



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Magistrale

di

Scienze del governo e Politiche pubbliche

Tesi di Laurea in Politiche dell'Unione Europea per lo sviluppo locale

“OLTRE GLI ACCORDI DI BASILEA: LA GOVERNANCE DEL
CREDITO ALLE PMI TRA REGOLAZIONE EUROPEA E SVILUPPO
TERRITORIALE”

Docente: Patrizia Messina

Studente: Andrei Apavaloae

Matricola: 2156280

Anno accademico: 2025/2026

*Alla mia famiglia, che mi ha insegnato a non mollare anche quando era difficile.
E ai miei amici, che hanno reso questo percorso meno solitario.
A chi mi ha aspettato, creduto in me e festeggiato con me ogni piccolo traguardo,
come fosse anche il loro.*

INDICE

INTRODUZIONE	1
PERCHÉ IL CREDITO È UNA QUESTIONE DI GOVERNANCE	1
IL PROBLEMA DI RICERCA: LA POLARIZZAZIONE TRA STABILITÀ SISTEMICA EUROPEA E SVILUPPO LOCALE.....	3
L'IMPORTANZA DEL CREDITO COME LEVA DI SVILUPPO DEMOCRATICO E SOCIALE IN VENETO.....	5
NUOVO QUADRO TEORICO E CONCETTUALE.....	7
CAPITOLO I	10
L'EUROPA DELLE PMI NELL'ERA DELLE TRANSIZIONI	10
1.1- LE PMI NEL TESSUTO ECONOMICO EUROPEO	10
1.2- DALLA STRATEGIA DI LISBONA AL PARADIGMA DELLA TWIN TRANSITION (2020–2030).....	12
1.3- LA RESILIENZA TERRITORIALE DI FRONTE ALLA POLICRISI: DAL NEXT GENERATION EU ALLO SME RELIEF PACKAGE	14
CAPITOLO II	17
LA GOVERNANCE DEL CREDITO: DAGLI ACCORDI DI BASILEA ALLA DESERTIFICAZIONE BANCARIA	17
2.1- L'EVOLUZIONE REGOLAMENTARE: DA BASILEA I A BASILEA IV.....	17
2.2- L'UNIONE BANCARIA: IL PASSAGGIO DEL POTERE DI VIGILANZA DALLA BANCA D'ITALIA ALLA BCE	19
2.3- LA FINE DEL RATING RELAZIONALE: LA SOSTITUZIONE DEL GIUDIZIO UMANO CON MODELLI ALGORITMICI E IL PROBLEMA DELL'ASIMMETRIA INFORMATIVA DIGITALE	21
2.4- LA DESERTIFICAZIONE BANCARIA: LA CHIUSURA DEGLI SPORTELLI IN ITALIA E IL CONSEGUENTE SRADICAMENTO DELLE BANCHE DAL TERRITORIO.....	23
CAPITOLO III.....	26
NUOVI STRUMENTI E ATTORI DI GOVERNANCE DEL CREDITO ALLE PMI: FONDAZIONI, CONFIDI E STRUMENTI ALTERNATIVI	26
3.1- IL MICROCREDITO COME RISPOSTA SISTEMICA ALLA DESERTIFICAZIONE BANCARIA.....	26
3.2- IL RUOLO DELLA FINANZA ETICA.....	28
3.3- LE FONDAZIONI BANCARIE DOPO GLI ACCORDI DI BASILEA	30
3.4- CAMBIARE METRICA: SOCIAL IMPACT BANKING E CRITERI ESG COME ALTERNATIVA AL RATING ALGORITMICO IMPOSTO DA BASILEA	32
CAPITOLO IV	35
IL CASO VENETO: TRADIZIONE, RESILIENZA E RICERCA SUL CAMPO	35
4.1- IL "CAPITALISMO MOLECOLARE": ANOMALIA ITALIANA E SPECIFICITÀ DEL VENETO.....	35
4.2- LA RIFORMA DEL CREDITO COOPERATIVO (2016) E CONSEGUENZE SUL MUTUALISMO DI PROSSIMITÀ	37
4.3- IL RUOLO DEI CORPI INTERMEDI E DEI CONFIDI: L'AZIONE DI GARANZIA E INTERMEDIAZIONE DI CONFCOMMERCIO E CONFARTIGIANATO	39
4.4- L'INDAGINE QUALITATIVA: INTERVISTA SEMI-STRUTTURATA SUL CAMPO	41

CONCLUSIONI: VERSO UN EQUILIBRIO TRA STABILITÀ SISTEMICA E SOPRAVVIVENZA DEI TERRITORI.....	46
VALUTAZIONE CRITICA DEL DEFICIT DI CITTADINANZA FINANZIARIA COME PROBLEMA DI GOVERNANCE DEMOCRATICA	46
RACCOMANDAZIONI DI POLICY: IL MODELLO VENETO COME LABORATORIO REPLICABILE TRA STABILITÀ DEL SISTEMA EUROPEO E SOPRAVVIVENZA ECONOMICA DEI TERRITORI	47
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	51
<i>Normativa e documenti ufficiali consultati</i>	<i>54</i>

