has been presented in public. The name of the proposer is reported in a footnote. The views expressed in the Working papers reflect the opinions of the Authors only, and not necessarily the ones of the Economics Faculty of the University of Insubria.

© Copyright Cristiana Schena

Printed in Italy - luglio 2004

Università degli Studi dell'Insubria

Via Ravasi 2, 21100 Varese, Italy

All rights reserved. No part of this paper may be reproduced in any form without permission of the Author.

IL RUOLO PROSPETTICO DEI CONFIDI NEL RAPPORTO BANCA-IMPRESA: MITIGAZIONE DEL RISCHIO E SUPPORTO INFORMATIVO ¹

Cristiana Schena ²

Abstract

Le previsioni di Basilea 2 in tema di riconoscimento delle garanzie utili ai fini della mitigazione del rischio di credito hanno determinato l'esclusione delle garanzie consortili, su cui invece poggia la tradizionale attività svolta dai Confidi per agevolare l'accesso al credito delle PMI. Pertanto questo tipo di garanzia non determina una riduzione del profilo di rischio dei prenditori ai fini del computo dei coefficienti di solvibilità delle banche finanziatrici. Il timore che questo elemento potesse acuire il rischio di razionamento del credito a danno delle PMI ha indotto la Banca d'Italia a intervenire in sede internazionale per la modifica delle previsioni di Basilea 2 e il legislatore italiano ad emanare una riforma dei Confidi (legge n. 326/03). Nel presente lavoro l'analisi di tali aspetti mette in luce che i passi sino ad oggi compiuti si rivelano sufficientemente efficaci per attenuare gli ostacoli al reperimento delle risorse finanziarie da parte delle PMI e per avviare un processo di potenziamento strutturale ed organizzativo dei Confidi. Nella parte finale del lavoro si prospettano alcune linee di sviluppo delle attività che i Confidi potrebbero svolgere per assicurare un rinnovato supporto tanto alle PMI, quanto alle banche e alle altre istituzioni interessate alla valutazione del profilo di rischio delle imprese.

Sommario: 1. Obiettivi e principali contenuti del lavoro; 2. La composita realtà dei Confidi; 3. Le implicazioni di Basilea 2 sulle PMI e sui Confidi; 3.1. Evoluzione delle disposizioni sul *rating* delle PMI e sulla definizione di *default*; 3.2. I limiti al riconoscimento delle garanzie consortili ai fini della mitigazione del rischio di credito; 4. Le principali linee di riforma sancite dalla "legge quadro" sui Confidi; 5. Alcune prospettive di sviluppo delineabili per i Confidi. 6. Riferimenti bibliografici.

¹ Il lavoro si è avvalso del contributo F.A.R. 2003 dell'Università degli Studi dell'Insubria.

² Professore Associato di "Finanziamenti di Aziende" e di "Economia del Mercato Mobiliare" presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi dell'Insubria - Via Ravasi, 2 - 21100 Varese; e-mail: cristiana.schena@eco.uninsubria.it

1. Obiettivi e principali contenuti del lavoro.

L'obiettivo principale del presente lavoro è quello di offrire una lettura critica del nuovo scenario normativo e di mercato in cui si trovano ad operare i Consorzi di garanzia collettiva dei fidi (Confidi), volta ad evidenziare le condizioni alle quali queste strutture potranno continuare a svolgere o anche potenziare il proprio ruolo di supporto delle piccole e medie imprese (PMI) italiane.

Nella prima parte del lavoro si constata che i Confidi si presentano come una realtà frammentaria e composita, al cui interno sono ravvisabili alcune "aree" di debolezza strutturale ed operativa. Proprio la consapevolezza di queste caratteristiche spiega perché già da tempo gli stessi Confidi avvertivano l'esigenza di una riforma legislativa, che ha trovato espressione in una serie di disegni di legge succedutisi nel corso degli anni Novanta e sino al 2003. Queste proposte, tuttavia, non sono state accolte, soprattutto perché generavano una situazione di disparità, ritenuta inaccettabile dalle autorità di controllo. I disegni di legge proponevano, infatti, una tendenziale equiparazione delle attività dei Confidi a quelle degli intermediari finanziari non bancari, senza però prevederne l'assoggettamento a controlli di vigilanza equipollenti.

L'attenzione nei confronti dei Confidi è andata accentuandosi a partire dal 2001 a seguito della pubblicazione del documento del Comitato di Basilea di revisione dell'Accordo concernente la vigilanza prudenziale in tema di adeguatezza patrimoniale delle banche (Basilea 2). E', infatti, noto che determinate previsioni del documento originario - e, in particolare, quelle concernenti le ponderazioni per le imprese *unrated*, il trattamento delle posizioni in *default* e le tecniche di mitigazione del rischio di credito - hanno fatto fortemente temere da più parti un severo razionamento del credito a danno delle PMI. In effetti, tali previsioni si rivelavano particolarmente stringenti rispetto alle prassi operative diffuse in Italia e, come avremo modo di approfondire nel corso del lavoro, comportavano un evidente depotenziamento del ruolo dei Confidi.

Il timore che le PMI italiane potessero subire un razionamento del credito ha indotto le autorità di vigilanza, le istituzioni di rappresentanza e il legislatore italiano a compiere una serie di passi, nel tentativo di ridimensionare l'impatto prospettato da questa iniziale impostazione del documento di Basilea 2. In particolare, il lavoro svolto in sede internazionale dalla Banca d'Italia ha contribuito alla modifica della curva di ponderazione del rischio in senso favorevole alle PMI ed ha portato all'ottenimento per l'Italia di condizioni meno stringenti riguardo all'applicazione della definizione di posizione in *default*. Inoltre, il legislatore italiano ha varato una "legge quadro" dei Confidi (legge n. 326 del 24.11.2003), che costituisce per tali organismi un'importante opportunità di modifica e di rafforzamento strutturale, organizzativo ed operativo.

L'analisi di questi aspetti, condotta nella parte centrale del lavoro, evidenzia la delicata fase attualmente attraversata dai Confidi. In particolare, avremo modo di chiarire che, malgrado tali progressi, ancor oggi non è stato eliminato quell'effetto, che potremmo sinteticamente definire di "spiazzamento operativo" dei Confidi, determinato dalle disposizioni concernenti le tecniche di mitigazione del rischio di credito previste nell'originario documento del 2001 del Nuovo Accordo di Basilea.

E' pur vero che, anche prima dell'emanazione del documento di Basilea 2, nelle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia le garanzie dei Confidi non trovavano esplicito riconoscimento tra gli elementi utili ai fini della riduzione della copertura patrimoniale del rischio di credito; ma, al contempo, non erano previste norme tassative che ne comportassero l'esclusione e le rendessero neutrali ai fini del calcolo dei coefficienti patrimoniali. Pertanto, nella prassi italiana, le garanzie consortili potevano

costituire un elemento di valutazione nell'ambito dell'istruttoria di fido, che assumeva un'importanza di intensità differenziata a seconda degli accordi stipulati nei singoli casi tra banca e Confidi.

L'impostazione scelta dal Comitato di Basilea è invece più puntuale sul tema della mitigazione del rischio e risulta estremamente stringente rispetto alle garanzie consortili. In particolare, la lettura dell'Accordo consente di constatare che questo tipo di garanzie, tipicamente offerte dai Confidi italiani alle banche finanziatrici delle PMI aderenti, oltre a non essere esplicitamente incluse tra gli strumenti di mitigazione del rischio di credito, non soddisfano i requisiti richiesti per il riconoscimento ai fini del contenimento del rischio. Le garanzie consortili, quindi, non possono determinare un'attenuazione della copertura patrimoniale del rischio di credito imposta alle banche finanziatrici e, quindi, queste ultime potranno essere indotte a non prenderle in considerazione o quantomeno a ritenerle estremamente meno rilevanti che in passato.

Anche la "legge quadro" non offre soluzioni tecniche specifiche su tale punto e, pertanto, essa non si rivela sufficiente - specie nell'immediato - alla rivitalizzazione dell'operatività dei Confidi. Tuttavia questa legge consente ai Confidi di intraprendere dei percorsi di ristrutturazione e accreditamento che potranno produrre un potenziamento operativo delle singole realtà e del sistema nel suo complesso.

Sicuramente l'impatto che questa riforma potrà comportare sulle diverse tipologie di Confidi sarà più chiaro e potrà essere valutato in modo ancor più analitico quando saranno emanate le disposizioni di attuazione che il testo di legge ha demandato alla Banca d'Italia e al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Queste disposizioni, infatti, riguardano alcuni aspetti salienti sul piano tecnico-operativo e dovranno essere raccordate con le previsioni in materia di solvibilità delle banche in via di definizione non solo a livello internazionale (Basilea 2), ma anche a livello comunitario (CAD3).

Tuttavia, riteniamo che i potenziali effetti della legge quadro siano già oggi sufficientemente delineabili e che le regole attuative potranno al limite modificare l'intensità, ma certamente non il "segno" di tali effetti, né tanto meno i "principi guida" della riforma.

Partendo, quindi, dalla constatazione che sia già oggi evidente la ridotta possibilità e opportunità per i Confidi di continuare ad operare seguendo esclusivamente le logiche e le modalità tecniche tradizionali, nella parte finale del lavoro ci si sofferma su una prima valutazione delle potenziali linee di sviluppo dei Confidi. Le riflessioni formulate in questa sede non intendono essere conclusive, ma anzi pongono in luce che i Confidi devono compiere un percorso di sviluppo per certi aspetti complesso, che attualmente risulta solo in parte avviato e condiviso all'interno delle singole realtà. Inoltre in questo lavoro si è voluto sottolineare che la percorribilità e l'efficacia delle linee di azione che attualmente si ritiene di poter prospettare per lo sviluppo dei Confidi, appaiono condizionate non solo dalla loro volontà di procedere in tal senso, ma anche da una serie di fattori esterni ai Confidi e di natura non esclusivamente legislativa.

Per quanto concerne le possibili linee di sviluppo si ritiene utile, innanzitutto, che i Confidi operino in una logica di "sistema"; ciò implica che tali organismi sappiano condividere e attuare in modo coordinato delle strategie strutturali ed operative che rendano più agevole il superamento dei limiti imposti da Basilea 2 alla loro attività tipica. A questo fine può rivelarsi utile un processo di aggregazione delle strutture di primo livello ed un potenziamento del ruolo delle strutture di secondo livello, volto a creare massa critica ed economie di scala e ad individuare i soggetti che più utilmente

possano trasformarsi in intermediari finanziari o banche di garanzia ed operare a vantaggio delle strutture di base.

