



## La riforma del sistema dei confidi A.C. 3209 e abb.

Dossier n° 208 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
21 giugno 2016

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3209 e abb.
Titolo:	Delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

### Contenuto

La proposta di legge **C. 3209**, approvata in prima lettura al Senato (S. [1259](#)) ed adottata come testo base dalla VI Commissione in sede referente, reca una **delega** al Governo per la **riforma del sistema dei confidi**, al fine di favorire l'accesso al credito per le piccole e medie imprese (PMI) e per i liberi professionisti. La delega si propone di realizzare tale obiettivo tramite la valorizzazione del ruolo dei confidi.

Analoga delega al Governo è contenuta nella proposta di legge **C. 1730**, di contenuto molto simile.

Le **pdl 3209 e 1730** si compongono di un **unico articolo**. L'**articolo 1, comma 1** della pdl **3209** contiene la **delega** al Governo per adottare **entro sei mesi** dall'entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi per la **riforma della normativa in materia di confidi**, nel rispetto dei seguenti **principi e criteri direttivi**, che nella **pdl 1730** sono elencati al **comma 2**.

L'abbinata proposta di legge **C. 1121** reca **misure puntuali** di rafforzamento, semplificazione e patrimonializzazione dell'intero settore dei confidi, con l'obiettivo di valorizzarne il ruolo di sostegno alle imprese, ed in particolare alle PMI, per le quali i confidi sono interlocutori privilegiati.

Si dà conto, di seguito, del contenuto della pdl C. 3209, adottata come testo base per il seguito dell'iter parlamentare, segnalando le principali analogie e differenze con la pdl C. 1730. Alla fine del paragrafo è analizzato, in sintesi, il contenuto della pdl C. 1122.

Il primo criterio di delega (**lettera a**) individua i seguenti obiettivi:

- **rafforzare la patrimonializzazione** dei confidi;
- **favorire la raccolta di risorse pubbliche, private e del terzo settore;**
- **individuare strumenti e modalità che rendano tali risorse esigibili**, nel rispetto della normativa comunitaria attuativa degli accordi di Basilea in materia di requisiti patrimoniali delle banche e di accesso all'attività creditizia.

La **lettera b)** delega il Governo a disciplinare le modalità di **contribuzione degli enti pubblici** finalizzate alla **patrimonializzazione** dei confidi anche nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, stabilendo altresì il divieto di previsione di vincoli territoriali che possano pregiudicare l'accesso di confidi nuovi o attivi in altri territori

Il principio di delega di cui alla **lettera c)** mira alla razionalizzazione e **valorizzazione** delle attività svolte dai soggetti operanti nella **filiera della garanzia e della controgaranzia**, con l'obiettivo di rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse pubbliche e favorire la **sinergia tra il Fondo centrale di garanzia e i confidi**.

Il criterio di delega di cui alla **lettera d)** prevede di **sviluppare**, nell'ambito delle finalità tipiche dei confidi, **strumenti innovativi**, forme di garanzia e servizi, finanziari e non, che rispondano alle nuove esigenze delle PMI e dei professionisti. E' fatto **divieto** ai confidi di **trattare i derivati e gli strumenti finanziari complessi**.

I criteri di cui alle **lettere e) e i)** prevedono la **semplificazione** e la **razionalizzazione degli adempimenti** a carico dei confidi, con un correlato contenimento dei costi. Si prevede, inoltre, di **eliminare le duplicazioni** di attività già svolte da banche o da altri intermediari finanziari ovvero quelle relative alle procedure di accesso al Fondo centrale di garanzia per le PMI. Criteri analoghi sono contenuti nella **pdl 1730 (lett. a) e d)**.

Le **lettere f) e g)** prevedono - rispettivamente - il **rafforzamento dei criteri di proporzionalità e**

**specificità** già previsti dall'articolo 108, comma 6, del TUB e la loro **estensione** all'intera normativa in materia di confidi. Un criterio analogo è contenuto nella **pdl 1730 (lett. c))**.

Il criterio previsto dalla **lettera h)** richiede di assicurare una maggiore **tutela al carattere accessorio della garanzia** rilasciata dai confidi rispetto alla operazione di finanziamento principale. Un criterio analogo è contenuto nella **pdl 1730 (lett. b))**.

Si prevede, infine, alla **lettera l)** di introdurre specifici criteri di **misurazione dell'impatto generato dalla garanzia** nel mercato finanziario, soprattutto con riferimento alla valutazione di efficacia degli interventi pubblici connessi al sistema nel suo complesso. Nella verifica degli impatti della garanzia sui sistemi economici locali può essere coinvolta la rete delle **Camere di commercio**, industria, artigianato e agricoltura.

