



DR

Diritto del
Risparmio

**LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA LEGGE
“CONFIDI” CONTENUTE NEL DISEGNO DI
LEGGE ANNUALE SULLE PICCOLE E MEDIE
IMPRESE: IL DDL N. 1484.**

di Sacha BALSAMO TAGNANI ed Elena Vittoria COLOMBO*

La vigente disciplina dei Confidi in Italia è rappresentata da un provvedimento legislativo relativamente datato e risalente a più di 20 anni fa. Trattasi, nel merito, dell'art. 13 del d.l. n. 269/2003 (c.d. “legge Confidi”). In più di 20 anni il sistema finanziario, nonché l'economia reale del Paese, ha subito svariati e molteplici evoluzioni date non solo da eventi non prevedibili (quali per esempio guerre, inflazione, pandemie globali) ma anche dall'evolversi di nuove forme di finanza alternativa e complementare a quella bancaria o finanziaria tradizionale.

**Settembre
fascicolo 3/2025**

ISSN 2785-3004

* Sacha Balsamo Tagnani è Dottore di Ricerca all'Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo” e Responsabile Legale presso Fintech e Società di Mediazione Creditizia. Elena Vittoria Colombo è specialista legale presso fintech e società di mediazione creditizia..

Rivista di Diritto del Risparmio

**Le proposte di riforma della legge “Confidi” contenute nel
Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese: il ddl
n. 1484***

di Sacha BALSAMO TAGNANI ed Elena Vittoria COLOMBO**

**Settembre
fascicolo 3/2025**

* Contributo approvato dai *referee*.

** Sacha Balsamo Tagnani è Dottore di Ricerca all’Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo” e Responsabile Legale presso Fintech e Società di Mediazione Creditizia. Elena Vittoria Colombo è specialista legale presso fintech e società di mediazione creditizia.

Le proposte di riforma della legge “Confidi” contenute nel Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese: il ddl n. 1484.

A cura di Sacha BALSAMO TAGNANI ed Elena Vittoria COLOMBO.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le proposte di riforma contenute nell’art. 5 del Disegno di legge annuale sulle PMI (segue). – 2.1. La revisione dei requisiti per l’iscrizione all’albo dei Confidi vigilati. – 2.2. L’ampliamento dell’ambito delle attività esercitabili dai Confidi. – 2.3. Gli incentivi ai processi di aggregazione dei Confidi mediante agevolazioni e semplificazioni normative. – 2.4. L’incremento del margine di operatività per i confidi iscritti all’albo di cui all’articolo 106 TUB, con riferimento all’erogazione di finanziamenti diretti alle imprese consorziate o socie. – 2.5. La riduzione dei costi di istruttoria per la valutazione del merito creditizio delle imprese, anche tramite forme di contribuzione pubblica. – 2.6. La promozione dell’integrazione inter-consortile e previsione della facoltà per i confidi di assumere partecipazioni in altri enti, purché ciò non comporti modificazioni sostanziali del loro oggetto sociale. – 2.7. La costituzione di gruppi rilevanti anche ai fini di vigilanza. – 3. Primi commenti degli “addetti ai lavori” sulla riforma della legge “Confidi”. – 4. Conclusioni.

1. Premessa.

La vigente disciplina dei Confidi in Italia è rappresentata da un provvedimento legislativo relativamente datato e risalente a più di 20 anni fa. Trattasi, nel merito, dell’art. 13 del d.l. n. 269/2003 (c.d. “legge Confidi”)¹. In più di 20 anni il sistema finanziario, nonché l’economia reale del Paese, ha subito svariati e molteplici evoluzioni date non solo da eventi non prevedibili (quali per esempio guerre, inflazione, pandemie globali) ma anche dall’evolversi di nuove forme di finanza alternativa e complementare a quella bancaria o finanziaria tradizionale. In tale contesto, i Confidi rappresentano senz’altro un *unicum*, configurandosi quali intermediari finanziari orientati ai principi di mutualità, assenza di scopo di lucro e

* Sacha Balsamo Tagnani è Dottore di Ricerca all’Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo” e assistente volontario presso il corso in Risk Management e Internal Auditing del dipartimento di giurisprudenza della medesima Università. Elena Vittoria Colombo specialista legale presso fintech e società di mediazione creditizia. Il contributo è espressione del libero pensiero degli Autori.

¹ Cfr. Assoconfidi, memoria al ddl in oggetto, inviata al Senato della Repubblica (9° commissione industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) in data 26 giugno 2025 ove rappresenta le importanti quote di mercato coperte dai Confidi in Italia come segue: “Attualmente I Confidi in Italia sono 194, di cui 32 Confidi Vigilati dalla Banca d’Italia e 162 Confidi minori: • i primi sono iscritti all’Albo degli intermediari finanziari ex art. 106 TUB e possono concedere finanziamenti diretti alle mPMI, fermo restando l’esercizio prevalente dell’attività di garanzia; • dei secondi, la totalità risultava alla fine del 2023 iscritta nell’Organismo dei Confidi Minori”, documento reperibile al seguente link istituzionale: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

prossimità territoriale, caratteristiche che rendono tali operatori uno strumento molto favorevole, se non addirittura essenziale, per consentire l'accesso al credito alle MPMI italiane.

All'interno del tessuto economico nazionale, i Confidi sono quegli intermediari che, da sempre, esercitano nei confronti delle imprese associate una attività di tipo mutualistico, in quanto: i) da un lato, questi ultimi rilasciano garanzie di tipo fideiussorio² per accedere al credito bancario (di norma le imprese che si rivolgono ai Confidi sono ritenute scarsamente bancabili dal sistema tradizionale creditizio); ii) dall'altro lato, tali intermediari richiedono ai consorziati il versamento di un corrispettivo economico (di norma viene richiesto il versamento di una "commissione di garanzia" con anche altre possibili spese, ad esempio: quota ammissione socio) che servirà al Confidi stesso per liquidare le insolvenze che si verificheranno ed anche per accrescere il proprio patrimonio³.

L'avvento della tecnologia messa al servizio del sistema finanziario, lo svilupparsi sempre maggiore di sistemi informatici di valutazione del merito creditizio grazie all'intelligenza artificiale (es. *credit scoring*), nonché l'avvento delle *fintech* – le quali occupano sempre più quote di mercato – che si presentano alla clientela come facilitatori del credito (es. mediante la messa a disposizione dei finanziatori di piattaforme digitali di *lending*), rappresentano tutti fattori che incidono sull'attuale mercato finanziario nazionale, e di conseguenza anche sul relativo ruolo ricoperto dai Confidi stessi, soprattutto quali intermediari ad ausilio diretto delle MPMI italiane.

Nell'ultimo triennio le economie europee hanno subito almeno tre eventi che ne hanno messo a dura prova la tenuta: i) shock di portata straordinaria, quali l'emergenza pandemica (es. Covid-19); ii) l'inizio del conflitto russo-ucraino con la conseguente crisi energetica; iii) il ritorno dell'inflazione sostenuta. Il sistema delle MPMI italiane può dirsi solido, anche per

² Sulla natura giuridica della garanzia Confidi si v. F. Iorio, *La garanzia personale a prima richiesta del confidi vigilato e le garanzie personali di terzi: il problema del regresso*, in Ex Parte Creditoris.it, pubblicazione del 22 giugno 2021, scaricabile al link: <https://www.expartecreditoris.it/> nella parte in cui l'Autore, dopo aver chiarito che la garanzia Confidi deve essere considerata come una fideiussione atipica e specifica (mantenente quindi l'accessorietà tipica dell'istituto civilistico), regolata perlopiù da fonte di natura privatistica, oltre che dalle leggi speciali di riferimento, afferma "*la garanzia collettiva dei fidi parrebbe mantenere comunque un carattere accessorio – benché attenuato, per via della presenza di una clausola di pagamento a prima richiesta – tipico della fideiussione civilistica e assente nella figura del contratto autonomo di garanzia*".