INTRODUZIONE

PERCHÉ IL CREDITO È UNA QUESTIONE DI GOVERNANCE

Il credito non è mai stato semplicemente un fatto tecnico. Nella sua sostanza più profonda è un atto di fiducia istituzionalizzata: la traduzione operativa di un giudizio su chi merita di partecipare all'economia. Quando quel giudizio smette di essere esercitato da un funzionario che conosce il territorio, i suoi attori, le sue reti di relazione e viene invece delegato a un algoritmo calibrato su scala continentale, si ridisegna il confine tra chi è dentro e chi è fuori dal circuito produttivo. Si esercita, in altri termini, un potere di governance. È a partire da questa premessa, apparentemente semplice ma in realtà densa di implicazioni politiche e istituzionali che si costruisce il presente lavoro. La domanda che lo attraversa non riguarda soltanto le regole bancarie o i meccanismi di rating, più precisamente riguarda la tenuta di un modello di sviluppo locale, quello delle piccole imprese del Nord-Est italiano, di fronte a una doppia pressione che si è fatta strutturale nel corso degli ultimi tre decenni. Da un lato, la regolamentazione finanziaria europea, maturata attraverso gli Accordi di Basilea e progressivamente recepita nell'ordinamento dell'Unione attraverso il Regolamento (UE) n. 575/2013, ha imposto una logica di standardizzazione quantitativa del rischio strutturalmente inadatta a cogliere la complessità relazionale e informale del credito di prossimità. Dall'altro, il processo di concentrazione bancaria ha prodotto quella che viene ormai correntemente definita desertificazione bancaria, per esempio: nel solo 2024 il sistema bancario italiano ha chiuso 508 sportelli, portando il totale delle filiali al di sotto dei 20.000 e lasciando il 42,8% dei comuni italiani completamente privi di presidio bancario fisico (Fondazione FIBA, First CISL, 2025).

Il risultato di questa doppia pressione non è astratto né indolore, ma è misurabile nella forma di un accesso al credito sempre più difficile per le micro e piccole imprese. Imprese che non possono essere valutate con gli stessi criteri applicati a una grande corporation o a grandi multinazionali, perché la loro solidità risiede in asset intangibili che nessun modello algoritmico è in grado di ponderare adeguatamente: come la reputazione, la rete di subfornitura, il radicamento generazionale, la fiducia reciproca con gli istituti locali. A fronte di tale problema, la stessa Commissione Europea aveva già riconosciuto come le piccole e medie imprese dipendano strutturalmente dal credito bancario in misura incomparabilmente maggiore rispetto alle grandi imprese e come la prociclicità dei

requisiti patrimoniali introdotti da Basilea rischi di amplificare gli effetti di ogni contrazione del ciclo economico proprio sulle realtà più fragili (Commissione Europea, 2012).

Di fronte a questo scenario, tuttavia, il territorio non è rimasto passivo. È qui che il presente lavoro trova il suo punto di aggancio analitico più preciso, dato che il Veneto è una realtà che ha storicamente fondato il proprio sviluppo su meccanismi di regolazione locale e comunitaria, affidandosi alla coesione dei corpi intermedi piuttosto che alla regia di un attore pubblico centrale (Messina, 2011, cap. III). Questa specificità costituisce al tempo stesso il punto di forza e la vulnerabilità strutturale del modello veneto, rendendolo tanto più esposto alle conseguenze della regolazione europea top-down, quanto più capace di produrre risposte adattive dal basso. Fondazioni Bancarie, Confidi, associazioni di categoria come Confcommercio e Confartigianato hanno progressivamente assunto un ruolo di mediazione e supplenza rispetto al ritiro del sistema bancario tradizionale, configurando dinamiche che non possono essere comprese né entro un paradigma di mera ricezione della norma europea, né entro uno schema di resistenza localistica. Il nodo teorico e politico che il presente lavoro intende esplorare è precisamente questo: non soltanto descrivere un problema, ma interrogarsi su chi lo gestisce, con quali strumenti, con quali limiti e con quale visione del territorio. Il principio di sussidiarietà, sancito dall'art. 5, par. 3 del Trattato sull'Unione Europea, impone che le decisioni siano assunte al livello più vicino possibile ai cittadini ogni qualvolta l'intervento locale risulti più efficace di quello centrale. Eppure, nell'architettura regolatoria del credito europeo, questa logica viene sistematicamente invertita e provoca una situazione nella quale la vigilanza migra verso Francoforte, i modelli di valutazione vengono uniformati su scala continentale ed il territorio è lasciato a gestire con strumenti inadeguati le esternalità negative di decisioni prese altrove, decisioni che arrivano dall'alto. La ricerca che qui si presenta si muove su due piani complementari, sul piano normativo, ricostruisce l'evoluzione della regolamentazione finanziaria europea da Basilea I a Basilea IV, con particolare attenzione agli effetti di questa evoluzione sull'accesso al credito delle PMI e al progressivo spostamento del potere di vigilanza dalla Banca d'Italia alla BCE. Mentre sul piano empirico, attraverso un'indagine qualitativa condotta nel territorio veneto, verificando se e in quale misura le politiche locali configurino un modello di governance alternativa del credito che meriti di essere analizzato e forse replicato. Il Veneto è scelto come caso di studio perché è il terreno su cui la tensione tra regolazione europea e sopravvivenza economica dei territori si manifesta con la massima intensità.

Il problema di ricerca: la polarizzazione tra stabilità sistemica europea e sviluppo locale

Il problema che questa ricerca intende affrontare nasce da una contraddizione che si è sedimentata nel corso di trent'anni di costruzione europea e che oggi appare strutturalmente irrisolta dato che la regolamentazione finanziaria dell'Unione è stata progettata per garantire la stabilità sistemica del mercato bancario continentale, ma nel fare questo ha prodotto effetti restrittivi asimmetrici, scaricando i propri costi di conformità in misura sproporzionata sulle economie territoriali più fragili come le imprese di minore dimensione. Non si tratta di un effetto collaterale imprevisto, né di un difetto correggibile con aggiustamenti tecnici, è al contrario, la conseguenza logica di un impianto normativo che ha scelto deliberatamente di privilegiare la standardizzazione e la comparabilità su scala continentale rispetto alla differenziazione territoriale e alla prossimità istituzionale.