In aggiunta ai criteri sopra citati, la **pdl C. 1730** prevede i seguenti **ulteriori criteri**:

- l'introduzione di adeguati requisiti regolamentari per la gestione societaria dei confidi (**lettera e)**);
- l'adeguamento dei requisiti di vigilanza rispetto all'operatività (**lettera f)**);
- la previsione di maggiori poteri operativi per i confidi che adottano assetti istituzionali più onerosi sotto il profilo del controllo (**lettera g)**);
- la semplificazione della struttura organizzativa, mantenendo la separazione e l'indipendenza tra le strutture produttive e quelle di controllo (**lettera h)**);
- l'introduzione di adeguati termini per l'adeguamento ai nuovi requisiti normativi (**lettera i)**);
- l'esclusione della duplicazione di adempimenti, con riferimento alle richieste di requisiti nell'ambito di processi operativi e organizzativi, alle segnalazioni alla centrale rischi e agli adempimenti in materia di antiriciclaggio (**lettere l), m) e q)**);
- la correlazione tra i valori delle esposizioni e i relativi coefficienti di ponderazione con le caratteristiche della garanzia collettiva dei fidi e dell'effettiva esposizione al rischio di credito dei confidi (**lettera n)**);
- l'introduzione di obblighi informativi da parte degli intermediari bancari verso i confidi al fine di consentire un'adeguata e completa segnalazione, con esonero di responsabilità del confidi qualora tali requisiti non siano rispettati dagli intermediari bancari (**lettera o)**);
- l'applicazione dei principi di proporzionalità da parte dell'organismo di vigilanza nell'ambito dell'attività relativa alla gestione dell'elenco dei confidi (**lettera p)**);
- la permanenza dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette ai fini della normativa antiriciclaggio, per le operazioni di garanzia collettiva dei fidi (**lettera r)**).

Il **comma 2** dell'articolo 1 della **pdl C. 3209** e i **commi 3 e 4** dell'articolo 1 della **pdl C. 1730** recano i **passaggi procedurali** per l'approvazione dei decreti legislativi. In particolare, gli schemi dei decreti, corredati di relazione tecnica, devono essere trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei **pareri delle Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili finanziari, che sono resi **entro trenta giorni** dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono richiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di trenta giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri parlamentari, o quello eventualmente prorogato, il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Il Governo, qualora non intenda conformarsi al parere parlamentare, **trasmette nuovamente il testo alle Camere** con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione, perché su di esso sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto legislativo può comunque essere adottato in via definitiva.

La **pdl C. 3209** prevede, inoltre, che il Governo possa adottare, **entro un anno** dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti, un decreto legislativo recante **disposizioni integrative e correttive**, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati dalla legge in esame.

Il **comma 3 della pdl C. 3209** contiene la **clausola di neutralità finanziaria**: dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. È richiamata inoltre la norma che prevede che qualora un **decreto legislativo determini nuovi o maggiori oneri** che non trovano compensazione al proprio interno, il decreto è emanato solo **successivamente o contestualmente** all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, compresa la legge di stabilità, che stanzino le **occorrenti risorse finanziarie** ([articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009](#)).

La **pdl C. 1121**, come anticipato, reca **misure puntuali** di rafforzamento, semplificazione e patrimonializzazione dell'intero settore dei confidi, con l'obiettivo di valorizzarne il ruolo di sostegno alle imprese, ed in particolare alle PMI, per le quali i confidi sono interlocutori privilegiati.

In particolare, l'**articolo 1** modifica il comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 269 del 2003, vale a dire la norma istitutiva dei confidi, consentendo, in primo luogo, la costituzione di confidi il cui ambito di intervento è limitato ad un solo **settore economico e sociale**. In tale ambito i confidi possono prestare garanzie fideiussorie nell'ambito delle procedure di gara per l'attribuzione di appalti pubblici. Sono quindi inseriti – nel medesimo articolo 13 – i nuovi commi **2-bis** e **2-ter**. Ai sensi del nuovo comma **2-bis**, i confidi

possono intervenire nel settore del **microcredito**, mentre il nuovo comma 2-ter - riproponendo una disposizione temporanea contenuta nell'articolo 1, comma 134, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) - riconosce ai confidi la facoltà di imputare al fondo consortile o al capitale sociale i fondi per rischi e gli altri fondi o riserve patrimoniali costituiti da **contributi** dello Stato, delle regioni e di altri enti pubblici. Tali risorse sono attribuite unitariamente al patrimonio, anche a fini di vigilanza, dei relativi confidi, senza vincoli di destinazione.

L'**articolo 2** modifica l'articolo 112 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico bancario, TUB) prevedendo che le disposizioni sulla **vigilanza** nei confronti dei confidi maggiori siano emanate dalla Banca d'Italia previa indicazione di criteri di riferimento da parte del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR). Si chiarisce inoltre che l'intervento del CICR in materia di applicazione delle norme sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti riguarda sia i confidi maggiori sia quelli minori.

L'**articolo 3** introduce all'articolo 46 del TUB il riconoscimento di un privilegio speciale di natura convenzionale su beni mobili non iscritti in pubblici registri a favore dei confidi minori nei confronti delle imprese socie o consorziate in caso di escussione della garanzia da parte della banca. Tale previsione consente di valorizzare il credito assistito dalla garanzia dei confidi fornendo ad esso una precedenza nella graduatoria dei creditori.

L'**articolo 4** prevede l'estensione della **partecipazione di imprese di grandi dimensioni e di enti pubblici e privati** al patrimonio dei confidi.

Con l'**articolo 5** si consente l'accesso delle **fondazioni bancarie** al finanziamento dei confidi, mentre con l'**articolo 6** si prevede che la **Cassa depositi e prestiti** può compiere anche a favore dei confidi le operazioni di finanziamento per finalità di sostegno dell'economia, comprese quelle relative all'assunzione di capitale di rischio.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento è riconducibile alle materie **moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e tutela della concorrenza**, di competenza esclusiva statale ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 Cost.