³ Per una prima lettura sull'ecosistema Confidi, nonché sull'evoluzione storica e giuridica di un tale ambito, si v. anche S. Balsamo Tagnani e Elena Vittoria Colombo, *Confidi minori: segnalazione di finanziamenti nell'ambito dei servizi connessi e strumentali*, in Diritto del Risparmio, fasc. 1/2025.

alcune scelte di natura fiscale e normativa attuate dal Governo italiano⁴. Tuttavia, l'esigenza avvertita dal legislatore, mediante l'adozione del ddl in commento, è da un lato quella di rendere ancora più agevole l'accesso al credito delle MPMI, anche mediante nuovi strumenti di finanza alternativa agevolativa, ma dall'altro quello di rilanciare il ruolo dei Confidi, i quali negli ultimi anni, pur mantenendo un quota di mercato considerevole (soprattutto nell'ambito delle garanzie rilasciate), sono rimasti ancorati ad una normativa oramai obsoleta – nonché soprattutto fortemente restrittiva – rispetto a quello che l'attuale domanda di mercato richiede agli stessi intermediari finanziari.

Quanto sopra, trova immediata conferma nella normativa attuale disciplinante il ruolo dei Confidi in Italia. In tal senso, l'art. 13 del già citato d.l. n. 269/2003 prevede che i Confidi svolgano: *“esclusivamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi a essa connessi o strumentali, nel rispetto delle riserve di attività previste dalla legge”*⁵.

Ora, dalla lettura della norma di cui sopra, si comprende chiaramente che, eccetto che per i c.d. servizi “connessi” e “strumentali” (di cui si accennerà nel prosieguo), la *ratio* della normativa attuata dal legislatore italiano sia quella di limitare il ruolo del Confidi a quello di semplice “garante” dei propri associati⁶ al fine dell'ottenimento, ad opera di altri finanziatori autorizzati, di finanziamenti.

Per quanto concerne, poi, le ulteriori attività ammesse, il riferimento riguarda i *“servizi connessi o strumentali”* al rilascio di garanzie collettive. Il contenuto di tali servizi viene analiticamente descritto all'interno dell'art. 5 del D.M. n. 53/2015. In particolare, i “servizi connessi” devono consentire di sviluppare l'attività di garanzia collettiva dei fidi, e devono essere svolti in via accessoria a quest'ultima e per finalità coerenti con essa⁷. Per “servizi strumentali”, si intendono, invece, i servizi ausiliari all'attività prevalentemente svolta⁸.

⁴ Cfr. la Relazione iniziale contenuta nel Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese comunicato alla Presidenza del Consiglio in data 12 maggio 2025.

⁵ Si ricorda, inoltre, come, sempre ai sensi dell'art. 13 del d.l. 269/2003, comma 3, sia previsto che *“Nell'esercizio dell'attività di garanzia collettiva dei fidi possono essere prestate garanzie personali e reali, stipulati contratti volti a realizzare il trasferimento del rischio, nonché utilizzati in funzione di garanzia depositi indisponibili costituiti presso i finanziatori delle imprese consorziate o socie”*.

⁶ Cfr. art. 13, comma 4, del d.l. 269/2003 ove si afferma che *“I confidi di secondo grado svolgono l'attività indicata nel comma 2 a favore dei confidi e delle imprese a essi aderenti e delle imprese consorziate o socie di questi ultimi”*.

⁷ Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.M. 53/2015: *“Per servizi connessi si intendono quei servizi che consentono di sviluppare l'attività di garanzia collettiva dei fidi, sono svolti in via accessoria a quest'ultima e hanno finalità coerenti con essa, tra i quali: a) i servizi di consulenza in materia di finanza d'impresa nei confronti esclusivamente dei propri soci, a condizione che sia strettamente finalizzata al rilascio della garanzia mutualistica propria o di terzi; b) le attività previste all'articolo 12, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141”*.

⁸ Sempre ai sensi del citato Decreto, art. 5, comma 3: *“Per servizi strumentali, si intendono i servizi ausiliari all'attività svolta, quali: a) l'acquisto di immobili, esclusivamente funzionali all'esercizio dell'attività principale; gli immobili non funzionali*

Le premesse che precedono confermano il presupposto finale secondo cui, e su tale rappresentazione tutti gli “addetti ai lavori” sono concordi, la legge quadro sui Confidi, ferma ormai dal 2003, abbia un assetto che non riflette più la realtà operativa di molti di questi soggetti e necessita quindi di una profonda revisione.

Ecco, quindi, che in tale scenario si colloca la *ratio* ispiratrice della riforma avanzata dal legislatore con il ddl in commento, il quale dedica ai Confidi un ruolo di primaria rilevanza, dimostrandone particolare sensibilità all’ambito.

2. Le proposte di riforma contenute nell’art. 5 del Disegno di legge annuale sulle PMI.

Come si legge nelle prime pagine della Relazione introduttiva, il disegno di legge costituisce la prima attuazione dell’art. 18 della legge 180/2011, disposizione che, al fine di dare esecuzione alla comunicazione della Commissione europea COM (2008) 394 definitivo, del 25 giugno 2008, recante «*Una corsia preferenziale per la piccola impresa – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno “Small Business Act” per l’Europa)*», prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno il Governo, su proposta del Ministro delle Imprese e del *made in Italy*, sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8, d.lgs. n. 281 del 1997, presenti alle Camere un disegno di legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese volto a definire gli interventi in materia per l’anno successivo⁹.

In sostanza il legislatore italiano, anche se in ritardo di diversi anni, ha finalmente provveduto a dare attuazione a quanto previsto ai sensi della legge 180/2011, in ossequio alle proposte contenute nello “Small Business Act” di matrice europea.

L’esigenza europea di riservare una specifica raccomandazione formale a favore delle MPMI deriva dalla necessità di garantire la sopravvivenza di un tale substrato produttivo, il quale ha una rilevanza strategica per l’intera economica europea. Lo dimostrano i numeri. Solo in Italia, infatti, con riferimento alle microimprese, così come affermato nella Relazione del ddl in commento “*su 4,4 milioni di imprese attive, le microimprese con meno di 10 addetti sono quelle numericamente più importanti, rappresentando il 95,13% del totale, contro un 0,09% di grandi imprese.*

eventualmente già detenuti prima dell’iscrizione nell’elenco di cui all’articolo 112, t.u.b., possono essere concessi in locazione ovvero devono essere alienati nel più breve tempo possibile; b) l’assunzione di partecipazioni esclusivamente in altri confidi o banche di garanzia collettiva fidi ovvero in altri intermediari finanziari che in base a specifici accordi rilascino garanzie ai propri soci nonché in società costituite per la prestazione di servizi strumentali?”.

⁹ Cfr. Relazione al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese n. 1484.

Trattasi di un peso ponderale relevantissimo, posto che esse hanno un ruolo fondamentale sul versante i) economico, come motore delle catene di approvvigionamento e distribuzione dei principali settori; ii) tecnologico, quale propulsore di innovazione, anche di carattere più informale, grazie alla capacità intrinseca di adattarsi ai cambiamenti più rapidamente rispetto alle grandi imprese e, infine, iii) sociale, come promotrici di inclusione e sviluppo direttamente sul territorio e di una maggiore parità di genere”.