Gli Accordi di Basilea, dal primo accordo del 1988 sino all'attuale framework di Basilea IV entrato in vigore il 1° gennaio 2025, costituiscono l'architettura portante di questa logica. Nella loro evoluzione progressiva, essi hanno richiesto alle banche di detenere riserve patrimoniali proporzionali al rischio delle proprie esposizioni creditizie, definito attraverso modelli di valutazione sempre più sofisticati e standardizzati. Il problema nella prospettiva delle micro e piccole imprese, è radicale: non dispongono di bilanci certificati secondo standard internazionali, non presentano flussi di cassa prevedibili su orizzonti pluriennali, non vantano rating assegnati da agenzie accreditate. Mentre ciò che possiedono sono le loro caratteristiche peculiari ovvero la reputazione presso la comunità locale, la rete di relazioni con fornitori e clienti, la storia di affidabilità accumulata nel rapporto diretto con il direttore di filiale, è precisamente ciò che i modelli algoritmici imposti da Basilea non sono in grado di vedere, pesare e tradurre in un numero.

Il passaggio da Basilea III a Basilea IV ha ulteriormente accentuato questa tensione, in quanto l'introduzione dell'output floor, il meccanismo che fissa un limite inferiore ai requisiti patrimoniali calcolati con modelli interni impedendo alle banche di scendere al di sotto del 72,5% del valore prodotto dall'approccio standardizzato, restringe gli spazi di flessibilità valutativi che le banche di prossimità avevano storicamente utilizzato per riconoscere la qualità relazionale del credito alle PMI. Il segnale che ne emerge è univoco ed evidenzia come il sistema regolatorio europeo non si fidi del giudizio contestuale,

preferisce la misura uniforme alla valutazione discrezionale, anche quando questa seconda produce risultati più accurati sul piano della realtà economica locale (Angelini, 2022; Reg. UE 2024/1623). La dimensione del problema viene evidenziata dai dati, per esempio secondo la Relazione annuale della Banca d'Italia per il 2024, nel corso dell'anno i prestiti delle banche alle imprese si sono ridotti del 2,6%, con condizioni di offerta rimaste orientate alla prudenza in particolare per le aziende di piccola dimensione. Una condizione che non è legata esclusivamente al ciclo dei tassi di interesse, si inserisce in una tendenza strutturale inaugurata dopo la crisi dei debiti sovrani e solo temporaneamente interrotta dalla stagione straordinaria dei prestiti garantiti durante la pandemia (Banca d'Italia, 2025). La narrativa del credit crunch, ovvero una riduzione improvvisa della disponibilità di credito bancario o un inasprimento significativo delle condizioni di accesso al finanziamento, che eccede quanto giustificato dall'andamento del ciclo economico, non è una percezione soggettiva degli imprenditori, ma un dato macroeconomico certificato dall'istituzione di vigilanza nazionale.

Parallelamente, la desertificazione del sistema bancario ha sottratto al territorio quegli interlocutori istituzionali che storicamente avevano svolto la funzione di traduttori tra la logica della norma europea e le esigenze concrete dell'economia locale. La chiusura degli sportelli non è soltanto un problema di accessibilità fisica ai servizi, ma è la distruzione progressiva di una infrastruttura relazionale che richiedeva decenni per formarsi e che non può essere sostituita da un'applicazione di mobile banking. Quando una filiale chiude, non si perde solo un punto di erogazione di servizi, si perde la memoria istituzionale accumulata dal funzionario che conosceva i bilanci, le stagionalità, le crisi e le riprese di quelle imprese. Si perde, in altri termini, quella forma di informazione qualitativa e non trasferibile che rappresentava il vantaggio comparativo irriproducibile delle banche territoriali rispetto ai grandi istituti nazionali. È in questo contesto che il problema di ricerca acquista la sua specificità politica e non soltanto economica. Il Veneto è una regione in cui questo processo di erosione si manifesta con particolare intensità per ragioni strutturali poiché il modello veneto di sviluppo ha storicamente ripudiato la mediazione pubblica centralizzata, affidandosi invece alla densità dei corpi intermedi come meccanismo principale di coordinamento economico e sociale (Messina, 2011, cap. III). Questa scelta storica ha prodotto un sistema che ha funzionato egregiamente quando le istituzioni di prossimità sono forti e radicate, ma che si rivela vulnerabile quando quelle stesse istituzioni vengono sottoposte a una pressione regolatoria progettata su scala

continentale e standardizzata, senza meccanismi di differenziazione territoriale, come quelle europee.

Da un lato si evidenzia la logica della stabilità sistemica europea, che richiede agli Stati membri uniformità, comparabilità e riduzione della varianza nei comportamenti degli intermediari finanziari; dall'altro, la logica dello sviluppo territoriale, che richiede flessibilità, discrezionalità e capacità di leggere contesti specifici che i modelli aggregati non sanno cogliere. Tra questi due poli, le micro e piccole imprese venete si trovano compresse poiché troppo piccole per soddisfare i criteri quantitativi della grande finanza regolamentata ed allo stesso tempo troppo radicate per dissolversi nel mercato senza lasciare conseguenze sul tessuto sociale ed economico locale.