Inoltre, i Confidi dovrebbero saper rinnovare e diversificare le proprie attività, pur senza snaturare la propria identità. Ciò implica in primo luogo la capacità di offrire un supporto alle PMI a fronte non solo dell'indebitamento bancario, ma anche di altre forme dirette e indirette di indebitamento, nonché dell'incremento del capitale di rischio. In secondo luogo, i Confidi dovrebbero sviluppare efficaci strategie di sviluppo delle politiche di offerta volte, da un lato, a creare le condizioni per garantire una più ampia gamma di servizi alle PMI aderenti e, dall'altro, a divenire essi stessi controparti più attive delle banche e delle società di *rating*, mediante l'offerta di servizi informativi utili per l'affinamento e l'aggiornamento delle valutazioni del profilo di rischio delle PMI.

E' evidente che la condizione imprescindibile affinché queste linee di sviluppo trovino efficace attuazione è data dalla loro piena e attiva condivisione da parte degli stessi Confidi. Peraltro non è scontato che tutti i Confidi condividano questo approccio, specie nei casi in cui si vuole far prevalere sulla logica di sistema una logica individualistica, che però sembra assai debole nel nuovo contesto legislativo e che può causare un processo di inviluppo di determinate realtà.

Al contempo l'efficacia dell'azione dei Confidi appare condizionata dal verificarsi di una serie di condizioni esterne favorevoli.

In primo luogo, sarebbe necessario che le norme e la regolamentazione concorressero alla risoluzione dei problemi ancor oggi aperti e alla definizione di un raggio di azione dei Confidi coerente con un equilibrato sviluppo delle loro attività.

In secondo luogo, anche le imprese, le banche e le società di *rating* dovrebbero ritenere opportuna e proficua la collaborazione con i Confidi e giungere ad individuarne gli ambiti e le modalità. I vantaggi che ciascuno di tali attori potrebbe trarre dall'intensificazione di queste forme di collaborazione risultano evidenti soprattutto se si considerano la più corretta allocazione delle risorse e la riduzione del costo di valutazione delle controparti, che potrebbero derivare dalla valorizzazione del patrimonio informativo e della rete di relazioni che i singoli Confidi traggono dal rapporto con le imprese aderenti. Ovviamente questi benefici, che potrebbero tradursi in una riduzione del costo del reperimento delle risorse finanziarie e in un ridimensionamento del razionamento del credito operato nei confronti di determinati soggetti, implicano anche una maggiore trasparenza e un più equilibrato grado di indebitamento delle imprese e non sono assolutamente slegati dalla capacità dei Confidi di cogliere le opportunità offerte dal nuovo contesto per perseguire condizioni di maggiore efficienza e solvibilità e per rendersi controparti sempre più credibili all'interno del sistema finanziario.

2. La composita realtà dei Confidi.

La nostra analisi parte da alcune sintetiche considerazioni sui connotati strutturali ed operativi che sino ad oggi hanno caratterizzato i Confidi; questa iniziale disamina consente di evidenziare le peculiarità di tali strutture e soprattutto di chiarire che l'accoglimento in Italia delle proposte formulate nell'Accordo di Basilea 2 potrà produrre effetti di differente intensità in capo ai singoli Confidi, dato che essi costituiscono nel loro insieme una realtà per molti aspetti estremamente composita.

Come noto, con il termine Confidi si individuano quegli organismi, aventi struttura cooperativa o consortile³, che esercitano in forma mutualistica l'attività di garanzia collettiva dei finanziamenti in favore di imprese socie o consorziate.

I primi Confidi sono stati costituiti in Italia negli anni '50, sulla base di iniziative spontanee di gruppi e associazioni di imprenditori. Queste iniziative, di tipo solidaristico, rispondevano alle difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie incontrate dalle PMI e dalle imprese di nuova costituzione, non dotate di sufficienti garanzie e di un elevato potere contrattuale nei confronti delle banche⁴.

La loro funzione spiega perché i Confidi si sono rafforzati nei periodi in cui determinati fattori esogeni (crisi congiunturale, recessione economica, inflazione, normative con effetti restrittivi sul credito) hanno reso più forte l'effetto dell'incremento dell'onerosità dell'indebitamento o, addirittura, del razionamento del credito nei confronti di prenditori marginali e di quelli con un più elevato profilo di rischio presunto. Non è, infatti, un caso che un forte sviluppo dei Confidi si sia registrato in Italia nel corso degli anni '70, quando le crisi petrolifere portarono ad una restrizione del credito e ad un innalzamento del costo dei finanziamenti. E non è un caso che l'interesse per i Confidi si sia accresciuto soprattutto negli ultimi anni, in concomitanza con i cambiamenti delle scelte di portafoglio che le banche stanno compiendo - e compiranno - in un contesto di rallentamento della crescita economica e alla luce delle nuove logiche che ispirano l'operatività sui mercati e la regolamentazione del settore finanziario.

Tradizionalmente, questi organismi hanno quindi operato per rendere più agevole e meno oneroso l'accesso al credito da parte delle PMI ed hanno giocato un ruolo importante per lo sviluppo di determinate aree geografiche e/o per l'attenuazione di problemi concernenti specifiche fasce di prenditori.

Possiamo aggiungere che, malgrado l'assenza dello scopo di lucro e la loro natura privatistica, i Confidi usufruiscono anche del sostegno pubblico ed a volte sono stati individuati come strumento di perseguimento di obiettivi pubblici. In tal senso si possono richiamare, da un lato, i contributi volti allo sviluppo o al riequilibrio della loro attività (erogati da Camere di Commercio, Amministrazioni pubbliche o anche dallo Stato e dall'Unione Europea); dall'altro, l'assegnazione di compiti di incentivazione dello sviluppo di specifici settori⁵ oppure di tutela di soggetti in grave difficoltà economica⁶.

³ In effetti i Confidi possono costituirsi sotto varie strutture giuridiche di tipo associativo; tuttavia le due strutture citate nel testo sono quelle più diffuse. In particolare, i dati forniti dall'UIC e riferiti a giugno 2003 indicano che: la forma di società cooperativa a responsabilità limitata è quella adottata dal 74% dei Confidi esistenti; il 23% è costituito in forma di consorzio e solo il 3% ha assunto altre forme. Inoltre, le informazioni fornite da Confapi indicano che nell'industria prevale la struttura consortile, mentre nel commercio e nell'artigianato prevale la struttura cooperativa. Il prevalere della scelta di determinate strutture giuridiche trova un'importante spiegazione sul piano fiscale e, più in particolare, nei vantaggi fiscali di cui usufruiscono le strutture cooperative; www.confapi.org

⁴ Cesarini (1982).

⁵ Tra i provvedimenti agevolativi assume rilievo la legge n.317/1991 (interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese).

⁶ Ci si riferisce al disposto della legge 108/96 che ha istituito il Fondo di prevenzione presso il Ministero del Tesoro per consentire ai Confidi ed alle Fondazioni antiusura di prevenire fenomeni di usura a danno di soggetti in difficoltà.

Fatta eccezione per queste previsioni legislative volte a definire alcuni ambiti operativi specifici⁷, i Confidi in passato non erano mai stati oggetto di un inquadramento giuridico organico.

La crescita di questo sistema non ha, quindi, incontrato condizionamenti giuridici, ma ciò nel lungo termine si è rivelato un limite alla sua espansione e al suo rafforzamento. Sino al 2003, infatti, la fonte legislativa di riferimento è stata costituita dall'art.155 (c.4) del Testo Unico Bancario (TUB); esso definisce i Consorzi di garanzia collettiva fidi di primo e secondo grado "soggetti operanti nel sistema finanziario" ed impone loro, come unico obbligo, l'iscrizione in un'apposita sezione dell'elenco tenuto dall'UIC, previsto dall'art.106 (c.1) del TUB. Questa esclusione dal novero degli intermediari finanziari, se da un lato ha consentito ai Confidi di evitare l'assoggettamento alle norme di vigilanza, dall'altro ha segnato il limite allo sviluppo e alla diversificazione delle attività finanziarie che avrebbero potuto essere svolte da quelle realtà più consolidate e dinamiche che sono individuabili all'interno di questo comparto.

In questo quadro, la crescita ed il consolidamento operativo dei Confidi, a cui si è assistito nell'ultimo decennio, sono stati il frutto di un processo spontaneo che non ha riguardato in modo omogeneo tutte le componenti del sistema. Alcuni Confidi operano ancor oggi in modo indipendente e svolgono un ruolo sostanzialmente marginale. Altri hanno agito in modo estremamente più dinamico sia sul fronte strutturale, sia su quello operativo. Un esempio in tal senso è dato dai Confidi che, realizzando processi di fusione e di aggregazione, hanno perseguito il consolidamento delle strutture di primo livello in termini patrimoniali, di numero di imprese aderenti e di volumi operativi. In altri casi si è assistito alla creazione e/o al rafforzamento di strutture di secondo livello (Confidi regionali), che spesso offrono garanzie su finanziamenti a medio e lungo termine e svolgono un'attività di controgaranzia e cogaranzia nei confronti degli stessi Confidi di primo livello (provinciali)⁸. Non meno importanti sono i risultati raggiunti da alcune realtà che hanno ricercato forme di collaborazione sul territorio per diversificare i servizi offerti alle imprese: rientrano in questo ambito, ad esempio, le iniziative siglate tra i Confidi della provincia di Milano e la Camera di Commercio di Milano per la promozione della patrimonializzazione aziendale⁹.

Purtroppo non esistono dati puntuali sulla generalità dei Confidi oggi esistenti in Italia¹⁰. Alcune informazioni possono però essere tratte dai dati concernenti i Confidi aderenti alle cinque Federazioni nazionali¹¹, che nel 2003 erano pari a 676, ovvero circa

⁷ Per una rassegna più ampia della frammentaria legislazione che ha interessato i Confidi sino alla fine degli anni '90, si veda Banca d'Italia (2002), paragrafo 2.

⁸ www.confapi.org. Un caso pratico è rappresentato dall'Artigiancredito Toscano; cfr. Mega (2003).