Stante quanto sopra, è abbastanza evidente come il sistema produttivo italiano sia rappresentato da una forte centralità del ruolo delle PMI, le quali possono definirsi come la base del tessuto industriale del Paese. Come rappresentato da Cassa Depositi e Prestiti nel suo contributo del 4 agosto 2025 al ddl in commento, in Italia le PMI rappresentano circa il 99,9% delle imprese attive, impiegando circa 13.9 milioni di addetti (circa il 75% del totale degli occupati) e generando circa il 62% del valore aggiunto¹⁰. Nel confronto con gli altri Paesi appartenenti all’Unione europea l’Italia è di fatto la Nazione con il maggior quantitativo di MPMI attive. Tali valori sono pertanto significativamente superiori alla media dell’UE dove le PMI contribuiscono per il 65% all’occupazione e per il 54% al valore aggiunto del settore privato¹¹.

Venendo al merito del presente contributo, il ddl in oggetto, tra le varie materie ed ambiti trattati, dedica uno specifico articolo alla trattazione della riforma Confidi. In verità, l’art. 5 è contenuto all’interno del Capo II dedicato “*all’accesso delle PMI al credito bancario e misure di semplificazione*”. La *ratio* di fondo di tale proposta di riforma risiede nella volontà del legislatore di favorire metodi alternativi di finanziamento, in modo da sopperire non solo al mercato delle sofferenze ma soprattutto favorendo l’accesso delle MPMI al credito. In tal senso, il ddl interviene in due ambiti applicativi: i) la delega al Governo per l’aggiornamento sul sistema dei Confidi; ii) le misure per favorire il *destocking*.

Con esclusivo riferimento al punto sub 1), l’articolo 5 interviene conferendo delega al Governo, da esercitarsi entro dodici mesi dall’entrata in vigore della presente legge, per l’aggiornamento della legge organica di riforma dei confidi, contenuta nell’articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326

¹⁰ Cfr. Elaborazioni di CDP su dati Eurostat, riferiti al 2023.

¹¹ Cfr. Stime della Commissione Europea (JRC) per il 2024, basate su dati Eurostat 2008-2023.

(c.d. legge sui Confidi), mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei confidi¹².

A seguire si riportano testualmente le principali linee di intervento rappresentate nella Relazione al ddl in commento, le quali includono: “*i) revisione dei requisiti per l’iscrizione dei confidi all’albo previsto dall’articolo 106 del Testo Unico Bancario (TUB); ii) ampliamento delle attività esercitabili dai confidi; iii) incentivi ai processi di aggregazione dei confidi mediante agevolazioni e semplificazioni normative; iv) incremento del margine di operatività per i confidi iscritti all’albo di cui all’articolo 106 TUB, con riferimento all’erogazione di finanziamenti diretti alle imprese consorziate o socie; v) riduzione dei costi di istruttoria per la valutazione del merito creditizio delle imprese, anche tramite forme di contribuzione pubblica; vi) promozione dell’integrazione inter-consortile e previsione della facoltà per i confidi di assumere partecipazioni in altri enti, purché ciò non comporti modificazioni sostanziali del loro oggetto sociale; vii) costituzione di gruppi rilevanti anche ai fini di vigilanza*”¹³.

Venendo all’analisi individuale delle singole linee di intervento, è possibile osservarne preliminarmente le caratteristiche nei paragrafi che seguono.

2.1. La revisione dei requisiti per l’iscrizione all’albo dei Confidi vigilati.

Relativamente al punto in commento, quello, cioè, relativo alla *revisione dei requisiti per l’iscrizione all’albo dei Confidi vigilati* (ex art. 106 del Testo Unico Bancario – TUB), l’obiettivo parrebbe essere quello della necessità di rimodulare soprattutto il parametro dei volumi delle attività finanziarie uguali o superiori alla soglia dei 150 milioni di euro (requisito minimo richiesto per l’iscrizione, nonché per il mantenimento nel tempo della stessa, di un Confidi vigilato). Infatti, la conservazione nel tempo del requisito dimensionale, legato al volume di attività finanziaria, appare oggi eccessivamente onerosa per i Confidi vigilati, tenuto conto dell’obbligo di dover rispettare la percentuale di attività prevalente e della crisi della garanzia collettiva¹⁴. D’altronde, la sua eventuale revisione non costituisce di per sé un indice di instabilità patrimoniale e di inadeguatezza dei mezzi finanziari. Il tema centrale è rappresentato dal rischio di mancato mantenimento per tre esercizi consecutivi da parte del

¹² Il legislatore italiano non è nuovo a proposte di delega al Governo per l’ambito in oggetto. In tal senso, infatti, già nel 2016 (cfr. l. n. 150/2016) il legislatore aveva conferito espressa delega al Governo per l’emanazione di decreti attuativi atti a regolare la riforma dei Confidi.

¹³ Cfr. art. 5 della Relazione di cui Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese comunicato alla Presidenza il 12 maggio 2025, e reperibile al link istituzionale: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

¹⁴ Cfr. anche il parere di Confapi al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484) reperibile al link istituzionale seguente: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

Confidi di tali volumi delle attività finanziarie¹⁵, in quanto, in tal caso, vi potrebbe essere la revoca dell'autorizzazione da parte di Banca d'Italia, salvo eccezioni¹⁶. Lo scopo centrale di tale proposta è quindi quello del rafforzamento e aggregazione tra Confidi, soprattutto tra Confidi vigilati¹⁷. Di fatto, ad oggi, un tale limite del requisito dimensionale comporta disuguaglianze tra i Confidi vigilati e gli altri intermediari finanziari iscritti ai sensi dell'art. 106 TUB, i quali operano con le stesse modalità dei Confidi ma senza essere “vincolati” al mantenimento di un tale requisito volumetrico delle attività finanziarie. Questo requisito ha di fatto comportato negli anni la necessità (o meglio l'opportunità) da parte di molti Confidi di attuare aggregazioni con altri Confidi al fine del mantenimento dei requisiti necessari per la conservazione dell'iscrizione all'albo dei 106 TUB.

¹⁵ In verità già durante il Covid-19 il legislatore era intervenuto per “sospendere” l'applicazione delle revoche da parte della vigilanza alle autorizzazioni per mancato rispetto delle soglie in capo ai Confidi vigilati, provvedendo con la legge 25 febbraio 2022, n. 15 (legge di conversione del decreto Milleproroghe 2022: decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228). La legge in oggetto prevedeva una sospensione dei termini di revoca, conseguenti al raggiungimento o al mantenimento di un volume di attività finanziaria pari o superiore a 150 milioni di euro, fino al 31 dicembre 2022. Sul tema è interessante l'analisi dell'Avv. F. Iorio, il quale, in *Il “Milleproroghe 2022” e la sospensione a beneficio dei Confidi vigilati*, in *Diritto Bancario.it*, pubblicazione del 7 marzo 2022, afferma quanto segue: “La disposizione in parola, nell'interrompere temporaneamente l'assunzione dell'atto amministrativo ex art. 4, comma 3, del DM n. 53/2015, colpirebbe direttamente anche il suo presupposto, andando a bloccare sostanzialmente due termini. In primis, il decorso del termine di cinque anni dall'iscrizione all'albo ex art. 106 TUB, per la verifica del raggiungimento della soglia di attività finanziaria, affinché possa essere “confermata” o meno l'iscrizione del confidi. In secundis, atteso che la norma utilizza anche il termine “mantenimento” in aggiunta a quello di “raggiungimento”, sarebbero, nondimeno, sospesi i termini indicati al Titolo VII, Cap. 1, Sez. IV, della Circolare n. 288/2015, in base ai quali la Banca d'Italia revoca l'autorizzazione se non risulta mantenuta la soglia, per almeno tre esercizi consecutivi”.