L'importanza del credito come leva di sviluppo democratico e sociale in Veneto

Parlare di credito in Veneto significa parlare di qualcosa di più profondo di un semplice contratto finanziario, significa toccare il meccanismo attraverso cui una regione che ha costruito la propria prosperità sull'iniziativa diffusa di centinaia di migliaia di piccoli imprenditori riesce a riprodurre nel tempo le condizioni materiali di quella prosperità. Il credito, in questo contesto, non è uno strumento neutro si può definire come una leva di sviluppo economico e sociale che determina chi può investire, chi può assumere, chi può sopravvivere a una crisi stagionale e chi invece è costretto a chiudere.

Il tessuto produttivo veneto si regge su una densità imprenditoriale che non ha molti analoghi in Europa, in quanto le imprese attive in regione si attestano su una soglia vicina alle 418.000 unità, in un contesto dove la componente manifatturiera di piccola dimensione continua a rappresentare la spina dorsale dell'occupazione e dell'export regionale (Unioncamere del Veneto, 2025). Si tratta di un sistema che ha dimostrato nel tempo una capacità di adattamento notevole, transitando dai settori tradizionali del tessile e della concia verso produzioni a più elevato contenuto tecnologico e verso mercati internazionali sempre più competitivi, eppure questa stessa struttura produttiva, fondata sulla piccola dimensione e sulla specializzazione flessibile, è anche quella più esposta alle conseguenze di un irrigidimento delle condizioni di accesso al credito. Una grande impresa dispone di fonti alternative di finanziamento per esempio può emettere obbligazioni, accedere ai mercati dei capitali, negoziare linee di credito sindacato con una pluralità di istituti. Mentre una piccola impresa artigiana o un laboratorio orafo dipendono

quasi esclusivamente dal rapporto con la banca locale e quando quel rapporto si inceppa non hanno piani alternativi facilmente percorribili.

Questa dipendenza strutturale dal credito bancario non è una debolezza del sistema veneto in quanto tale, ma piuttosto è il riflesso di una scelta organizzativa che ha privilegiato la flessibilità e la specializzazione rispetto alla capitalizzazione. Le piccole imprese del Nord-Est hanno storicamente reinvestito i propri utili nell'attività produttiva piuttosto che nella patrimonializzazione finanziaria, confidando sul fatto che la solidità del rapporto con l'istituto di credito locale avrebbe garantito la liquidità necessaria nei momenti di tensione e questo modello ha funzionato egregiamente finché le banche erano radicate nel territorio e disponevano di strumenti per valutare la qualità del debitore al di là dei numeri di bilancio. Ma inizia a mostrare le sue crepe nel momento in cui quella prossimità viene meno e i criteri di valutazione del rischio si uniformano su scale incompatibili con la struttura informativa di cui le piccole imprese dispongono.

Nel primo trimestre del 2024, i prestiti bancari alle imprese venete registravano una contrazione del 7,7% su base annua, con le micro e piccole imprese sistematicamente più penalizzate rispetto alle aziende di dimensione maggiore (Banca d'Italia, 2024a). Questo andamento si inserisce in una tendenza che la Banca d'Italia ha certificato nella propria Relazione annuale sottolineando come i finanziamenti alle imprese hanno continuato a contrarsi nel corso dell'anno, con condizioni di offerta rimaste orientate alla prudenza in particolare per le aziende di piccole dimensioni, in un contesto in cui le condizioni poste dalle banche per erogare credito si sono mantenute restrittive anche dopo l'avvio del ciclo di allentamento monetario da parte della BCE (Banca d'Italia, 2025).

Dietro questi numeri si nasconde una questione che trascende la dimensione tecnico-finanziaria e investe direttamente la coesione sociale del territorio, poiché quando una piccola impresa non riesce ad accedere al credito necessario per rinnovare i propri impianti, non fallisce soltanto un'attività economica individuale ma si interrompe una catena di relazioni che include fornitori, subfornitori, lavoratori e famiglie, si indebolisce la capacità fiscale del territorio, si erode quella rete di opportunità occupazionali diffuse che ha rappresentato storicamente l'alternativa veneta alla concentrazione industriale e alla polarizzazione sociale. Il credito, non è soltanto una variabile macroeconomica, è il collante che tiene insieme un modello di sviluppo che ha prodotto benessere diffuso e la cui fragilità produce effetti che si misurano in termini sociali prima ancora che economici. Vi è poi una dimensione politica del problema che merita di essere esplicitata in quanto l'accesso al credito è una preconditione per l'esercizio di una cittadinanza economica

effettiva. Un imprenditore che si vede rifiutato il finanziamento per un progetto che ritiene valido, sulla base di un rating algoritmico che non riesce a leggere né a contestare, sperimenta una forma di esclusione che non è dissimile, nella sua sostanza, da altre forme di esclusione dai meccanismi decisionali. L'opacità dei modelli di valutazione del rischio, la loro inaccessibilità cognitiva per la grande maggioranza degli operatori economici di queste realtà formate da PMI, la difficoltà di impugnare decisioni che sono il prodotto di processi automatizzati; tutto ciò configura quello che in questa ricerca verrà definito come un deficit di cittadinanza finanziaria, una lacuna nella capacità di partecipazione informata ai meccanismi che governano la distribuzione delle risorse economiche nel territorio. La domanda di credito non si contrae soltanto perché le condizioni di offerta sono restrittive ma si contrae anche perché il deficit di cittadinanza finanziaria scoraggia le imprese prima ancora che il rapporto con la banca abbia inizio. Offerta restrittiva e domanda scoraggiata non sono cause alternative della contrazione del credito alle PMI, ma due manifestazioni complementari dello stesso problema strutturale, sostanzialmente una influenza l'altra. Un territorio che ha rinunciato strutturalmente alla mediazione pubblica centralizzata si trova oggi a fare i conti con una regolazione finanziaria europea che non conosce mediazioni locali e che impone le proprie logiche quantitative con una uniformità che non lascia spazio alla negoziazione (Messina, 2011, cap. III). La risposta a questa sfida non potrà essere la nostalgia per un passato che non tornerà, ma la costruzione di nuovi strumenti di governance capaci di restituire al territorio la capacità di orientare le proprie risorse finanziarie verso le proprie priorità di sviluppo.