⁹ Il contributo della Camera di Commercio si sostanzia nell'abbattimento del costo del finanziamento a favore delle imprese (pari a 1,5 punti per gli interventi tradizionali e pari a 2 punti per operazioni innovative, quali il mezzanine financing o lo start up). I Confidi si occupano, invece, della selezione delle imprese ed offrono alle banche finanziatrici una garanzia pari al 50% dell'importo; Melegari (2000), p. 65.

¹⁰ I dati forniti dall'UIC, relativi a giugno 2003, indicano l'esistenza di ben 1.034 Confidi, dislocati per il 41,6% al sud, il 37,5% al nord e il 20,9% al centro. Purtroppo tali dati non sono disaggregabili né per area geografica, né per settore di attività.

¹¹ Il settore artigiano è rappresentato dalla Fedart Fidi ed ha un peso preponderante, contando 446 Confidi aderenti (www.fedartfidi.it). La Federconfidi e la Fincredit, rappresentanti del settore industriale, raggruppano rispettivamente 88 (www.confindustria.it) e 30 (www.confapi.org) Confidi. Per il comparto commerciale, la Federasconfidi conta 74 Confidi associati (www.fipe.it), mentre la Federfidi-commercio 38 (www.federazioneconfidi.it).

il 65% dei 1.034 Confidi iscritti all'elenco tenuto dall'UIC. In particolare, si osserva che la ripartizione geografica non è esplicativa della rilevanza operativa dei Confidi, nel senso che specie al sud esistono numerose realtà con operatività estremamente limitata e caratterizzate da un numero medio di imprese aderenti significativamente inferiore a quello riscontrabile al nord. Inoltre, alla differente numerosità dei Confidi aderenti alle singole Federazioni nazionali, corrisponde una proporzionale rilevanza del numero di imprese associate; peraltro, i Confidi Artigiani, pur essendo quelli più importanti in tale ottica, assistono con la propria garanzia importi medi di finanziamento per impresa associata assai contenuti rispetto a quelli assicurati alle imprese aderenti ai Confidi del settore commercio e, ancor di più, al settore industriale.

Per comprendere appieno le difficoltà che i Confidi si trovano ad affrontare alla luce delle disposizioni di Basilea 2, che avremo modo di dettagliare nel paragrafo successivo, è necessario richiamare anche le loro principali peculiarità operative.

Innanzitutto dobbiamo ricordare il basilare meccanismo di funzionamento dei Confidi, richiamando che i contributi versati dagli associati alimentano i fondi collettivi di garanzia (i cd. fondi rischi), che sono utilizzati per garantire alle banche finanziatrici la copertura totale o parziale delle perdite originate da insolvenza degli associati (e non delle loro esposizioni creditizie).

Questa indicazione ci consente di evidenziare le caratteristiche essenziali delle garanzie offerte dai Confidi, ovvero che esse sono consortili, non sono esplicite e sono sussidiarie. Infatti, i fondi di garanzia non sono riferiti ad una specifica esposizione, ma sono posti a copertura di una pluralità di affidamenti bancari; inoltre la garanzia non è quantificabile in modo esplicito, dato che essa è calcolabile solo *ex-post* in base alla perdita subita dalla banca; infine, la garanzia non è "a prima richiesta", ovvero non è immediatamente escutibile, poiché il Confido interviene al termine delle procedure esecutive nei confronti del garantito e quindi solo dopo che sia stato escusso il debitore principale e sia stata determinata la perdita. Pertanto, la garanzia offerta dal Confido non consente alla banca di ridurre l'esposizione al rischio, bensì di contenere la perdita in caso di insolvenza dei prenditori nella misura definita dalla percentuale di copertura stabilita dal singolo Confido.

Da ciò discende che uno degli elementi in grado di determinare l'efficacia del ruolo dei Confidi e il loro potere contrattuale nei confronti del sistema bancario è costituito dall'entità della percentuale di copertura assicurata dalla garanzia offerta alle banche a favore delle imprese associate. Sebbene su tale aspetto non esistano dati puntuali e completi, l'osservazione di alcune realtà operative rivela che, anche in tale ambito, i Confidi segnano comportamenti assai differenziati: infatti la copertura della perdita, di solito pari al 50%¹², in alcune realtà giunge sino all'85%, mentre in altre è di gran lunga inferiore, sino ad arrivare ai casi estremi in cui essa è pari addirittura all'1%.

Tale diversità trova spiegazione anche nel differente grado di solvibilità dei singoli Confidi e, quindi, nella diversa capacità di assicurare una congrua copertura patrimoniale alle esposizioni garantite a favore delle associate. Questo aspetto viene messo in secondo piano allorquando si valuta a priori in senso positivo l'accrescimento

Le cinque Federazioni nazionali richiamate trovano un raccordo nel Coordinamento Nazionale dei Confidi, che svolge appunto un'attività di coordinamento e rappresentanza esterna; esso partecipa alla Associazione Europea di Mutua Garanzia (AECM), con sede a Bruxelles, che è l'organismo di rappresentanza dei Confidi europei presso le istituzioni politiche e finanziarie dell'Unione Europea (www.confapi.org).

¹² ABI (2002), p.78; Banca d'Italia (2002), p.2.

dimensionale e patrimoniale dei Confidi derivante dai processi di concentrazione; esso, però, costituisce uno dei perni fondamentali per valutare l'efficacia e l'utilità dell'intervento dei Confidi nei confronti delle banche, dato che su di esso la banca basa la propria stima delle perdite in caso di insolvenza dell'impresa finanziata (*loss given default*).

Vale la pena sottolineare anche che l'aggregato – denominato “garanzie complessive” - sul quale poggia l'attività dei Confidi è costituito dal capitale sociale (o fondo consortile), oltre che dai fondi collettivi di garanzia (o fondi rischi) a cui si è finora fatto riferimento; questi ultimi possono essere di tipo monetario o di tipo fidejussorio. I fondi rischi monetari costituiscono la componente più importante della base della garanzia dei Confidi, poiché individuano le disponibilità effettive. Invece le fidejussioni rilasciate dalle aziende consorziate o da altri soggetti vanno diminuendo negli anni e costituiscono un impegno di adesione piuttosto che un impegno effettivo a garantire i rischi assunti dal Confidi. La minore importanza delle fidejussioni è anche legata alla complessità tecnica di questo tipo di garanzia, che rende estremamente costose e, quindi, poco fruibili le procedure di escussione delle garanzie da parte delle banche; questo limite diviene particolarmente evidente nel caso in cui la fideiussione non sia concessa direttamente dal Confidi ma dalla pluralità delle imprese associate, dato che questa soluzione tecnica pone un problema di escussione *ad personam* e pro-quota nei confronti degli aderenti al Confidi.

Un altro elemento rilevante nella determinazione della capacità effettiva dei Confidi di calmierare i prezzi e di assicurare un più agevole accesso al credito alle imprese associate è costituito dall'efficacia del vaglio preliminare (*screening*) e del controllo continuativo (*monitoring*) degli aderenti; ciò, infatti, contribuisce a ridurre la probabilità di insolvenza dei soggetti finanziati (*probability of default*) e, quindi, l'onere in capo alle banche finanziatrici relativo alla selezione ed alla copertura del rischio di credito. Generalmente i Confidi affidano al Comitato tecnico il compito di effettuare un'analisi preliminare per valutare l'ammissibilità delle imprese al fondo; tuttavia, non sempre questo vaglio viene effettuato sulla base di criteri puntuali, né è frequente che esso sia reiterato nel tempo.

Infine ci sembra opportuno segnalare un altro aspetto che merita attenzione da parte dei Confidi, ovvero la possibilità che imprese associate attivino comportamenti di *moral hazard*; come in tutti i meccanismi di tipo consortile, anche nel caso dei Confidi è importante l'esistenza di forme di compartecipazione al rischio da parte degli aderenti. Per questo motivo vanno monitorate quelle situazioni in cui l'apporto esterno di fondi e/o di garanzie (da parte di istituzioni, enti pubblici, consorzi di secondo livello, ecc.) comporti un'eccessiva deresponsabilizzazione degli aderenti al Confidi.

Quanto detto evidenzia con sufficiente chiarezza che all'interno del sistema dei Confidi sono ravvisabili comportamenti differenziati che possono porre un problema di credibilità e di efficacia della loro azione nei confronti del sistema bancario.

La consapevolezza della necessità di un rafforzamento del proprio ruolo a vantaggio delle imprese aderenti e la volontà di superare le difficoltà di rafforzamento e diversificazione delle proprie attività hanno indotto gli stessi Confidi a esprimere un'istanza di riforma legislativa che, soprattutto a partire dalla metà degli anni '90, ha trovato espressione in numerosi disegni di legge¹³. Queste proposte, però, non hanno trovato approvazione sostanzialmente perché la loro impostazione non ha suscitato un

¹³ Dal 1995 al 2003 sono stati presentati 12 disegni di legge (dal D.d.L. n. 2855 del 10.7.1995, con primo firmatario “Giovanardi”, al D.d.L. n. 2135 del 25 marzo 2003, con primo firmatario “Scalera”).

sufficiente consenso politico e tecnico. L'aspetto probabilmente più critico era dato dal fatto che questi disegni di legge, pur prevedendo condizioni favorevoli ad un processo di concentrazione e - in varia misura - ad un ampliamento delle attività di natura finanziaria dei Confidi, non contemplavano o escludevano esplicitamente il loro assoggettamento ai controlli prudenziali previsti per gli intermediari finanziari non bancari preposti allo svolgimento di analoghe attività¹⁴. Questa interpretazione è d'altronde confermata dalla constatazione che il superamento di quest'ultima condizione ha contribuito in modo determinante all'approvazione della "legge quadro" varata nel 2003 (*infra*, paragrafo 4).

3. Le implicazioni di Basilea 2 sulle PMI e sui Confidi.

Il dibattito sulle prospettive dei Confidi ha trovato nuovo vigore a partire dal 2001 a seguito della proposta di revisione dell'Accordo di Basilea in tema di adeguatezza patrimoniale delle banche (Basilea 2)¹⁵; infatti, in questo documento venivano introdotte una serie di previsioni che limitavano le possibilità di accesso al credito da parte delle PMI (in larga parte *unrated*) e, al contempo, ostacolavano il supporto che a tali imprese poteva essere offerto dai Confidi mediante le garanzie consortili.