¹⁶ Cfr. A. Conso e D. Varani, *La nuova disciplina degli intermediari finanziari e i Confidi*, in *Rivista di Diritto bancario*, 19 novembre 2015, al link: https://annunziataconso.eu/articolo/la-nuova-disciplina-degli-intermediari-finanziari-e-i-confidi/#_ind3, dove si afferma che “[...] In particolare, qualora il Confidi per un periodo di tre esercizi consecutivi registri volumi di attività finanziaria al di sotto dei quelli minimi previsti per l'iscrizione nell'Albo di cui all'art. 106 del TUB (€ 150 milioni), ad esso verrebbe revocata l'autorizzazione e sarebbe iscritto d'ufficio nell'Elenco di cui all'art. 112 del TUB (D.M. 53/2015, art. 4, comma 3). In questo caso viene posto l'obbligo a carico del legale rappresentante del Confidi di comunicare alla Banca d'Italia il verificarsi della condizione del venir meno dei Volumi di Attività Finanziaria, allegando alla comunicazione un piano di dismissione degli attivi di bilancio rivenienti da attività non consentite ai Confidi iscritti nell'Elenco di cui all'art. 112 del TUB, di durata non superiore a 12 mesi [...]”.

¹⁷ L'eccezione, ad esempio, può essere rappresentata dalla sospensione per 24 mesi della procedura di revoca nel caso di comprovati procedimenti di integrazione (fusione) tra Confidi, i quali dimostrino che al termine dei 24 mesi sia rispettato il volume di attività prevista dalla citata soglia legale. Sul tema, cfr. anche d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con legge 21 febbraio 2025, n. 15, ove ai sensi dell'art. 3, comma 8, si stabilisce quanto segue “Nelle more della riforma organica della disciplina normativa dei consorzi e delle cooperative di garanzia collettiva dei fidi, il procedimento per l'adozione del provvedimento di revoca ai sensi dell'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, n. 53, conseguente al venir meno del volume di attività finanziaria pari o superiore a 150 milioni di euro di cui al comma 1 del medesimo articolo 4, è sospeso per ventiquattro mesi se il confidi interessato comunica alla Banca d'Italia, unitamente agli altri confidi coinvolti, l'avvio di un processo di integrazione, comprovato da idonea documentazione, che consenta al suo termine il rispetto del predetto volume di attività finanziaria”.

2.2. L'ampliamento dell'ambito delle attività esercitabili dai Confidi.

Relativamente al punto in commento, quello, cioè, inerente *all'ampliamento dell'ambito delle attività esercitabili dai Confidi*, il testo in discussione chiarisce, in aggiunta rispetto a quanto riportato nella Relazione, come tale ampliamento possa riguardare i Confidi vigilati con riguardo alle loro caratteristiche operative e alla tipicità del loro oggetto sociale, in particolare *“sviluppando le attività di consulenza e assistenza alle imprese consorziate o socie”*. Su questo tema specifico, come noto, nella disciplina vigente vigono importanti divergenze nelle attività ammesse in capo ai Confidi vigilati e non vigilati dalla Banca d'Italia, sia per quanto concerne le attività prevalenti (di rilascio delle garanzie e dei finanziamenti) sia per ciò che riguarda l'ambito dei servizi connessi e strumentali¹⁸.

In particolare, per i Confidi vigilati è già ammessa l'attività di consulenza e assistenza finanziaria alle imprese consorziate e socie, eccetto che per le attività di consulenza *“non finanziaria”* verso i propri soci¹⁹. Sarebbe utile, quindi, al fine di perimetrare al meglio l'ambito comprendere a quali specifiche *“attività di consulenza e assistenza alle imprese consorziate o socie”* la proposta di ddl in commento faccia riferimento.

Il punto in commento va chiaramente a normare due ambiti distinti: il primo, quello di natura generale, riguarda a livello oggettivo un allargamento della riserva di legge oggi prevista per tutti i Confidi rispetto alle rispettive attività esercitabili. Infatti, sia per i Confidi vigilati che per i non vigilati l'attuale normativa prevede limiti ed esclusioni che ne compromettono la funzionalità e competitività. Pertanto, a livello *“macro”*, si può affermare che la *ratio* ispiratrice risiede nella volontà di semplificazione e armonizzazione dell'intera disciplina Confidi. Tuttavia, come correttamente rilevato da Assoconfidi²⁰, il concetto di *“prevalenza”* resta tuttavia necessario con particolare riferimento alle relazioni mutualistiche

¹⁸ Sul tema della *“prevalenza”* si segnala come, attualmente, rispetto alla precedente formulazione, il legislatore abbia eliminato il riferimento al termine *“residuale”* prevedendo che *“Fermo restando l'esercizio prevalente dell'attività di garanzia, i confidi iscritti nell'albo possono concedere altre forme di finanziamento sotto qualsiasi forma, ai sensi dell'articolo 106, comma 1”* (si v. ex art. 112 comma 6 TUB). In precedenza, invero, l'art. 112, comma 6, sanciva che: *“I confidi iscritti nell'albo possono, in via residuale, concedere altre forme di finanziamento ai sensi dell'articolo 106, comma 1, nei limiti massimi stabiliti dalla Banca d'Italia”*.

¹⁹ Per una completa e compiuta disamina delle singole attività e materie esercitabili dai Confidi minori e vigilati, sia con riferimento all'ambito garanzie e finanziamenti che, per quanto concerne i servizi connessi e strumentali si v. L. Gai e P. Arzarello, *Le attività esercitabili dai Confidi*, in *Dirigenza Bancaria*, n. 188 – novembre / dicembre 2017, p. 20.

²⁰ Cfr. Memoria Assoconfidi del 26 giugno 2025 al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 5, documento scaricabile al link istituzionale seguente: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

verso i soci, che permettono il mantenimento dello *status* di cooperativa a mutualità prevalente.

Il secondo, quello di tipo settoriale, prevede il superamento del principio di “prevalenza” in capo ai Confidi vigilati rispetto all’attività di rilascio di garanzie, con la conseguente estensione del campo delle attività esercitabili, con il risultato finale di una parificazione di trattamento anche con gli altri intermediari finanziari iscritti all’albo dei 106 TUB. Per esempio, ad oggi, i Confidi vigilati possono concedere finanziamenti ai propri associati, sempre in maniera residuale rispetto al rilascio garanzie ed entro un limite predeterminato che garantisca la prevalenza dei volumi rispetto alle garanzie rilasciate²¹ (es. limite del 20%).

Segnatamente per i Confidi minori la norma potrebbe essere interpretata nel senso di “svincolare” dal concetto di consulenza ai propri associati il tema del contestuale rilascio di garanzie. In altri termini, liberare tale attività consulenziale ad ogni diretta connessione con la finalità prevalente del rilascio di garanzie. Questo andrebbe ad ampliare il servizio offerto al cliente da parte del Confidi minore anche ad altri e differenti ambiti di interesse, magari anche in materie “non finanziarie” o verso soggetti non obbligatoriamente associati al Confidi, come attualmente previsto (ipotesi questa tuttavia poco veritiera stante la natura e l’oggetto sociale dei Confidi).

2.3. Gli incentivi ai processi di aggregazione dei confidi mediante agevolazioni e semplificazioni normative.

Relativamente al punto in oggetto, quello, cioè, relativo agli *incentivi ai processi di aggregazione dei confidi mediante agevolazioni e semplificazioni normative*, la proposta parrebbe mirare ad un incentivo verso le aggregazioni tra Confidi, al fine di garantirne da un lato la “sopravvivenza”, ma dall’altro il rafforzamento, soprattutto nel caso di aggregazioni inter-consortili, infragruppo.