Nuovo quadro teorico e concettuale

Questo paragrafo assolve dunque una funzione dichiarativa e metodologica al tempo stesso dal momento che definisce le categorie concettuali che strutturano il lavoro, ne chiarisce la provenienza teorica e ne mostra la pertinenza rispetto all'oggetto di indagine. I framework analitici impiegati sono quattro e si articolano in due piani distinti: uno di carattere politologico-istituzionale, che riguarda la distribuzione del potere tra livelli di governo e uno di carattere socioeconomico, che riguarda i meccanismi attraverso cui il credito si intreccia con lo sviluppo territoriale.

Il primo e più generale framework è quello della governance multilivello, elaborato nella letteratura politologica da Liesbet Hooghe e Gary Marks a partire dai processi di integrazione europea degli anni Novanta (Hooghe e Marks, 2001). L'idea centrale di questo approccio è che le decisioni politiche rilevanti non vengano più assunte

esclusivamente da governi nazionali sovrani, ma emergano da un sistema di negoziazioni continue tra attori collocati a livelli istituzionali diversi: sovranazionale, nazionale, regionale e locale. In questo sistema, nessun livello detiene una competenza esclusiva e definitiva; l'autorità è invece dispersa, condivisa e costantemente negoziata. La rilevanza di questo framework per la presente ricerca è chiara: la governance del credito alle PMI non è una materia disciplinata da un unico centro di potere, ma il prodotto dell'interazione tra il livello europeo della regolazione bancaria, il livello nazionale della vigilanza e del sistema fiscale e il livello locale degli attori di intermediazione e garanzia. Comprendere come questi livelli si articolino, si contraddicano e talvolta si annullino a vicenda è la condizione necessaria per leggere correttamente le dinamiche che questa ricerca intende analizzare. Significativamente, il Comitato delle Regioni ha fatto proprio questo paradigma nel Libro Bianco del 2009, definendo la governance multilivello come un principio fondato sulla cooperazione istituzionalizzata tra Unione, Stati membri ed enti locali nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie (Comitato delle Regioni, 2009).

Il secondo framework è il principio di sussidiarietà, che non costituisce soltanto un principio giuridico sancito dai trattati, ma una vera e propria categoria analitica con cui valutare l'adeguatezza del livello a cui vengono assunte le decisioni. Nella sua accezione classica, la sussidiarietà prescrive che le decisioni vengano trasferite al livello superiore soltanto quando quello inferiore non sia in grado di conseguire con sufficiente efficacia gli obiettivi prefissati. Applicato alla governance del credito, questo principio pone una domanda precisa: è davvero necessario che le regole sulla valutazione del rischio creditizio vengano definite a Francoforte o a Basilea, oppure una parte significativa di quelle decisioni potrebbe essere meglio gestita a livello territoriale, con strumenti adeguati alla specificità informativa delle economie locali? L'ipotesi di lavoro di questa ricerca è che la risposta corretta a questa domanda stia nel mezzo e che il problema attuale consista precisamente nel fatto che il pendolo si sia spostato troppo verso la centralizzazione, producendo vuoti di governance a livello locale che gli attori intermedi del territorio si trovano a dover colmare in modo improvvisato e parzialmente inadeguato (TUE, art. 5, par. 3).

Il terzo framework, che opera sul piano socioeconomico, è quello del relationship banking, ovvero il modello di intermediazione creditizia fondato sulla relazione duratura e continuativa tra banca e impresa. In questo modello, la valutazione del merito creditizio non si basa esclusivamente su indicatori quantitativi standardizzati, ma incorpora le

cosiddette *soft information*, ovvero le informazioni qualitative quelle non codificabili che il funzionario bancario accumula nel tempo attraverso l'interazione ripetuta con l'imprenditore, la conoscenza diretta dell'attività produttiva, la comprensione del contesto locale. Ricerche empiriche condotte su campioni di PMI italiane hanno dimostrato che le interazioni ad alta frequenza tra banca e azienda ed in particolare i contatti avvenuti presso la sede dell'impresa, riducono significativamente il costo del debito e migliorano le condizioni di accesso al credito (Brighi, Lucarelli e Venturelli, 2019). Il *relationship banking* è dunque la forma operativa attraverso cui il capitale relazionale accumulato nei territori si traduce in capacità di finanziamento e la sua progressiva erosione, determinata dalla chiusura degli sportelli e dalla standardizzazione algoritmica dei processi di valutazione, costituisce uno dei meccanismi causali centrali del problema che questa ricerca intende indagare.