In primo luogo, si introduceva una logica di valutazione degli affidamenti basata sul *rating* del prenditore, che risultava penalizzante per le imprese *unrated* inserite indistintamente in un'unica classe di ponderazione (pari al 100%).

Inoltre, veniva individuata una definizione di "posizione in *default*" stringente rispetto alle norme preesistenti, che determina l'applicazione di una ponderazione (pari al 150%) per i crediti non garantiti scaduti da più di 90 giorni.

La valutazione delle ricadute che tali previsioni avrebbero potuto produrre ha portato a temere la manifestazione di un severo razionamento del credito specie a danno di larga parte del tessuto imprenditoriale di determinati contesti nazionali, tra i quali certamente rientra quello italiano. Infatti, nel nostro, così come in altri sistemi imprenditoriali europei, la quotazione, il *rating* e l'elevata dimensione costituiscono l'eccezione piuttosto che la regola. Inoltre, per il nostro sistema bancario la logica di valutazione del profilo di rischio della *generalità* dei prenditori ispirata a meccanismi di *rating* risulta ancor oggi largamente inapplicabile; e ciò è riscontrabile considerando sia la già richiamata scarsa diffusione di *rating* esterni, sia per la limitata esperienza sino ad oggi maturata nei casi di implementazione di sistemi di *rating* interno.

Questi elementi di preoccupazione venivano ulteriormente rafforzati dalla constatazione che Basilea 2 prevedeva una serie di criteri e di condizioni per il riconoscimento delle garanzie ai fini della mitigazione del rischio di credito in capo alle banche finanziatrici, che portava ad escludere le garanzie di tipo consortile. Evidentemente queste previsioni comportavano una riduzione del potere contrattuale dei Confidi nei confronti delle banche ed uno svilimento del loro tradizionale ruolo di sostegno del sistema imprenditoriale.

In questo quadro sono maturate due linee di azione che, nel complesso, hanno prodotto un'attenuazione degli effetti negativi sin qui richiamati, facendo chiaramente trasparire una scelta di politica economica a sostegno delle PMI, intese come elemento

¹⁴ Nell'Audizione del 2002 della Banca d'Italia (p.8) si legge che i disegni di legge in esame propongono - al pari di quelli discussi nella precedente audizione del maggio del 1998 - linee di regolamentazione dei Confidi che si discostano eccessivamente dalla disciplina prevista dal TUB per gli intermediari finanziari non bancari ai quali potrebbero essere assimilati i Confidi. Cfr. Banca d'Italia (2002); ABI (2002).

¹⁵ Basel Committee on Banking Supervision (2001).

determinante per un equilibrato sviluppo del sistema economico. Da un lato, alcune autorità di vigilanza - tra cui certamente la Banca d'Italia - hanno fortemente voluto e ottenuto alcuni importanti interventi correttivi del documento originario redatto dal Comitato di Basilea nel 2001¹⁶. Dall'altro, in un clima di crescente consenso politico al sostegno delle PMI e al varo di provvedimenti legislativi volti a favorirne la patrimonializzazione e l'accesso al credito, si è creato un tavolo di confronto tra le istituzioni di vigilanza (Banca d'Italia) e di rappresentanza delle banche (ABI) e il Coordinamento Nazionale dei Confidi¹⁷ che ha consentito di pervenire alla stesura di un Testo Unificato di proposta di riforma, poi confluito nella legge quadro varata alla fine del 2003.

3.1. Evoluzione delle disposizioni sul *rating* delle PMI e sulla definizione di *default*.

Le modifiche, introdotte dal Comitato di Basilea nel 2002 a seguito delle richieste espresse dalle autorità di vigilanza nazionali e confermate nel *consultative paper* del 2003 e nel documento definitivo del 2004¹⁸, hanno riguardato innanzitutto le ponderazioni previste per le imprese di medio-piccole dimensioni. In particolare, è stata prevista l'applicazione di una curva di ponderazione meno severa (sino al 20%), a parità di *rating*, per le esposizioni nei confronti delle imprese con fatturato inferiore ai 50 milioni di euro¹⁹. Inoltre, la revisione dell'Accordo ha previsto che le imprese con fatturato inferiore ai 5 milioni di euro siano equiparate alla clientela individuale (*retail*) nel caso in cui l'ammontare della loro esposizione sia inferiore ad 1 milione di euro e non ecceda il 2% dell'intero portafoglio *retail* della banca (principio di granularità).

Questa nuova proposta offre, quindi, la possibilità di superare il problema dell'indisponibilità del *rating* esterno per le imprese di minori dimensioni che usufruiscano di finanziamenti di importo contenuto. In particolare, essa abilita le banche a trattare le esposizioni inferiori a 1 milione di euro nei confronti delle piccole imprese in modo analogo al portafoglio *retail* e, quindi, ad applicare un criterio di *risk pooling* ai fini della valutazione del loro profilo di rischio. La logica sottostante a tale criterio, ovvero la segmentazione della clientela in fasce omogenee di rischio, comporta l'applicazione alle singole PMI di un *rating* – e quindi di un *pricing* – coerente con il profilo di rischio della classe di appartenenza. Proprio questo meccanismo, in prospettiva, potrebbe incentivare le PMI “migliori” a rendere meno opache le informazioni di bilancio e ad fornire elementi sufficienti per una valutazione puntuale del loro merito di credito, principi che sono alla base della filosofia ispiratrice del Nuovo Accordo di Basilea.

Nel complesso le richiamate modifiche della proposta di Accordo rendono evidentemente più favorevole il trattamento nei confronti delle PMI e, quindi, tendono ad attenuare i dubbi sul pericolo di razionamento del credito, anche se non a fugarli completamente. Non è, però, da escludere che, quantomeno nella fase di iniziale implementazione del nuovo sistema dei controlli, si possa assistere ad un incremento del

¹⁶ Cannata-Fabi-Laviola (2002).

¹⁷ Coordinamento Nazionale Confidi (2002). Il CNC è estremamente rappresentativo del sistema, poiché esprime le istanze di circa 700 Confidi a cui sono riconducibili 20 miliardi di euro di crediti garantiti e 1 milione di PMI associate.

¹⁸ Basel Committee on Banking Supervision (2002, 2003, 2004).

¹⁹ Questa riduzione della ponderazione dell'esposizione trova motivazione nella constatazione che, a parità di *rating* delle imprese finanziate, il rischio di un portafoglio di PMI, rispetto ad uno di grandi imprese, risulta attenuato dalla maggiore diversificazione assicurata da importi medi più contenuti, nonché dalla minore volatilità dei tassi di *default*.

costo dei finanziamenti specie per le imprese di minori dimensioni per le quali tanto il metodo *standard*, che quello *dell'internal rating* mostrano limiti applicativi.

Un recente studio d'impatto quantitativo (QIS 3), effettuato dal Comitato di Basilea e pubblicato nel maggio 2003, ha indicato che le revisioni apportate alla proposta comporteranno un ridimensionamento della copertura patrimoniale richiesta a fronte delle esposizioni nei confronti delle PMI, particolarmente evidente soprattutto con riferimento al portafoglio equiparato a posizioni *retail*²⁰. Peraltro, le verifiche condotte con specifico riferimento alle banche di credito cooperativo italiane ed europee (le cui dimensioni sono significativamente inferiori a quelle delle banche prese in esame dal QIS 3) mettono in evidenza che questi vantaggi si attenuano al decrescere delle dimensioni della banca erogatrice nell'ipotesi di applicazione del principio di granularità²¹. Queste evidenze empiriche chiariscono che in prospettiva, con riferimento alle PMI, potrebbe intensificarsi il confronto competitivo tra banche locali e banche di medio-grandi dimensioni.

Al contempo, altre rilevazioni indicano che esistono segnali di contenimento del credito erogato alle PMI italiane determinato da una crescente selettività delle banche²².

In questo scenario composito i Confidi potrebbero giocare un ruolo importante nel supporto delle imprese offrendo alle banche non solo la garanzia dei crediti, ma anche una serie di servizi informativi, aspetto sul quale ci soffermeremo nell'ultima parte del lavoro.

Infine, è importante evidenziare che, sebbene la definizione di *default* proposta dal Comitato di Basilea nel 2001 non sia stata sostanzialmente modificata²³, la Banca d'Italia - sempre nel 2002 - è riuscita ad ottenere con riferimento a questo aspetto due importanti deroghe a vantaggio del sistema italiano. E' stato, infatti, previsto che i crediti *retail* (e quindi anche quelli erogati alle imprese minori) vengano definiti in *default* dopo 180 giorni, anziché dopo 90 giorni dalla scadenza; inoltre si consente di adottare la stessa definizione anche con riferimento ai crediti alle imprese, sebbene solo per un periodo transitorio di 5 anni, dopodiché sarà necessario rispettare il termine dei 90 giorni.

Queste deroghe sono particolarmente importanti per il nostro sistema, poiché creano un vantaggio strutturale per le posizioni *retail* e consentono alle imprese di medio-grandi dimensioni di adattarsi gradualmente ad una regola estremamente distante dalla odierna prassi, che è determinata in buona misura dalle ampie dilazioni di pagamento previste nella regolazione dei rapporti commerciali.

Nel complesso, quindi, le modifiche introdotte determinano un ridimensionamento del problema dell'accesso diretto al credito da parte delle imprese italiane, pur senza pregiudicare il funzionamento di quel meccanismo che lega lo *standing* delle imprese al costo di reperimento delle risorse finanziarie.

²⁰ Caruana (2003).

²¹ Per la verifica relativa alle BCC italiane si veda Lopez (2003), mentre per le considerazioni relative alle banche cooperative europee si rimanda a GEBC (2003). Questi studi evidenziano che la limitata dimensione del portafoglio retail rende più stringente il criterio di frazionamento del rischio imposto dal limite del 2% posto al singolo affidamento. Se ne deduce che il principio di granularità tende a discriminare banche piccole e/o specializzate con un portafoglio retail di importo contenuto. Si ricorda che il documento di Basilea demanda alle singole autorità di vigilanza nazionali la decisione in merito all'applicabilità di tale criterio.

²² Ferri (2004).

²³ Si ricorda che questa definizione è stata ampiamente discussa da quanti considerano che essa tenda a sovrapporre il concetto di illiquidità a quello di insolvenza.