Le aggregazioni tra Confidi, si pensi al caso di un Confidi meno strutturato con uno maggiormente strutturato, comporta anche maggiore certezza rispetto agli adempimenti degli obblighi di vigilanza, in quanto rafforza le funzioni aziendali e decisionali del nuovo Confidi. Le aggregazioni tra Confidi, in verità, non rappresentano una novità nel panorama nazionale

²¹ Ibidem.

italiano, in quanto, soprattutto negli ultimi decenni, si è assistito ad una riduzione del totale dei Confidi attivi, in larga parte per operazioni di acquisizione o fusione.

I numeri, in tal senso, sono eloquenti e mostrano come dal 2015, ove il totale Confidi (sia minori che vigilati) si attestava a 564 unità, al 2024, ove il totale Confidi (sia minori che vigilati) si attestava a 178 unità, vi sia stata una riduzione di 386 unità²². Secondo gli addetti ai lavori, partecipanti ai lavori commissionali di approvazione del ddl in commento, per “incentivi” ai processi di aggregazione tra Confidi si dovrebbe far rientrare anche una sorta di “premialità” da parte del legislatore.

In altri termini, tale premialità dovrebbe coincidere con una indiretta patrimonializzazione dei fondi costituiti da contributi pubblici ad oggi appostati sui bilanci dei Confidi oltretutto di recuperare le risorse che tempo per tempo rientreranno sul Fondo Rischi costituito ai sensi dell’art. 1, comma 54, l. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014)²³.

2.4. L’incremento del margine di operatività per i confidi iscritti all’albo di cui all’articolo 106 TUB, con riferimento all’erogazione di finanziamenti diretti alle imprese consorziate o socie.

Relativamente al punto in oggetto, quello, cioè, inerente *all’incremento del margine di operatività per i confidi iscritti all’albo di cui all’articolo 106 TUB, con riferimento all’erogazione di finanziamenti diretti alle imprese consorziate o socie*, parrebbe trattarsi di un ambito già rientrante nel più ampio concetto di cui alla bozza in discussione del decreto ai sensi dell’art. 5, lett. d), il quale recita “*revisione delle attività esercitabili dai confidi iscritti all’albo di cui all’articolo 106 del citato testo unico bancario di cui al decreto legislativo n. 385 del 1983, con riguardo alle loro caratteristiche operative della tipicità del loro oggetto sociale, in particolare sviluppando le attività di consulenza assistenza alle imprese consorziate o socie*”.

In tal senso, il “margine di operatività” per i Confidi vigilati, con riferimento all’erogazione di finanziamenti parrebbe rappresentare il solito tema del superamento del vincolo di

²² Per approfondire l’ambito con puntuale riferimento agli anni dal 2015 al 2024 cfr. Asso112 – Associazione Confidi Italiani, Audizione Asso112 – valutazioni e proposte sull’art. 5 al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese, del 14 luglio 2025, documento scaricabile al link istituzionale: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

²³ Cfr. Memoria Assoconfidi del 26 giugno 2025 al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 6, documento scaricabile al link istituzionale seguente: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

“prevalenza” del rilascio garanzie rispetto alla concessione del credito ai propri associati. Pertanto, la soluzione possibile sarebbe sempre quella che prevede l’ampliamento delle attività esercitabili dai Confidi.

2.5. La riduzione dei costi di istruttoria per la valutazione del merito creditizio delle imprese, anche tramite forme di contribuzione pubblica.

Relativamente al punto in oggetto, quello, cioè, inerente *alla riduzione dei costi di istruttoria per la valutazione del merito creditizio delle imprese, anche tramite forme di contribuzione pubblica*, pare evidente l’esigenza di garantire minori costi in capo ai Confidi rispetto alle attività, a volte complesse, di valutazione del merito di credito delle aziende associate, sia per quanto concerne le istruttorie relative al rilascio delle garanzie sia per quanto attiene a quelle previste per la concessione di finanziamenti. Sicuramente, strumenti di intelligenza artificiale, se adeguatamente supportati ed integrati all’interno dei centri servizi dei Confidi, potrebbero di fatto agevolare e migliorare (soprattutto a livello temporale) tali attività valutative.

Lo sviluppo di *partnership* tra Confidi e *fintech*, per esempio, potrebbe migliorare la qualità del servizio, riducendone i relativi costi, sia umani che economici. L’utilizzo di strumenti di *credit scoring* automatici, per esempio integrati all’interno di piattaforme digitali di *lending*, potrebbe rappresentarne la massima espressione. In un mercato, quello dei Confidi, relativamente “oneroso” per la clientela (per esempio si pensi ai costi relativi alla commissione di garanzia, ai costi relativi all’ammissione a socio, ai costi relativi alla commissione di erogazione, etc.), si potrebbero in tal senso ridurre i costi delle istruttorie, così da rendere maggiormente appetibile e competitivo tale segmento di mercato, rispetto al più tradizionale modello bancario.

Il legislatore dal suo lato potrebbe, altresì, prevedere incentivi pubblici a favore dei Confidi, per investimenti tecnologici e informatici tesi a ridurre i tempi, e conseguentemente i costi delle istruttorie creditizie. In tal senso, utile sarebbe prevedere un meccanismo di “ridistribuzione” delle risorse pubbliche, già vincolate a favore dei Confidi, ma non utilizzate entro i termini di legge.

Sul tema è interessante riportare il punto di vista di Feder Art fidi, il quale propone quanto segue: “*Il riferimento è, in particolare, alle risorse di cui all’articolo 1, comma 54, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità 2014). La misura in parola rappresenta un importante strumento d’ausilio per le microimprese che, come visto, continuano ad essere pregiudicate dalla strutturale contrazione*

del credito. I provvedimenti che ne disciplinano l'utilizzo stabiliscono, però, che le risorse vadano impiegate entro un certo termine, allo scadere del quale i Confidi dovranno restituire al MIMIT il quantum non impiegato. La restituzione tout court al citato Ministero impedisce alle suddette imprese di godere di risorse che potrebbero essere reimmesse nel sistema”²⁴.

2.6. La promozione dell'integrazione inter-consortile e previsione della facoltà per i confidi di assumere partecipazioni in altri enti, purché ciò non comporti modificazioni sostanziali del loro oggetto sociale.

Relativamente al punto in oggetto, quello, cioè, inerente, alla “*promozione dell'integrazione inter-consortile e previsione della facoltà per i confidi di assumere partecipazioni in altri enti, purché ciò non comporti modificazioni sostanziali del loro oggetto sociale*”, la proposta inserita nel ddl in commento parrebbe prevedere l'intento del legislatore di agevolare sia integrazioni inter-consortili dei Confidi, al fine di rafforzare la solidità anche in ottica infra-gruppo, che l'assunzione di partecipazioni in altre società, le quali operano in differenti settori. Se per quanto concerne il primo ambito, tra l'altro già analizzato altrove, non si ravvisano particolari ulteriori commenti, per quello attinente, invece, all'ambito dell'assunzione di partecipazioni in altri enti, si rendono, quantomeno, opportune alcune osservazioni, stante l'importanza della previsione.

In tal senso, risultano di particolare interesse i contributi forniti da Confapi²⁵ - Confederazione Italiana piccola e media industria privata – e, similmente, da Assoconfidi²⁶ tramite le valutazioni presentate rispetto al ddl in commento. Confapi afferma, infatti, che: “*Oltre ai criteri già previsti nel ddl si ritiene opportuno che venga esplicitamente prevista la possibilità per i Confidi di assumere partecipazioni in altri enti senza che questo comporti una modificazione sostanziale dell'oggetto sociale, per diversi motivi strategici e operativi. I Confidi potrebbero infatti rafforzare la loro missione di supporto alle imprese partecipando ad enti che operano nel credito, nella finanza agevolata, nell'innovazione tecnologica o nella consulenza aziendale. Ad esempio, un Confidi potrebbe partecipare a una società fintech per innovare i propri strumenti di valutazione del merito creditizio. Tutto ciò permetterebbe*

²⁴ Cfr. sul tema Audizione Feder Art fidi del 1° luglio 2025, presentata alla 9° commissione permanente, industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare del Senato, legge annuale sulle piccole e medie imprese, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

²⁵ Cfr. Audizione Confapi del 23 giugno 2025, valutazioni sul disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 10, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

²⁶ Cfr. Memoria Assoconfidi del 26 giugno 2025, valutazioni sul disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 5, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

una diversificazione del rischio e delle fonti di reddito, senza uscire dalla propria missione principale in quanto non vi sarebbe modificazione dell'oggetto sociale?