Il quarto framework riguarda l'economia dei distretti industriali, categoria analitica elaborata dalla sociologia economica italiana per descrivere il modello di sviluppo fondato sulla concentrazione territoriale di piccole e medie imprese specializzate in produzioni affini, legate da relazioni di cooperazione e concorrenza simultanea. In questa prospettiva, la competitività delle imprese non è il prodotto di vantaggi individuali, ma emerge dalla densità delle relazioni inter-imprenditoriali, dalla condivisione di conoscenze tacite, dalla presenza di istituzioni locali di supporto. Il Veneto è stato storicamente uno dei territori in cui questo modello si è espresso con maggiore intensità, producendo quella combinazione di specializzazione manifatturiera e radicamento sociale che è stato descritto come il tratto caratterizzante di un sistema che ha saputo integrare modernizzazione economica e coesione comunitaria (Messina, 2011, capp. IV-V).

Questi quattro framework non vengono utilizzati separatamente, come se fossero strumenti alternativi tra cui scegliere a seconda delle convenienze vengono invece impiegati in modo integrato. La governance multilivello e la sussidiarietà servono a collocare il problema nel suo contesto istituzionale e a valutare la distribuzione delle competenze tra i livelli di governo. Il *relationship banking* e l'economia dei distretti servono a descrivere i meccanismi socioeconomici attraverso cui quella distribuzione di competenze produce effetti concreti sul territorio. Insieme, questi strumenti consentono di andare oltre la semplice descrizione del problema e di costruire una griglia interpretativa capace di valutare le risposte istituzionali in atto, identificare i loro punti di forza e le loro insufficienze e formulare raccomandazioni che abbiano un fondamento analitico rigoroso.

CAPITOLO I

L'EUROPA DELLE PMI NELL'ERA DELLE TRANSIZIONI

1.1- Le PMI nel tessuto economico europeo

Quando le istituzioni europee parlano di piccole e medie imprese, ricorrono quasi invariabilmente alla metafora della *spina dorsale* in quanto non è una formula retorica vuota, ma è la sintesi di una realtà strutturale che i dati confermano con coerenza. Le PMI rappresentano il 99,8% di tutte le imprese attive nell'Unione Europea, occupano circa due terzi della forza lavoro del settore privato e generano più della metà del valore aggiunto dell'intera economia europea (Commissione Europea, DG GROW e JRC, 2025). Sono 26,1 milioni di unità produttive distribuite su ventisette sistemi economici nazionali profondamente eterogenei tra loro, eppure accomunati da una caratteristica: nessuno di essi funzionerebbe senza quel tessuto connettivo di imprese minori che trasforma le risorse locali in produzione, occupazione e coesione sociale.

Eppure, proprio per questa rilevanza, le PMI sono anche i soggetti più esposti alle contraddizioni del mercato unico europeo; un mercato concepito per favorire la libera circolazione di merci, servizi e capitali su scala continentale ha prodotto, nel corso dei decenni, una progressiva omologazione delle condizioni competitive che tende sistematicamente a penalizzare chi non dispone delle dimensioni necessarie per competere su quella scala. Le grandi imprese multinazionali, capaci di ottimizzare le proprie strutture fiscali, di accedere ai mercati finanziari internazionali e di distribuire i propri rischi su più giurisdizioni, si muovono nel mercato unico con una fluidità che le imprese di piccola dimensione non possono replicare e queste ultime restano radicate nel territorio, dipendenti dai circuiti finanziari locali, esposte alle asimmetrie informative che separano la loro realtà quotidiana dai parametri con cui le istituzioni europee misurano la salute dell'economia.

La definizione giuridica di PMI adottata dall'Unione Europea, fissata dalla Raccomandazione della Commissione del 2003 e rimasta sostanzialmente invariata da allora, individua tre soglie: microimprese con meno di dieci addetti e un fatturato annuo non superiore a due milioni di euro, piccole imprese con meno di cinquanta addetti e fatturato fino a dieci milioni, medie imprese con meno di duecentocinquanta addetti e fatturato fino a cinquanta milioni (Commissione Europea, 2003). Questa classificazione porta con sé un limite che la letteratura ha sottolineato più volte dal momento che viene

tratta come omogenea una categoria che in realtà contiene realtà profondamente diverse tra loro. Una microimpresa artigianale con tre addetti e una media impresa manifatturiera con duecento addetti condividono la stessa etichetta amministrativa, ma si confrontano con problemi di accesso al credito, di compliance normativa e di proiezione sui mercati che non hanno praticamente nulla in comune. Questa eterogeneità interna alla categoria ha conseguenze dirette sulla capacità delle politiche europee di intercettare i bisogni reali delle imprese minori, in quanto quando una direttiva o un regolamento introduce esenzioni o semplificazioni per le PMI, lo fa spesso pensando alla media impresa strutturata, trascurando che la componente più numerosa e socialmente più rilevante della categoria è quella delle micro e piccole imprese, le cui difficoltà non sono scalabili dalle stesse soluzioni progettate per soggetti di dimensione maggiore. Il Rapporto annuale sulle PMI europee 2024/2025, pubblicato dalla Commissione nel maggio 2025, certifica questa fragilità differenziata sottolineando come nel 2024 il valore aggiunto reale delle PMI abbia subito una riduzione dello 0,2%, con le microimprese che tuttavia hanno mostrato una capacità di tenuta superiore rispetto alle categorie di dimensione maggiore, confermando una resilienza che si spiega proprio con il loro radicamento locale e con la loro capacità di adattarsi rapidamente a contesti mutevoli (Commissione Europea, DG GROW e JRC, 2025).