3.2. I limiti al riconoscimento delle garanzie consortili ai fini della mitigazione del rischio di credito.

Per quanto concerne i criteri relativi al trattamento delle garanzie ai fini della mitigazione del rischio di credito che assumono rilevanza nell'ottica del presente lavoro, possiamo constatare che essi sono rimasti immutati rispetto a quanto previsto dal Comitato nella versione originaria del 2001; pertanto le caratteristiche delle garanzie consortili tipicamente offerte dai Confidi si rivelano ancor oggi incompatibili con i criteri oggettivi e soggettivi definiti dall'Accordo. Dobbiamo, quindi, constatare che in tale ambito non hanno sortito effetti i tentativi, effettuati sino a marzo del 2004 da alcune autorità di vigilanza nazionali, di far prendere in considerazione dal Comitato di Basilea il problema derivante dall'esclusione delle garanzie di tipo consortile. Si dovrà, quindi, attendere l'emanazione della nuova direttiva comunitaria in tema di adeguatezza del capitale (CAD 3) per verificare se in quella sede saranno adottate soluzioni meno stringenti nell'ottica dei Confidi.

Per questi motivi, ad oggi è possibile solo esaminare il disposto di Basilea²⁴ per evidenziare le caratteristiche che le garanzie offerte dai Confidi dovrebbero rispettare per poter essere riconosciute per l'attenuazione della copertura patrimoniale dell'esposizione al rischio di credito delle banche.

A tale riguardo possiamo innanzitutto sottolineare che l'Accordo statuisce in modo puntuale la gamma delle garanzie e le condizioni soggettive ed oggettive necessarie ed imprescindibili ai fini del loro riconoscimento quali elementi di mitigazione del rischio. Questi criteri devono essere rispettati da tutte le banche che, ai fini della misurazione del rischio di credito, adottano il metodo standard (*standard approach - SA*) o l'approccio di base (*foundation*) del metodo dei rating interni (*internal rating approach - IRA*); viceversa, le banche che adottano l'approccio avanzato (*advanced*) del metodo *IRA* possono procedere, sulla base di criteri validati dall'organo di vigilanza, ad una stima autonoma di tutte le componenti di rischio²⁵ e, quindi, anche degli strumenti di garanzia che incidono su tali componenti.

Per quanto concerne la tipologia delle garanzie possiamo constatare che l'Accordo stabilisce un elenco tassativo che, pur risultando ampio, non include esplicitamente le garanzie collettive; vengono, infatti, riconosciute come utili ai fini della mitigazione del rischio le garanzie reali, le garanzie individuali rilasciate da persone fisiche e giuridiche, le garanzie finanziarie (*Credit Default SWAP*; *Total Rate of Return SWAP*; derivati di credito prezzati in funzione del rischio sottostante; le compensazioni operative relative a depositi e prestiti).

Ai nostri fini è anche importante richiamare le modalità di mitigazione del rischio previste nel documento di Basilea²⁶, che sono differenziate in base alla natura - reale o individuale - della garanzia.

In particolare l'Accordo prevede che le garanzie reali - a cui potremmo assimilare le garanzie offerte dai Confidi a fronte dei fondi rischi di tipo monetario²⁷ - hanno

²⁴ Basel Committee on Banking Supervision (2001).

²⁵ Come noto, le componenti del rischio di credito sono: la probabilità di insolvenza della controparte (*Probability of default - Pd*), la perdita subita in caso di insolvenza (*Loss given default - Lgd*), l'esposizione economica al momento del default (*Exposure at default - Ead*), la scadenza residua dell'esposizione (*maturity - M*), Mitigazione del rischio (*Guaranty - G*).

²⁶ Basel Committee on Banking Supervision (2001), p.15.

l'effetto di ridurre la stima dell'ammontare della *loss given default* (Lgd), in considerazione del fatto che, qualora si manifesti la perdita, la garanzia può essere escussa al fine di ridurre la perdita.

Inoltre, con riferimento alle garanzie personali - a cui potremmo assimilare le fidejussioni dei Confidi - si stabiliscono criteri di trattamento dei crediti garantiti differenziati in base alla tipologia del soggetto garantito (tavola 1). In particolare, nel caso in cui quest'ultimo sia un cliente *corporate* si applica il cosiddetto principio della *probability of default substitution*, ovvero alla banca viene riconosciuta la possibilità di sostituire la *probability of default* (*Pd*) del soggetto garantito con quella del garante. Invece, nel caso in cui il soggetto garantito sia un cliente *retail* e la banca adotti il metodo avanzato dell'approccio dei rating interni, a quest'ultima viene riconosciuta la possibilità di scegliere se migliorare la *Pd* del debitore oppure ridurre la *Lgd*. Si noti che quest'ultima previsione è molto importante alla luce del fatto che le già citate revisioni dell'Accordo di Basilea hanno consentito l'inserimento delle piccole e medie imprese nella categoria delle esposizioni al dettaglio. Infatti, grazie ad essa potrebbero crearsi dei vantaggi per quei Confidi che opereranno con banche che adottano l'IRA avanzato e che sapranno adattare le caratteristiche tecniche delle garanzie prestate in base alle richieste che potranno esser fatte da tali banche ai fini del loro riconoscimento per la riduzione del rischio di credito.

Tavola 1: Una sintesi dei requisiti previsti da Basilea 2 per il riconoscimento di garanzie individuali e *credit derivatives* ai fini della mitigazione del rischio

☐ **Garanzia:** esplicita (riferita ad una specifica esposizione - e non alla perdita), incondizionata (garante è comunque obbligato a garantire), irrevocabile, diretta (possibilità di escussione del garante a "prima richiesta" - e non sussidiarie), completa (copre la totalità dell'esposizione del garantito)

☐ **Garante** (che subentra al garantito):

- Stato, ente pubblico, banca/IF: con *Pd* inferiore a quella del debitore
- Impresa: con *rating* > 0 = A (*approccio Standard*) o con *Pd* equivalente (*nell'approccio IRA Foundation*)

☐ **Adeguatezza** processo di *risk management*

☐ **Trattamento prudenziale** dei crediti garantiti:

- per *corporate*: si applica il principio della *probability of default substitution*
- per *retail*: banche con *IRA Advanced* possono scegliere se migliorare la *Pd* del debitore oppure ridurre la *Lgd*.

Sulla base di questi elementi possiamo notare che, quand'anche le garanzie dei Confidi fossero assimilabili alle garanzie personali e reali previste dal Comitato di Basilea, la loro utilità ai fini della riduzione dei coefficienti patrimoniali delle banche italiane potrà rivelarsi alquanto limitata dal momento in cui le banche saranno tenute a rispettare le disposizioni dettate dal Nuovo Accordo.

L'osservazione del nostro sistema bancario indica, infatti, che saranno poche le banche che adotteranno l'*IRA advanced* e che, grazie a ciò, saranno abilitate a decidere

²⁷ Si ipotizza che questa assimilazione sia possibile se la garanzia dei fondi monetari sia ritenuta analoga al deposito costituito presso la banca finanziatrice, che costituisce una delle forme di garanzia reale contemplate dell'Accordo. *Infra* tavola 2; Basel Committee on Banking Supervision (2001), p. 79.

autonomamente i criteri e le condizioni a cui accettare le garanzie dei Confidi per la riduzione della *Pd* e della *Lgd*. Tuttavia, proprio questa osservazione rende chiaro il motivo per cui i Confidi dovrebbero valutare con grande attenzione la possibilità di divenire interlocutori più importanti delle grandi banche, fornendo non solo un servizio di garanzia, ma anche una serie di servizi informativi che si rivelerebbero utili soprattutto con riferimento a quelle fasce di clientela imprenditoriale di minori dimensioni e geograficamente localizzate che non hanno ancora instaurato rapporti di finanziamento con queste realtà bancarie.

Queste considerazioni sono da ritenere ancor più importanti alla luce del fatto che la maggior parte delle banche italiane adotterà l'approccio di base (*foundation*) del metodo dei rating interni (*internal rating approach - IRA*) e - soprattutto - il metodo standard (*standard approach - SA*) e, quindi, per esse saranno minori gli spazi che Basilea 2 concede al riconoscimento delle garanzie dei Confidi. Infatti, nel primo caso, le banche potrebbero valutare se prendere in esame le sole garanzie personali e di tipo fidejussorio, dato che ad esse è consentita una stima interna della *Pd*, mentre la stima della *Lgd* è fornita dall'autorità di vigilanza; ciò evidentemente restringe le possibilità di riconoscimento delle garanzie dei Confidi nella misura in cui le garanzie fidejussorie da essi offerte tendono a diminuire di importanza, come si è avuto modo di constatare precedentemente. Nel caso di adozione del metodo *standard* le banche dovranno utilizzare *rating* esterni nel rispetto delle condizioni stabilite dalle autorità di vigilanza e, quindi, non avranno un margine di autonomia per l'eventuale accoglimento di garanzie con caratteristiche differenti da quelle previste dal Comitato di Basilea.

Per completare la valutazione della posizione dei Confidi alla luce del documento di Basilea 2 dobbiamo prendere in considerazione anche i criteri soggettivi ed oggettivi che devono essere rispettati ai fini del riconoscimento delle garanzie e che sono stati sintetizzati nelle tavole 1 e 2.

In particolare, con riferimento alle garanzie personali possiamo notare che l'Accordo stabilisce specifici requisiti riguardanti il soggetto garante, nonché le condizioni di ammissibilità delle garanzie (tavola 1).

L'analisi del profilo soggettivo porta ad escludere i Confidi, dato che le strutture mutualistiche non rientrano tra le tipologie di garanti riconosciute (Stato, enti pubblici e banche con *rating* superiore a quello del soggetto garantito, oppure imprese con *rating* almeno pari ad A o con *Pd* equivalente). Peraltro, quand'anche i Confidi potessero essere equiparati ad imprese, sarebbe estremamente difficile soddisfare la richiesta di un *rating* pari ad A o di una *Pd* equivalente; e ciò in considerazione non solo dell'attuale situazione patrimoniale ed organizzativa che attualmente caratterizza larga parte dei Confidi, ma anche a causa dei problemi che si incontrano ai fini della quantificazione della loro *Pd*, determinati anche dalla scarsità di dati dalle difficoltà di rilevazione del grado di solvibilità dei Confidi. Come avremo modo di evidenziare nel seguito del lavoro, la legge quadro sui Confidi varata nel 2003 delinea alcune soluzioni a questo problema consentendo ai Confidi la trasformazione in intermediario finanziario o in banca, nonché prevedendo un meccanismo di controgaranzia rilasciata da strutture di secondo livello assistite dalla garanzia dello Stato.