L'innovativa proposta appena richiamata, che prevede una diretta connessione e partecipazione in società *fintech*, potrebbe comportare un notevole miglioramento del servizio offerto alle MPMI da parte dei Confidi. Da un lato, infatti, si andrebbero ad abbattere ampiamente le tempistiche necessarie alla valutazione del merito di credito delle imprese associate, in quanto il servizio verrebbe, almeno in parte, “esternalizzato” nei confronti di *fintech* partecipate, andando ad alleggerire il carico di lavoro lasciato in capo ai Confidi. Dall'altro, l'utilizzo di strumenti tecnologici e all'avanguardia, che costituiscono il *core business* di tali nuove realtà *fintech*, può sicuramente apportare valore aggiunto in termini di precisione e immediatezza nella valutazione del merito di credito. Ciò in quanto, attraverso una prima scrematura delle imprese cd. “finanziabili” eseguita tramite sistemi automatizzati e sulla base di parametri predefiniti, ciascun Confido potrebbe incanalare le proprie risorse nei confronti delle imprese effettivamente meritevoli ai fini della concessione di finanziamenti o garanzie, con una correlata riduzione dei costi e delle energie in capo al Confido medesimo.

2.7. La costituzione di gruppi rilevanti anche ai fini di vigilanza.

Per quanto concerne l'ultimo punto in commento, riguardante la “*costituzione di gruppi rilevanti anche ai fini di vigilanza*”, questo parrebbe riconducibile alla volontà di favorire l'integrazione tra Confidi. In particolare, il tema viene coniugato all'interno dell'art 5 del Disegno di legge annuale sulle PMI, in parte tramite il punto c): “[...] *in particolare a fini di stimolo ai processi di aggregazione dei confidi e di rafforzamento della stabilità del relativo comparto*”; in parte tramite il punto f), il quale riporta: “*favorire l'integrazione interconsortile dei confidi*”.

Pertanto, l'intento del legislatore si muove in una duplice direzione: da un lato l'aggregazione tra Confidi dovrebbe promuovere il rafforzamento da un punto di vista economico dei Confidi coinvolti. Questo fenomeno di aggregazione, come peraltro già sottolineato, è stato messo in atto da tempo, talvolta dettato dalla necessità di sopravvivenza dei Confidi.

Dall'altro, l'integrazione interconsortile dovrebbe agevolare i Confidi - soprattutto le realtà più piccole o meno strutturate – con riguardo all'adempimento degli obblighi di vigilanza, rendendo in tal modo maggiormente efficienti, in chiave infra-gruppo, le attività e

le funzioni aziendali dei Confidi che ne fanno parte²⁷. Tale integrazione andrebbe sicuramente a beneficiare tali Confidi, garantendo il rispetto della normativa di vigilanza, che spesso potrebbe comportare un elevato e non sempre efficiente utilizzo di risorse economiche, anche in termini di personale coinvolto.

3. Primi commenti degli “addetti ai lavori” sulla riforma della legge “Confidi”.

Come già in parte accennato all’interno dei paragrafi che precedono, a seguito dell’emanazione del ddl che propone la riforma della “legge Confidi”, sono stati depositati molteplici documenti contenenti memorie, valutazioni ed audizioni degli “addetti ai lavori”, che hanno espresso la propria opinione sul progetto di riforma in corso. In particolare, per ciò che concerne il presente lavoro, sarà utile soffermarsi sui commenti pervenuti relativamente all’art. 5 del ddl. In generale, la maggior parte degli attori coinvolti hanno accolto con favore il progetto di riforma, dal momento che, come già più volte ricordato, la disciplina dei Confidi è ormai da tempo considerata obsoleta da parte degli operatori del settore. D’altra parte, sono state espresse anche perplessità, proposte di emendamenti ed integrazioni al ddl.

Nel prosieguo verranno trattati, per macro aree, i commenti dei vari organismi coinvolti, i quali possono fornire spunti per un ulteriore miglioramento e una più efficace riforma del sistema dei Confidi, dal momento che tali proposte provengono direttamente da coloro che quotidianamente operano all’interno o, se non altro, a stretto contatto con i Confidi.

Un primo tema, affrontato da vari operatori del settore, riguarda la revisione dei requisiti per l’iscrizione dei confidi all’albo di cui all’art. 106 TUB (art. 5, comma 1, lett. c) del ddl). L’obiettivo sarebbe quello di rimodulare il parametro dei volumi delle attività finanziarie uguali o superiori alla soglia dei 150 milioni di euro, requisito necessario per l’iscrizione di un Confido vigilato all’interno del relativo albo. Infatti, la conservazione nel tempo del requisito dimensionale, legato al volume di attività finanziaria, appare oggi eccessivamente onerosa per i Confidi vigilati. Sul punto, si riscontrano pareri favorevoli dalla maggior parte degli operatori. Si veda, ad esempio, il parere di Assoconfidi²⁸, il quale sottolinea come “*il limite del requisito dimensionale appare oggi non più indicativo*” e che pertanto si rende necessario ed urgente

²⁷ Cfr. sul tema Audizione Confapi del 23 giugno 2025, valutazioni sul disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 10, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

²⁸ Cfr. Memoria Assoconfidi del 26 giugno 2025 al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 5, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

un intervento che renda più coerente l'attuale realtà operativo-economica dei Confidi vigilati, anche per evitare di essere penalizzati rispetto ad altri intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza di Banca d'Italia.

Dello stesso parere appare anche Confapi²⁹, che sostiene come la permanenza dell'albo ex art. 106 TUB da parte dei Confidi vigilati sia essenziale, posto che questi ultimi hanno in più occasioni dimostrato di essere in grado di operare quali intermediari evoluti al servizio delle PMI e che, nonostante una riduzione del volume di attività finanziaria, conservano comunque un'adeguata consistenza patrimoniale e una solida organizzazione interna.

Secondo Asso112 – Associazione Confidi Italiani – l'innalzamento della soglia di iscrizione all'albo di cui all'art. 106 TUB permetterebbe, inoltre, di selezionare i Confidi vigilati più strutturati, favorendo una reale differenziazione operativa e di servizio rispetto ai Confidi 112³⁰.

Appare, invece, contrario il parere dell'Alleanza delle Cooperative Italiane³¹, la quale sottolinea come, nell'attesa di un riordino di più ampio respiro della normativa relativa ai Confidi, degli interventi "d'occasione" potrebbero inficiare la buona riuscita della riforma medesima. Secondo l'Alleanza delle Cooperative Italiane, infatti, tali interventi verrebbero richiesti al Parlamento al fine di modificare solo taluni aspetti della disciplina, ma non avrebbero alcuna giustificazione in termini di politica del diritto. Viene richiesto dall'Alleanza delle Cooperative Italiane, pertanto, che non venga attuato alcun provvedimento immediatamente efficace volto a modificare tra gli altri, i criteri di iscrizione all'Albo ex art. 106 TUB. Tali provvedimenti, secondo l'Alleanza delle Cooperative Italiane, dovrebbero comunque essere attuati "[...] *da un lato, assicurando un adeguato pluralismo del comparto e, dall'altro, prevedendo un idoneo periodo di transizione* [...]".