Sul piano del finanziamento, la specificità strutturale delle PMI è ancora più marcata. A differenza delle grandi imprese, che dispongono di una pluralità di canali di accesso alle risorse finanziarie, le imprese di piccola dimensione dipendono in misura preponderante dal credito bancario. Questa dipendenza non è un dato accidentale poiché riflette la difficoltà oggettiva di accedere ai mercati dei capitali per soggetti che non hanno né la massa critica né la struttura informativa necessarie per emettere strumenti di debito negoziabili. Il credito bancario non è dunque per le PMI uno strumento finanziario tra gli altri, ma è la condizione di possibilità dell'investimento, della gestione della liquidità, della sopravvivenza nei momenti di crisi. Ogni irrigidimento delle condizioni di accesso al credito si traduce direttamente in una riduzione della capacità operativa di questi soggetti.

È in questo contesto che la regolamentazione finanziaria europea acquista una dimensione che trascende la tecnica bancaria e investe la politica economica nel senso più ampio del termine. Definire le regole con cui le banche devono valutare il rischio delle proprie esposizioni creditizie significa decidere quali imprese meritano di essere finanziate e quali no. Quando queste regole vengono progettate privilegiando la

standardizzazione quantitativa rispetto alla valutazione qualitativa del merito creditizio, il segnale che ne emerge è coerente: le PMI e in particolare le micro e piccole imprese con una struttura informativa non limpida rispetto ai parametri richiesti, vengono sistematicamente svantaggiate, non per scelta deliberata di esclusione, ma per effetto di una architettura normativa che non è stata progettata pensando a loro.

1.2- Dalla Strategia di Lisbona al paradigma della Twin Transition (2020–2030)

La storia del rapporto tra l'Unione Europea e le PMI è, in larga misura, la storia di una promessa ripetuta e di una tensione strutturale mai risolta. Da un lato, le istituzioni europee hanno sistematicamente riconosciuto il ruolo centrale delle PMI nell'economia del continente, costruendo attorno ad esse un apparato retorico e programmatico di considerevole densità. Le politiche concretamente adottate hanno però spesso prodotto effetti divergenti rispetto a queste intenzioni dichiarate: generando oneri regolatori, asimmetrie competitive e condizioni di accesso al credito che le imprese di minore dimensione hanno dovuto sostenere in misura sproporzionata rispetto alle loro capacità.

Il punto di partenza convenzionale è il Consiglio europeo straordinario di Lisbona del marzo 2000. In quella sede, i capi di Stato e di governo dell'Unione si posero un obiettivo ambizioso quanto impegnativo: fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010, sottolineando esplicitamente l'importanza di creare un clima favorevole alle PMI e di garantire una maggiore convergenza tra gli Stati membri nelle politiche di sostegno all'imprenditorialità (Consiglio Europeo, 2000). La Strategia di Lisbona fu il primo tentativo sistematico di dotare l'Unione di una visione organica dello sviluppo economico che non si limitasse alla sola integrazione dei mercati, ma si estendesse alla qualità dell'ecosistema in cui le imprese operano. Nelle intenzioni dei suoi promotori, l'Europa avrebbe dovuto competere con gli Stati Uniti non abbassando le proprie tutele sociali, ma elevando la propria capacità innovativa, investendo nella ricerca, nella formazione e nelle infrastrutture digitali.

I risultati si rivelarono deludenti. La revisione intermedia del 2005, affidata all'ex primo ministro olandese Wim Kok, certificò l'insufficienza dei progressi compiuti, attribuendola in buona misura alla mancanza di meccanismi vincolanti di coordinamento tra gli Stati membri e alla tendenza di ciascun governo a privilegiare le proprie priorità nazionali rispetto agli impegni assunti in sede europea. La Strategia di Lisbona fu rilanciata con un'agenda ridotta e più concentrata sulla crescita e sull'occupazione, ma

non riuscì mai a produrre quella convergenza tra competitività e coesione sociale che si era immaginata nel 2000. Per le PMI, il decennio lisbonese si tradusse in una serie di iniziative di semplificazione normativa e di accesso ai fondi strutturali, apprezzabili ma insufficienti rispetto alla portata delle sfide che le imprese di minore dimensione stavano affrontando in un mercato sempre più integrato e competitivo. Per le PMI, un passaggio fondamentale fu rappresentato dallo Small Business Act del 2008, rivisitato nel 2011, che per la prima volta enunciò il principio del *Think Small First*: ogni proposta legislativa europea avrebbe dovuto essere valutata preventivamente per il suo impatto sulle piccole imprese privilegiando soluzioni normative calibrate sulla loro capacità di compliance. Si trattava di un cambiamento di prospettiva rilevante sul piano concettuale, anche se la sua traduzione pratica rimase parziale e discontinua, soggetta com'era alla discrezionalità dei singoli servizi della Commissione nella conduzione delle valutazioni di impatto.

La vera discontinuità nel rapporto tra l'Unione e le PMI arrivò con la Commissione von der Leyen, insediatasi nel 2019. Il lancio del Green Deal europeo e della Strategia digitale definì quello che sarebbe diventato il paradigma dominante del decennio successivo: la Twin Transition, ovvero la doppia transizione verde e digitale come asse portante della politica industriale ed economica dell'Unione (Commissione Europea, 2020a). Le PMI furono esplicitamente collocate al centro di questo progetto con la Comunicazione della Commissione del marzo 2020 sulla Strategia per le PMI le descrisse come soggetti centrali per la realizzazione della transizione sostenibile e digitale dell'economia europea, riconoscendo al tempo stesso che esse avrebbero avuto bisogno di un sostegno specifico per affrontare gli investimenti richiesti (Commissione Europea, 2020b).