Per completezza va notato che nel caso in cui la garanzia individuale non fosse offerta direttamente dal Confidi, bensì si concretizzasse in fidejussioni degli aderenti, il limite posto dal *rating* del soggetto garante si rivelerebbe ancor più stringente, dato che

in tal caso si dovrebbero valutare i *rating* dei singoli aderenti al Confidi (che, però, generalmente sono PMI *unrated*).

Tavola 2: Una sintesi dei requisiti previsti da Basilea 2 per il riconoscimento delle garanzie reali finanziarie ai fini della mitigazione del rischio

- Garanzia: consenta escussione certa e tempestiva
 - Correlazione non significativa col debitore
 - Adeguato processo di *risk management*
 - Tipologia degli strumenti di garanzia riconosciuti (*eligible collateral*):
 - depositi in denaro presso la banca che concede il prestito;
 - obbligazioni con *rating* pari almeno a BB- o emessi da Stati o enti pubblici che sono trattati come mutuatari sovrani dall'autorità di vigilanza;
 - obbligazioni di banche, enti di intermediazione mobiliare o imprese con *rating* pari almeno a BBB-;
 - azioni quotate negli indici principali o comunque scambiate in mercati riconosciuti;
 - oro.
-

Anche gli elementi riferiti al profilo oggettivo portano ad escludere l'ammissibilità delle garanzie individuali rilasciate dai Confidi a valere sul fondo di tipo fidejussorio, poiché le loro caratteristiche non soddisfano le condizioni previste dall'Accordo (tavola 1).

Infatti, come abbiamo avuto modo di constatare (*supra*, paragrafo 2), le garanzie fidejussorie non sembrano soddisfare il requisito secondo cui la garanzia deve essere immediatamente escutibile²⁸; inoltre, esse non sono esplicite e riferite ad una specifica esposizione, poiché la loro natura sussidiaria comporta che tali garanzie siano quantificabili solo *ex post* sulla base della perdita subita dalla banca.

Considerazioni analoghe possono essere fatte con riferimento alle garanzie più diffusamente offerte dai Confidi, cioè quelle reali prestate a fronte del fondo monetario, dato che le loro attuali caratteristiche non soddisfano le condizioni previste dall'Accordo. Infatti, anche nel caso in cui si ritenga di poter accogliere l'ipotesi che queste garanzie siano assimilabili al deposito in denaro costituito presso la banca creditrice, la loro ammissibilità risulta ostacolata dal fatto che il fondo monetario costituito dal Confidi presso la banca è posto a copertura di una pluralità di affidamenti bancari ed in base ad una certa percentuale; i singoli affidamenti garantiti non risultano, dunque, singolarmente coperti dal fondo rischi, come invece richiesto dal documento di Basilea.

L'analisi sin qui condotta evidenzia con sufficiente chiarezza che le previsioni di Basilea 2 determinano un sensibile ridimensionamento del ruolo più tipico dei Confidi e che, quindi, è necessario che il sistema compia uno sforzo volto sia al rafforzamento delle strutture, sia all'individuazione di nuove modalità di garanzia dei crediti delle

²⁸ Al riguardo esiste il dubbio circa la possibilità che questo limite venga superato almeno nell'approccio *IRB* avanzato, in modo tale da consentire alle banche di riconoscere anche le garanzie sussidiarie ai fini della mitigazione del rischio di credito. In tale approccio, come già descritto, non sono richiesti particolari requisiti relativi alle caratteristiche della garanzia, quindi compete alla banca dimostrare se le garanzie acquisite, anche se sussidiarie, contribuiscono a ridurre il rischio di credito. ABI (2002).

imprese aderenti. In questo nuovo scenario regolamentare, infatti, i Confidi dovrebbero riuscire a superare i limiti posti soprattutto dalla loro limitata solvibilità e dalla natura non primaria delle garanzie offerte.

La legge quadro sui Confidi emanata nel 2003 non prevede norme modificative delle caratteristiche tecniche delle garanzie e, quindi, demanda implicitamente ai Confidi la soluzione di questo aspetto, che è evidentemente cruciale se non si intende essere spiazzati sul piano operativo dall'entrata in vigore delle regole di Basilea 2. Tuttavia, la legge crea le condizioni per un rafforzamento strutturale ed operativo del sistema dei Confidi e quindi, seppure in modo più indiretto e mediante alcune soluzioni non ortodosse, offre ai Confidi la possibilità di superare gli ostacoli sin qui evidenziati.

4. Le principali linee di riforma sancite dalla “legge quadro” sui Confidi

Abbiamo già avuto modo di chiarire la genesi della riforma dei Confidi che, dopo lunghi anni di attesa e numerose proposte di legge, è stata varata sull'onda dei timori sollevati dal presunto impatto dell'applicazione in Italia del Nuovo Accordo di Basilea. Possiamo qui aggiungere che il già citato Testo Unificato è stato redatto cercando di conciliare le istanze espresse nei precedenti ddl e dal sistema dei Confidi con quelle della Banca d'Italia e dell'ABI, che avvertivano la necessità di definire, da un lato, parità di condizioni tra attori del sistema finanziario che operano negli stessi ambiti di attività e, dall'altro, condizioni di rafforzamento del sistema dei Confidi coerenti con lo scenario normativo e di mercato che si andava delineando a seguito dell'emanazione del Nuovo Accordo di Basilea.

Il Testo Unificato è integralmente confluito nell'art. 13 del decreto legge n. 269 del 30.9.2003 (recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici - legge finanziaria 2004), successivamente convertito nella legge n. 326/03 (in vigore dal 26.11.03).

Sicuramente questa riforma non risolve tutte le complesse problematiche attualmente affrontate dai Confidi; tuttavia essa pone alcune importanti basi di sviluppo di queste realtà in una logica di “sistema” e demanda al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ed alla Banca d'Italia alcune importanti norme attuative, sino ad oggi emanate solo in parte.

In particolare, nell'ambito del testo di legge si possano individuare almeno quattro aspetti particolarmente apprezzabili. Essi meriterebbero un più ampio approfondimento rispetto a quello che è possibile proporre in questa sede; tuttavia riteniamo che la seppur sintetica disamina di seguito proposta consenta di delineare gli elementi essenziali che si rivelano necessari per evidenziare le prospettive che si dischiudono ai Confidi alla luce dei cambiamenti indotti dal Nuovo Accordo di Basilea, che costituisce l'obiettivo principale di questo lavoro.

Il primo punto che merita una sottolineatura discende dalla constatazione che questa riforma statuisce una cornice giuridica dell'azione dei Confidi di primo e di secondo livello; in passato mancava un testo normativo dedicato in modo organico alla regolamentazione di questi organismi ed è proprio per questo motivo che la riforma viene spesso definita “legge quadro” dei Confidi.

In secondo luogo, questa legge impone a tutti i Confidi il rispetto di regole patrimoniali che pongono le basi per il rafforzamento di queste strutture. In particolare, alla generalità dei Confidi viene richiesto il rispetto - continuativo nel tempo - di una

soglia patrimonio minimo²⁹. Sicuramente questa è una delle importanti “sfide” che il legislatore pone ai Confidi, dato che essi vengono chiamati ad adeguare entro due anni la propria dotazione patrimoniale ad un livello evidentemente più elevato rispetto a quello medio di sistema. La rilevanza di questo aspetto risulta immediatamente evidente sulla base delle considerazioni che abbiamo precedentemente fatto riguardo alla scarsa solvibilità dei Confidi che attualmente limita la “consistenza” delle garanzie prestate e, quindi, riduce il potere contrattuale nei confronti del sistema bancario.

Un terzo importante aspetto che emerge dalla legge di riforma deriva da quell’insieme di norme che creano i presupposti per un consolidamento del sistema, prevedendo agevolazioni per la realizzazione delle operazioni di concentrazione ed incentivando lo sviluppo di un “sistema a rete”. Per quanto concerne il primo punto, la legge dispone significative agevolazioni fiscali (contenendo le imposte sui redditi e prevedendo un’imposta di registro in misura fissa) a fronte di operazioni di fusione tra Confidi³⁰. Con riferimento al secondo punto la riforma in esame consente ai Confidi di rilevanti dimensione di costituire fondi di garanzia interconsortile³¹, abilitati ad offrire ai Confidi controgaranzie e cogaranzie. In tal modo si va a rafforzare il secondo livello del sistema dei Confidi a vantaggio di quelli di base e, soprattutto, di quelli di minori dimensioni più ancorati alle realtà locali e dedicati alle tradizionali attività che, grazie a questo meccanismo di “rete”, possono attenuare la propria fragilità.

Va anche notato che la legge tende ad incentivare il rafforzamento della solvibilità del sistema dei Confidi e la sua organizzazione “a rete” anche mediante la previsione di un contributo annuale, pari allo 0,5 per mille dei finanziamenti complessivamente garantiti dal singolo Confido. Questo versamento deve essere effettuato dai Confidi aderenti ad un fondo di garanzia interconsortile a tale fondo, mentre gli altri Confidi dovranno versare il contributo al Ministero dell’economia e delle finanze che li indirizza ai Fondi di garanzia che operano a livello nazionale offrendo cogaranzie e controgaranzie ai propri soci (inclusi i Confidi appartenenti alle associazioni socie)³². Il versamento, dunque, confluisce in organismi di secondo livello che potranno rafforzare le garanzie offerte dai singoli Confidi. Questo rafforzamento è particolarmente evidente nel caso in cui le cogaranzie e controgaranzie vengano offerte dai due Fondi di garanzia, dato che il primo (*ex* Fondo Mediocredito Centrale) usufruisce della garanzia dello Stato e il secondo presta garanzie escutibili per intero, a prima richiesta e alla data di avvio delle procedure di recupero nei confronti dell’impresa inadempiente. In entrambi i casi, dunque, si delineano caratteristiche delle garanzie più compatibili con il disposto del Nuovo Accordo di Basilea rispetto a quanto constatato con riferimento alle garanzie tradizionalmente offerte dai Confidi; pertanto, questo meccanismo “piramidale” delle

²⁹ In particolare, si richiede un fondo consortile (o capitale sociale) superiore o uguale a 100.000 euro ed un patrimonio netto, comprensivo dei fondi rischi, superiore o uguale a 250.000 euro. Inoltre, in caso di riduzione oltre un terzo delle soglie minime stabilite, il Confido deve provvedere al riallineamento oppure deve essere deliberato lo scioglimento. *Cfr.* comma 12, 14, 15, 16 e 52 dell’art. 13, l. n. 326/03.