Ad ogni modo, nonostante i pareri contrastanti sulle modalità di attuazione della revisione dei requisiti per l'iscrizione dei confidi all'albo di cui all'art. 106 TUB, la necessità della sua messa in atto viene uniformemente sentita da tutti gli operatori del settore, soprattutto per superare le disuguaglianze tra i Confidi 106 e gli altri intermediari finanziari

²⁹ Cfr. Audizione Confapi del 23 giugno 2025, valutazioni sul disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 8, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

³⁰ Cfr. Audizione Asso112, Valutazioni e proposte sull'art. 5 del 14 luglio 2025 sul ddl annuale PMI (A.S. 1484), pag. 6, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

³¹ Cfr. Osservazioni dell'Alleanza delle Cooperative Italiane, contributo al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pagg. 5-6, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

vigilanti operanti nel settore, i quali non sono vincolati dal rispetto dei predetti parametri di volumi delle attività finanziarie.

Un altro tema sul quale si sono espressi favorevolmente molti operatori del settore riguarda la revisione delle attività esercitabili dai Confidi (art. 5, comma 1, lett. *d*) del ddl. Sul punto, il parere di Confapi³² si concentra sull'attività dei Confidi 106 e, in particolare, sostiene che tali Confidi, oltre allo svolgimento dell'esercizio dell'attività di garanzia collettiva dei fidi che deve continuare a caratterizzarli, debbano poter svolgere anche ogni altra attività di prestazione di servizi o di credito, previa autorizzazione da parte di Banca d'Italia prevalentemente nei confronti delle imprese socie. Risulta, inoltre, fondamentale, che i Confidi possano continuare ad esercitare attività di concessione diretta di finanziamenti. Per fare ciò, secondo la Confederazione, è tuttavia necessario liberare l'attività di garanzia collettiva fidi dal "vincolo di prevalenza", affinché i Confidi possano essere economicamente sostenibili e provvedere efficacemente alla facilitazione dell'accesso al credito delle PMI.

Sul punto è intervenuto anche Assoconfidi³³, che ha sottolineato come, conseguentemente all'estendersi della garanzia pubblica, si è registrata una contrazione dell'operatività e redditività dei Confidi. Pertanto, secondo l'Associazione, sarebbe necessario compensare tale fenomeno con un aumento delle attività diverse dalla concessione della garanzia. In questa visione, il concetto di prevalenza dovrebbe essere mantenuto esclusivamente nell'ambito delle relazioni mutualistiche verso i soci, che costituiscono l'elemento caratterizzante dei Confidi quali cooperative a mutualità prevalente.

In senso favorevole si sono espressi anche Confartigianato, CNA e Casartigiani³⁴, i quali sostengono che l'adozione tempestiva di tale misura consentirebbe ai Confidi di rispondere in maniera più adeguata alle nuove e crescenti esigenze di credito e di supporto espresse dalle MPMI. Secondo questi ultimi si rende necessario un intervento urgente direttamente all'interno del ddl in discussione, attraverso la modifica dell'art. 112 TUB, rivedendo anche, di conseguenza, il contenuto della delega e andando ad elidere il criterio di cui alla lett. *d*).

³² Cfr. Audizione Confapi del 23 giugno 2025, valutazioni sul disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 9, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

³³ Cfr. Memoria Assoconfidi del 26 giugno 2025 al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 4, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

³⁴ Cfr. Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani sul ddl annuale PMI (A.S. 1484), pag. 7, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/ddl/full/59139>.

In senso contrario, nuovamente, si è espressa l'Alleanza delle Cooperative Italiane³⁵ la quale, similmente a quanto sostenuto in relazione alla proposta di revisione dei requisiti per l'iscrizione all'interno dell'albo ex art. 106 TUB, ritiene che anche tale intervento puntuale e non organico nella disciplina dei Confidi, potrebbe minare la buona riuscita del progetto complessivo di riforma. In particolare, l'ampliamento del perimetro di attività esercitabili dai confidi dovrebbe avvenire avendo riguardo alle caratteristiche operative e alla tipicità dell'oggetto sociale. In tal senso l'Alleanza delle Cooperative Italiane parla di un rilancio del ruolo di "partner dei soci". Si rileva, inoltre, che la predetta Alleanza si è espressa in senso negativo anche relativamente all'attività di erogazione diretta di credito e di finanziamenti; ciò in quanto il riordino della disciplina dei confidi dovrebbe essere "*volto a favorire l'attività a sostegno delle PMI nel campo della garanzia e dei servizi finanziari*"³⁶, e, pertanto, l'attività di erogazione di credito/finanziamenti andrebbe – sempre secondo l'Alleanza - a snaturare il ruolo dei Confidi medesimi.

Sempre con riguardo alla revisione delle attività esercitabili dai Confidi, un punto di vista interessante è quello espresso da Asso112 – Associazione Confidi Italiani³⁷ che si concentra non tanto sull'ampliamento delle attività esercitabili dai Confidi vigilati, ma propone più che altro un ampliamento delle attività esercitabili dai Confidi minori, iscritti ai sensi dell'art. 112 TUB. Secondo Asso112, al fine dell'attuazione di una riforma di ampio respiro, è necessario intraprendere un percorso di adeguamento normativo che garantisca che l'azione dei Confidi possa rispondere con tempestività all'evoluzione dei processi economici e finanziari. Secondo Asso112, questo adeguamento risulta quanto più essenziale dal momento che, innegabilmente, i Confidi 112 rimangono, all'interno del contesto nazionale, il maggior presidio di prossimità territoriale nonché di supporto per le PMI. Anche se negli anni è stato messo in atto uno sforzo di valorizzazione del ruolo di questi intermediari, l'attuale quadro normativo limita ancora le potenzialità di questi ultimi, costringendoli ad un perimetro operativo più ristretto di quello che potrebbero ricoprire³⁸. L'esperienza maturata negli anni

³⁵ Cfr. Osservazioni dell'Alleanza delle Cooperative Italiane, contributo al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 5, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

³⁶ Cfr. art. 5, comma 1 lett. a) Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

³⁷ Cfr. Audizione Asso112, Valutazioni e proposte sull'art. 5 del 14 luglio 2025 sul ddl annuale PMI (A.S. 1484), pagg. 3 e ss., reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

³⁸ Per un approfondimento sul tema delle attività esercitabili dai confidi minori si v. anche S. Balsamo Tagnani e Elena Vittoria Colombo, *Confidi minori: segnalazione di finanziamenti nell'ambito dei servizi connessi e strumentali*, in *Diritto del Risparmio*, fasc. 1/2025.

da parte dei Confidi 112 ha fatto emergere come, con una maggiore autonomia operativa, accompagnata da un efficace sistema di vigilanza sia in grado di generare benefici tangibili non soltanto per le PMI ma per l'intero tessuto economico nazionale, dal momento che le PMI medesime rappresentano circa il 98% delle imprese italiane.

Asso112 propone, pertanto, di “*ampliare le attività consentite ai confidi minori, puntando su una loro funzione più integrata e innovativa nell’accompagnamento delle imprese, anche attraverso servizi di consulenza, formazione e supporto nella pianificazione degli investimenti e delle iniziative. Una più ampia gamma di operatività consentirebbe ai confidi di rispondere con maggiore efficacia alle esigenze delle PMI, promuovendo l’accesso a strumenti innovativi e sostenendo la crescita attraverso soluzioni su misura*”³⁹. Oltre la mera attività di concessione di garanzie – tipica di questi intermediari – si propone, dunque, di introdurre consulenze personalizzate, una formazione dedicata e assistenza tecnica alle PMI italiane. La proposta sarebbe quella di integrare l’art. 5 del ddl in commento con un espresso riferimento all’ampliamento delle attività dei Confidi 112, oltre a quelle dei già citati Confidi vigilati.