³⁰ *Cfr.* comma 39-43 e 50-51 dell’art. 13, l. n. 326/03.

³¹ La legge riconosce questa possibilità ai Confidi che riuniscono non meno di 15.000 imprese e garantiscono finanziamenti complessivamente non inferiori a 500 milioni di euro. *Cfr.* comma 20, 20bis, 21 dell’art. 13, l. n. 326/03.

³² *Cfr.* comma 22-28 dell’art. 13, l. n. 326/03. Si noti che un ulteriore conferma del fatto che la riforma promuove l’adozione da parte dei Confidi di una logica di sistema è data dalla previsione di agevolazioni fiscali riferite ai versamenti effettuati dai Confidi o da terzi e ricevuti direttamente o indirettamente dai Fondi di garanzia; tali versamenti non concorrono alla determinazione del reddito in capo alle società che gestiscono tali Fondi e sono ammessi in deduzione dal reddito dei Confidi o degli altri soggetti eroganti.

garanzie potrebbe costituire una delle strade da percorrere nel tentativo di ridimensionare l'impatto di Basilea 2.

Ci soffermiamo, infine, su un ulteriore elemento che caratterizza la legge quadro; esso certamente non è ultimo in importanza, ma anzi si rivela estremamente interessante nell'ottica della valutazione delle possibilità offerte dalla riforma per il superamento diretto da parte dei Confidi dei limiti posti alla loro attività dal Nuovo Accordo di Basilea e per la diversificazione della loro gamma di offerta. Si fa riferimento alle diverse opzioni strutturali e operative contemplate dalla legge, che hanno determinato l'affiancamento di due nuove tipologie di Confidi alle strutture tradizionali, che possiamo individuare come "intermediari finanziari di garanzia" e "banche di garanzia".

Nella tavola 3 abbiamo sintetizzato le differenti possibilità operative riconosciute a queste tre categorie di Confidi; la tavola evidenzia anche che al crescere delle possibilità di diversificazione delle attività corrisponde un parallela intensificazione dei controlli di vigilanza a cui sono sottoposti i Confidi, il che deriva dalla scelta del legislatore di applicare a questi ultimi un trattamento equipollente a quello previsto per le altre tipologie di intermediari finanziari attivi negli stessi ambiti operativi.

In particolare, nella prima categoria rientrano i Confidi che possiamo definire "tradizionali", che continuano ad essere regolati dall'art.155 (c.4) del TUB e la cui attività è limitata alla prestazione di garanzie a favore delle PMI aderenti.

La seconda categoria include i Confidi ("intermediari di garanzia") che, al raggiungimento di determinate soglie riferite al volume di attività ed al patrimonio, sono tenuti ad iscriversi all'elenco speciale degli intermediari finanziari non bancari; a fronte di tale obbligo, che comporta l'assoggettamento alla vigilanza della Banca d'Italia, i Confidi assumeranno la qualifica di intermediari finanziari e potranno diversificare significativamente le proprie attività. Essi, infatti, potranno svolgere non solo l'attività di prestazione di garanzia a favore dei soci, ma anche altre attività finanziarie a favore di soci e di terzi e potranno operare – sebbene in via residuale - nei confronti del pubblico. Certamente questa possibilità è estremamente interessante per i Confidi, dato che può consentire l'individuazione di diverse modalità di superamento dei problemi operativi precedentemente evidenziati. Tuttavia è altrettanto evidente che questo obiettivo non è immediatamente perseguibile dalla larga maggioranza dei Confidi. Infatti, sulla base del primo decreto attuativo emanato dal MEF (decreto 14.11.2003 n.104700), ai Confidi iscritti all'elenco speciale (art. 107 TUB) abilitati allo svolgimento delle attività nei confronti del pubblico, è richiesto un capitale sociale versato almeno pari a 1 milione di euro ed una dotazione patrimoniale minima di 2,5 milioni di euro; queste soglie sono assai distanti dai livelli di patrimonializzazione media del sistema dei Confidi e pertanto il loro raggiungimento richiederà un graduale accrescimento patrimoniale in seno ai singoli Confidi e/o la realizzazione di operazioni di fusione³³. Inoltre il MEF ha emanato anche un altro decreto (14.11.2003 n.104702) con il quale ha imposto agli "intermediari di garanzia" di dotarsi di un sistema informativo e contabile, di metodi di misurazione e gestione dei rischi e di strutture di controllo interno adeguati al volume ed alla complessità delle attività svolte. Questo ulteriore obbligo impone ai Confidi interessati uno sforzo impegnativo sul piano organizzativo, che però potrebbe produrre risultati importanti in termini di rafforzamento della loro credibilità nei confronti del sistema bancario e potrebbe creare

³³ In attesa che la Banca d'Italia stabilisca gli elementi utili ai fini del calcolo delle suddette soglie, i Confidi di maggiori dimensioni hanno la possibilità di iscriversi volontariamente e temporaneamente all'elenco speciale (tavola 3).

le premesse per lo sviluppo di nuovi servizi di tipo informativo da offrire alle banche e alle società di *rating* interessate alla valutazione delle PMI aderenti.

Tavola 3: Le tipologie di Confidi previste dalla legge n.326/03

TIPOLOGIA	INQUADRAMENTO NORMATIVO	ATTIVITÀ CONSENTITA
1) Confidi (c. 2 e 3 art. 13, L.326/03)	Soggetti operanti nel sistema finanziario, con obbligo di iscrizione all'elenco dell'UIC (art. 106 TUB); non assoggettati a norme di vigilanza.	Svolgono ESCLUSIVAMENTE l'attività di garanzia collettiva dei fidi (a) e i servizi ad essa connessi o strumentali.
2) Intermediari di garanzia (c. 32 art. 13, L.326/03)	Intermediari finanziari non bancari. Criteri oggettivi (volume di attività e patrimonio) che determinano obbligo di iscrizione nell'elenco speciale art. 107 TUB (competenza del MEF)	- Attività PREVALENTE : garanzia collettiva dei fidi - ALTRE attività: prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie (b) - Attività RESIDUALI : quelle riservate agli intermediari finanziari non bancari e svolte nei confronti del pubblico nella forma di rilascio di garanzie, consentite nei limiti stabiliti dalla Banca d'Italia (c)
3) Banche di garanzia (c. 29-31 e 57 art. 13, L.326/03)	BCC a operatività nazionale (art. 28 TUB e disposizioni attuative della Banca d'Italia)	Esercizio dell'attività bancaria, PREVALENTEMENTE diretta alla prestazione di garanzie collettive a favore dei soci.

(a) Comprende: prestazione di garanzie reali e personali, contratti per il trasferimento del rischio e per la garanzia di depositi indisponibili presso banche creditrici delle PMI aderenti.

(b) Comprendono: prestazione di garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato al fine dell'esecuzione dei rimborsi di imposte alle imprese aderenti; gestione di fondi pubblici di agevolazione; stipula di contratti con le banche assegnatarie di fondi pubblici di garanzia.

(c) Per i Confidi con un volume di attività pari o superiore a 51 ml di euro o mezzi patrimoniali = o > a 2,6 ml di euro è prevista la possibilità di chiedere l'iscrizione provvisoria nell'elenco speciale (107 TUB) entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge; in tal caso l'attività deve essere svolta esclusivamente nei confronti degli aderenti. Entro 3 anni dall'iscrizione tali Confidi devono adeguarsi ai requisiti previsti dal c.32 dell'art. 13 della legge di riforma e dalle disposizioni attuative del MEF, a pena di esclusione dall'elenco speciale.

Infine la terza categoria include una figura del tutto nuova per il nostro ordinamento, ovvero quella della "banca di garanzia collettiva dei fidi", che sarà assoggettata ai controlli previsti dal TUB per la generalità delle banche e che potrà operare sull'intero territorio nazionale, pur agendo nella veste di banca di credito cooperativo a cui è riconosciuto un ambito operativo più contenuto. Questo

ampliamento della zona di competenza, riconosciuto alla banca di garanzia per consentirle il reperimento di un sufficiente numero di imprese associate³⁴, è stato criticato dalle Banche di Credito Cooperativo; in particolare, queste ultime hanno evidenziato che la coesistenza all'interno di un'unica categoria normativa di banche con competenze territoriali ed operative differenziate potrebbe far sorgere problemi di incompatibilità e incoerenza³⁵. Il legislatore ha però ritenuto che fosse questa la soluzione più adatta per i Confidi, rispetto all'inclusione nella categoria delle Banche Popolari (anch'esse cooperative) o alla creazione *ex novo* di una categoria di banche.

Ad oggi la Banca d'Italia non ha ancora emanato le istruzioni applicative previste dalla legge di riforma, che potranno chiarire la reale portata della specificità delle banche di garanzia. Tuttavia la trasformazione in banca dei Confidi costituisce una soluzione estremamente interessante ai fini del superamento degli ostacoli imposti da Basilea 2, dato che il garante viene a coincidere con la banca che, come visto, costituisce uno dei soggetti abilitato alla prestazione di garanzie personali; d'altronde la qualifica di banca e l'assoggettamento alle norme di vigilanza crea i presupposti per un più agevole rispetto dei requisiti previsti dal Comitato di Basilea. Va detto, peraltro, che si ritiene opportuno – oltre che possibile – che i Confidi prevedano la creazione di un numero limitato di banche di garanzia, che possano agire a livello interregionale o nazionale come interlocutore di pluralità dei Confidi; questi ultimi potrebbero assumere direttamente la qualifica di soci della banca di garanzia o potrebbero demandare tale compito alle associazioni di appartenenza o ai confidi di secondo grado.

A chiusura del commento della legge quadro è opportuno segnalare che questa legge non ha certamente risolto tutti i problemi sollevati dall'Accordo di Basilea e, inoltre, essa non è stata pienamente condivisa dall'intero sistema dei Confidi. Le critiche si sono concentrate soprattutto sullo “snaturamento” delle tradizionali caratteristiche operative comportate dalla legge e sull'onerosità delle trasformazioni da questa imposte (come nel caso del versamento dello 0,5 per mille³⁶). Ulteriori critiche sono state mosse in considerazione della tempistica del provvedimento; da più parti è stato, infatti, notato che dopo tanti anni di attesa, la legge è stata varata in modo un po' frettoloso creando delle sbavature rispetto alle attese. Le pressioni prodotte da questa componente del sistema dei Confidi ha portato nel maggio del 2004 alla ripresa dei lavori della VI Commissione Permanente Finanze, che è stata sollecitata a richiedere al Governo l'impegno a negoziare in sede internazionale il riconoscimento della garanzia mutualistica tra gli strumenti di mitigazione del rischio di credito. Come si è avuto modo di dire, il documento finale del Nuovo Accordo di Basilea emanato nel giugno del 2004 lascia inalterate le previsioni sui criteri di misurazione dei rischi e, quindi, bisognerà attendere l'emanazione della nuova direttiva comunitaria in materia di *capital adequacy* per verificare se in quella sede sia possibile prevedere norme più coerenti con le peculiarità dei sistemi finanziari e industriali dell'Europa continentale e, in particolare, norme meno stringenti nei confronti dei Confidi. L'ipotesi non sembra del tutto aleatoria, specie in considerazione della decisione del sistema statunitense di non applicare l'Accordo di Basilea in via indistinta e alla generalità delle banche.

³⁴ Resoconto sommario della seduta n.174 della Commissione Finanze e Tesoro (2003).

³⁵ Azzi A. (2003)

³⁶ Il Coordinamento Nazionale dei Confidi sin dall'ottobre del 2003 si è espresso in senso negativo sul versamento obbligatorio ed ha interagito con la Banca d'Italia per evidenziare la necessità di prevedere norme di graduale attuazione dell'obbligo di iscrizione all'elenco speciale (107 TUB).

E' però nostra convinzione che, malgrado le possibili attenuazioni di alcune previsioni che potrebbero essere determinate dall'ulteriore evoluzione a livello nazionale ed internazionale della normativa e della regolamentazione di vigilanza, la legge quadro dei Confidi segni una strada importante che è necessario seguire.

5. Alcune prospettive di sviluppo delineabili per i Confidi

Nel corso del lavoro sono già state evidenziate le prospettive che sembrano dischiudersi soprattutto grazie alle previsioni della riforma dei Confidi. Al contempo è stato possibile notare che, anche nel caso in cui si volesse prescindere dall'Accordo di Basilea, lo sviluppo delle attività dei Confidi è fortemente influenzato dalla loro capacità di rafforzarsi e di superare i problemi di credibilità e funzionalità che oggi portano un certo numero di Confidi a svolgere un'attività contenuta e ripiegata sulle sole garanzie. La selettività e la diversificazione degli aderenti, l'escussione a prima richiesta delle garanzie, le percentuali di copertura delle garanzie, la patrimonializzazione e il *rating* del Confidi sono certamente i punti nevralgici più evidenti e che meritano l'immediata attenzione da parte delle singole componenti del sistema.

In più punti è stata anche messa in luce l'importanza che per i Confidi potrebbe assumere lo sviluppo di determinati servizi informativi da offrire ad una pluralità di soggetti e spesso sono state sottolineate anche le modalità attuative individuabili nel nuovo scenario normativo.

Su quest'ultimo aspetto è opportuno fare alcune ulteriori considerazioni che possano evidenziare più chiaramente le opportunità che i Confidi potrebbero cogliere grazie ad una politica di diversificazione dell'offerta, sempre che essi sappiano rinnovare la propria struttura organizzativa ed inserire risorse umane con competenze professionali adeguate alle nuove esigenze operative e, al contempo, sappiano monitorare costantemente la propria struttura dei costi³⁷.

In primo luogo i Confidi potrebbero cercare di offrire alle imprese un rinnovato supporto alle imprese prevedendo servizi informativi ai soggetti preposti alla valutazione del loro profilo di rischio e, quindi, nell'immediato alle banche e in prospettiva anche alle società di *rating*.

Un ruolo importante potrebbe esser svolto dai Confidi soprattutto a vantaggio delle imprese operanti in contesti ove i processi di aggregazione realizzati all'interno del sistema bancario hanno teso a spersonalizzare il rapporto di clientela ed hanno reso maggiormente difficoltoso l'accesso al credito³⁸. In particolare i Confidi, sfruttando efficacemente la stretta vicinanza e la diretta conoscenza delle imprese, dovrebbero riuscire ad offrire un efficace servizio di *screening* e di valutazione dei prenditori specie nei confronti di quelle banche che non si connotano per uno stretto rapporto con il territorio o che accentrano le fasi decisionali concernenti i crediti spogliando le sedi periferiche del vaglio del profilo di rischio dei prenditori.

³⁷ E' infatti evidente che l'adattamento delle strutture alle previsioni imposte da Basilea 2 e dalla legge quadro, nonché allo sviluppo di nuove funzioni e di nuovi servizi, comportano investimenti rilevanti che devono essere valutati con estrema prudenza dai Confidi. Il problema è particolarmente sentito, come si può evincere, ad esempio, dall'invito espresso da Federconfidi (circolare del 27.5.2004) ad una cauta valutazione degli investimenti per i software necessari per l'adattamento dei sistemi di controllo interno e di segnalazioni di vigilanza, il cui onere potrebbe essere attenuato dall'individuazione di soluzioni condivise all'interno della Federazione.

³⁸ Ruozi (2002), p.437.

Inoltre, i Confidi potrebbero fungere da supporto all'attività di valutazione del merito di credito svolta dalle banche assicurando la qualità attesa delle procedure attraverso la certificazione di qualità ISO, che molti Confidi in Italia hanno già introdotto o stanno introducendo³⁹.

I Confidi potrebbero anche utilmente interagire con le banche che adottano il metodo dell'*internal rating* -presumibilmente le grandi banche-, offrendo un supporto in determinate fasi della valutazione dell'esposizione al rischio. In particolare, essi potrebbero concorrere alla determinazione della *loss given default* fornendo dati e informazioni utili ai fini della creazione del *track-record* di sette anni che, in base alle disposizioni del Nuovo Accordo di Basilea, si rende necessario per poter calcolare questa componente di rischio; ciò determinerebbe un accrescimento del ruolo dei Confidi, i quali potrebbero assumere la funzione di detentori di *database* contenenti serie storiche relative alle piccole e medie imprese, che rappresenterebbero un elemento di semplificazione per le banche nell'adozione del metodo IRB avanzato. Evidentemente i Confidi potrebbero anche concorrere al ridimensionamento di questa componente di rischio, offrendo alla banca la propria garanzia a favore dell'impresa finanziata⁴⁰, che peraltro, per produrre un impatto significativo nell'ottica della banca creditrice, dovrebbe essere primaria e non dovrebbe prevedere una percentuale di copertura contenuta.

Un altro importante ambito di sviluppo per i Confidi è rappresentato dai servizi innovativi ad elevato valore aggiunto, quali la consulenza fiscale e sulle operazioni di finanza straordinaria e i servizi di supporto alle PMI per il reperimento del capitale di rischio. Questa area di attività è ancor oggi assai poco presidiata, sebbene essa possa offrire interessanti sbocchi operativi e consistenti margini di profitto.

6. Riferimenti bibliografici

- ABI (2002), *L'impatto di Basilea 2 sull'attività dei Confidi*, Bancaria, n. 9.
- Banca d'Italia (2002), *Audizione innanzi alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato sui disegni di legge n. 193, n. 1176, n. 1207, n. 1267, recanti norme in materia di consorzi di garanzia collettiva dei fidi*, Intervento del dott. B. Bianchi, Roma, 10 ottobre.
- Basel Committee on Banking Supervision (2001), *The New Basel Capital Accord*, BIS, January.
- Basel Committee on Banking Supervision (2002), *Basel Committee on Banking Supervision reaches agreement on New Basel Capital Accord*, Press releases, 10 July.
- Basel Committee on Banking Supervision (2003), *Third consultative paper on the New Basel Capital Accord*, BIS, April.
- Basel Committee on Banking Supervision (2004), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework*, BIS, June.
- Cannata F. - Fabi F. - Laviola S. (2002), *Rating interni e gestione del rischio di credito: la misurazione della probabilità di insolvenza*, Bancaria, n. 4.
- Caruana J. (2003), *Consequences of Basel II for SMEs*, BIS Review, n. 32.

³⁹ Mega F. (2003), par.4

⁴⁰ ABI (2002), p.81, ove si legge che, qualora la garanzia dei Confidi sia ritenuta valida per la riduzione del tasso di perdita (Lgd) anziché della probabilità di perdita (Pd), si potrebbero calcolare delle Lgd "tipiche" sulla base dei dati relativi ai recuperi ottenuti nel tempo grazie all'escussione delle garanzie degli stessi Confidi.

- Cesarini Francesco (1982), Consorzi fidi e finanziamenti d'impresa, in Scritti di Economia Aziendale per Egidio Riannessi, Pacini Editore, Pisa.
- COORDINAMENTO NAZIONALE CONFIDI (2002), *Indagine conoscitiva sui consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi*, Senato della Repubblica – VI Commissione Finanze e Tesoro.
- Ferri Giovanni (2004), Credito e PMI: da un'indagine Confidi più ombre che luci, Federconfidi, Indagine congiunturale dicembre 2003-gennaio2004.
- GEBC – European Association of co-operative banks (2003), *The serious impact of the 0.2% limit for retail exposures under the standardised approach*, Brussels, January (www.gebc.org).
- Lopez J. (2003), *Il nuovo accordo di Basilea: una simulazione dell'impatto del coefficiente di capitale sulle Banche di Credito Cooperativo*, in corso di pubblicazione in Cooperazione di Credito, n. 181.
- Mega F. (2003), *Il ruolo dei Confidi territoriali nel rapporto banca, impresa e istituzioni*, Atti del convegno Credito e Piccola Impresa, Grosseto, 4 aprile.
- Melegari P. D. (2000), *Le iniziative della Camera di Commercio di Milano in materia di credito e finanza*, Impresa e Stato, n. 54.
- Ruozzi R. (2002), *Ancora sul rapporto fra banche e PMI: prospettive dei consorzi fidi*, in Banche e banchieri, n. 5.