L’ultimo punto sul quale è necessario soffermarsi riguarda l’allargamento della compagine sociale dei confidi a soggetti diversi dalle piccole e medie imprese e dai liberi professionisti (art. 5, comma 1, lett. *b*) del ddl.). Come già richiamato altrove, sul tema si sono espressi favorevolmente la maggior parte degli operatori del settore, sostenendo che, tramite un allargamento della compagine sociale, in particolare favorendo la partecipazione ad enti che operano nel credito, nella finanza agevolata, nell’innovazione tecnologica o nella consulenza aziendale, i Confidi potrebbero migliorare notevolmente la loro attività di supporto alle MPMI italiane. Questa innovazione non andrebbe comunque ad inficiare lo scopo principale dell’attività consortile, caratterizzato da una prevalente finalità mutualistica, dal momento che non andrebbe a modificare l’oggetto sociale. Non ci si troverebbe di fronte, dunque, ad uno “snaturamento” dell’attività tipica dei Confidi – come sostenuto da alcuni⁴⁰ –, né della loro *mission* principalmente non lucrativa, ma ad un affiancamento con strumenti ad alta specializzazione e tecnologici, volti a garantire un netto innalzamento del livello qualitativo del servizio prestato dai Confidi nei confronti delle PMI.

³⁹ Cfr. Audizione Asso112, Valutazioni e proposte sull’art. 5 del 14 luglio 2025 sul ddl annuale PMI (A.S. 1484), pag. 3, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/del/full/59139>.

⁴⁰ Cfr. Osservazioni dell’Alleanza delle Cooperative Italiane, contributo al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 5, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/del/full/59139>. “[...] Anche in materia di assunzione di partecipazioni in altri enti societari si ritiene che la stessa debba essere limitata e vincolata ai soli soggetti coerenti con la natura operativa e l’oggetto sociale mutualistico, proprio dei confidi?”.

Centrale, sul tema, è la proposta condivisa sia da Confapi⁴¹ che da Assoconfidi⁴², riguardante la possibilità per i Confidi di partecipare in società *fintech* per innovare i propri strumenti di valutazione del merito creditizio. Il settore delle *fintech* è relativamente nuovo e in continua evoluzione ed espansione sul mercato, in quanto queste società si fanno portavoce delle rinnovate necessità delle MPMI italiane. Grazie all'elevata esperienza e conoscenza del mercato delle piccole e medie imprese, le *fintech* costituiscono già oggi uno strumento essenziale per supportare le attività dei Confidi nel supporto alle MPMI. L'inserimento all'interno del dettato normativo di un'esplicita autorizzazione alla partecipazione in tali realtà da parte dei Confidi potrebbe sensibilmente rivoluzionare il sistema di *business* attuato dai medesimi nei confronti delle MPMI. I Confidi potrebbero innovare radicalmente la loro operatività, garantendo anche una maggior coerenza soprattutto nell'ambito della valutazione del merito di credito. Ciò comporterebbe sia un beneficio in termini di rapidità di risposta nei confronti delle imprese che effettuano una richiesta di garanzia o di finanziamento, sia in termini di riduzione dei costi di istruttoria per la valutazione del merito creditizio - uno dei punti, tra l'altro, contemplati all'interno del ddl in commento (cfr. art. 5, comma 1, lett. e) -. Il punto di forza delle *fintech*, infatti, è l'utilizzo di processi interamente digitalizzati che, oltre a basarsi su parametri oggettivi di valutazione, e quindi anche caratterizzati da maggiore coerenza, permettono un minor dispendio di risorse e, di conseguenza, minori costi correlati.

4. Conclusioni.

La riforma del sistema dei Confidi, vista con favore dalla maggior parte degli “addetti ai lavori”, è uno strumento che potrebbe concretamente innovare la disciplina dei Confidi medesimi. In attesa di una revisione a tutto tondo della disciplina, interventi puntuali come quelli inseriti all'interno dell'art. 5 del ddl possono sicuramente costituire un valido punto di partenza. L'adozione tempestiva delle misure proposte sia nel ddl che, soprattutto, nelle memorie ed audizioni degli esperti del settore, consentirebbe ai Confidi di attuare una risposta rapida ed adeguata alle nuove e crescenti esigenze di credito e di supporto delle MPMI italiane.

⁴¹ Cfr. Audizione Confapi del 23 giugno 2025, valutazioni sul disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 10, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

⁴² Cfr. Memoria Assoconfidi del 26 giugno 2025 al Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese (A.S. 1484), pag. 5, reperibile al link: <https://www.senato.it/export/dcl/full/59139>.

Una delle esigenze più sentite è sicuramente quella legata alla revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei Confidi vigilati, dal momento che attualmente tali requisiti dimensionali costituiscono fonte di disuguaglianza con gli altri intermediari finanziari. In tal senso, le proposte quasi unanimi degli operatori del settore spingono per una immediata revisione di tali requisiti dimensionali, che permetterebbe non solo una maggiore sostenibilità economica dei Confidi vigilati, ma anche un rafforzamento dell'aggregazione tra Confidi, che non verrebbe più messa in atto solo per questioni di mera "sopravvivenza", ma per rafforzare ed innalzare la qualità del servizio offerto alle imprese da parte dei Confidi coinvolti.

Altra proposta fortemente caldeggiata dagli "addetti ai lavori" riguarda l'ampliamento dell'ambito di attività esercitabili dai Confidi – soprattutto con il superamento della cd. "prevalenza di attività" – che, a parere di chi scrive, andrebbe affiancata alla proposta di superamento delle restrizioni in materia di partecipazioni societarie. In tal modo infatti, i Confidi, di concerto con altri soggetti operanti nel settore (quali, ad esempio, le *fintech*), sarebbero in grado di strutturare ed offrire un ventaglio di prodotti e di servizi molto più ampio e mirato sulla base delle esigenze reali delle imprese. Il vantaggio non riguarderebbe soltanto le MPMI, ma anche una migliore gestione delle risorse che vengono messe a disposizione dallo Stato, Regioni ed Enti locali, con un conseguente beneficio della collettività in generale. Per velocizzare ulteriormente l'attuazione della proposta in discussione, si ritiene addirittura opportuno effettuare un intervento diretto sull'art. 112 TUB – che disciplina le attività esercitabili dai Confidi per l'appunto – senza attendere la messa in atto della delega governativa contenuta nel ddl (art. 5, comma 1, lett. *d*)).

Come si è visto, non mancano voci fuori dal coro – si veda ad esempio l'opinione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane prospettata in più punti nel precedente paragrafo – che sollevano perplessità rispetto agli effettivi vantaggi di un intervento puntuale sulla disciplina e che spingono per attendere una riforma a tutto tondo della stessa. Tale proposta, tuttavia, potrebbe rallentare ulteriormente l'avvio di un cambiamento tangibile nell'operatività dei Confidi, stante la complessità delle variabili che entrano in gioco nell'attuazione di una riforma di così ampio respiro.

In conclusione, dunque, si ritiene opportuno accogliere le proposte degli "addetti ai lavori" relative ad una ulteriore velocizzazione del processo di riforma, tramite interventi diretti e mirati sulla disciplina vigente, soprattutto per gli ambiti appena richiamati. La revisione della disciplina non può più essere posticipata e, ferma la piena condivisione del

progetto, si torna a sottolineare come le tempistiche correlate all'attuazione di una riforma organica attuata per il tramite di una delega governativa, non possono far altro che stroncare ulteriormente il potenziale delle MPMI italiane e mettere in secondo piano le esigenze reali dell'economia del Paese.