Il problema è che la Twin Transition impone alle imprese costi di adeguamento che non sono distribuiti uniformemente in funzione della dimensione, come per esempio: aggiornare i macchinari per ridurre le emissioni, digitalizzare i processi produttivi, formare il personale sulle nuove tecnologie; tutto ciò richiede investimenti che una grande impresa può pianificare su orizzonti pluriennali e finanziare attraverso una molteplicità di strumenti, mentre una piccola impresa deve affrontare nell'immediato, con risorse limitate e con un accesso al credito che, come si è visto, si sta sistematicamente restringendo. La transizione, nelle sue modalità concrete di attuazione, rischia di amplificare le asimmetrie già esistenti tra grandi e piccoli operatori economici, trasformando un progetto di modernizzazione collettiva in un ulteriore fattore di polarizzazione.

Lo SME Relief Package presentato dalla Commissione nel settembre 2023 rappresentò il tentativo di rispondere a questa contraddizione, articolando diciannove azioni operative volte a ridurre gli oneri regolatori, migliorare l'accesso ai mercati e rafforzare la resilienza delle PMI di fronte alla molteplicità di shock che avevano caratterizzato gli anni precedenti (Commissione Europea, 2023a). Il Comitato delle Regioni sottolineò con preoccupazione il ritardo con cui questo strumento era stato adottato rispetto agli effetti cumulativi della pandemia, della guerra in Ucraina, dell'inflazione e richiese un partenariato strutturato tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale per la sua attuazione effettiva. Una richiesta che, nella sua sostanza, riproduceva esattamente la logica della governance multilivello, la quale prevede una visione dove le politiche europee non producono effetti reali se non vengono raccordate con le specificità territoriali e con gli attori istituzionali che quelle specificità conoscono e abitano.

1.3- La resilienza territoriale di fronte alla policrisi: dal Next Generation EU allo SME Relief Package

Il decennio che va dal 2020 ad oggi ha sottoposto le piccole e medie imprese europee a una sequenza di shock la cui intensità e rapidità non ha precedenti nella storia recente dell'integrazione comunitaria. La pandemia da Covid-19, la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, la fiammata inflazionistica che ne è seguita, la crisi energetica e la successiva stretta monetaria della BCE hanno colpito in successione rapida un sistema produttivo che non aveva ancora completato la ripresa dallo shock precedente. Il termine *policrisi*, entrato nel lessico delle istituzioni europee per descrivere questa condizione di sovrapposizione simultanea di emergenze di natura eterogenea, non è una categoria puramente descrittiva ma è la presa d'atto che l'architettura di governance dell'Unione, concepita per gestire crisi sequenziali e settoriali, si trova strutturalmente inadeguata di fronte a perturbazioni che si intrecciano e si amplificano reciprocamente (Parlamento Europeo, 2023).

Per le PMI, la policrisi ha avuto un effetto particolarmente acuto non tanto sulle singole emergenze prese isolatamente, ma sulla loro combinazione. La pandemia aveva prodotto una diminuzione della domanda e un blocco delle catene di approvvigionamento. La risposta europea aveva immesso nel sistema una liquidità straordinaria che aveva temporaneamente attenuato le tensioni sul credito, sostenendo l'accesso al finanziamento anche per le imprese minori attraverso schemi di garanzia pubblica. Il Regolamento istitutivo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza aveva esplicitamente incluso tra i

sei pilastri di intervento prioritario la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva con piccole e medie imprese forti, riconoscendo formalmente il ruolo delle PMI come soggetti centrali della strategia di ripresa (Reg. UE 2021/241, art. 3). Tuttavia, quando i programmi straordinari di garanzia sono stati progressivamente dismessi e i tassi di interesse hanno iniziato la loro rapida risalita a partire dal 2022, le PMI si sono trovate esposte a condizioni di finanziamento significativamente più restrittive rispetto al periodo pandemico senza che le riforme strutturali promesse avessero nel frattempo modificato le condizioni di accesso ordinario al credito. È in questo contesto che il concetto di resilienza territoriale acquista una rilevanza analitica precisa, in quanto la resilienza non è una proprietà astratta dei sistemi economici ma è la capacità concreta di un territorio di assorbire gli shock, riorganizzare le proprie risorse e mantenere le funzioni essenziali di sviluppo anche in condizioni di perturbazione. Questa capacità non dipende esclusivamente dalla solidità finanziaria delle singole imprese, ma dalla densità e dalla qualità delle istituzioni intermedie che connettono le imprese tra loro e con il sistema del credito, della formazione e del supporto istituzionale. Un territorio dotato di corpi intermedi radicati, di reti associative attive e di un sistema bancario prossimo alle realtà produttive locali è strutturalmente più capace di resistere agli shock rispetto a un territorio in cui queste reti si sono atrofizzate o dissolte. La geografia della policrisi, nei suoi effetti reali sull'economia italiana, tende a penalizzare proprio i territori che presentano la struttura produttiva più fragile sul piano dimensionale, ovvero quelli in cui le PMI sono più numerose e più dipendenti dal credito bancario locale.

Il Veneto si colloca in una posizione peculiare rispetto a questa dinamica, da un lato, la densità del suo tessuto associativo e la tradizione di mutualismo creditizio gli hanno storicamente garantito una capacità di resilienza superiore alla media nazionale, consentendogli di attraversare le crisi con un livello di coesione sociale che altri territori non hanno saputo mantenere. Dall'altro, proprio questa struttura produttiva fondata sulla piccola dimensione e sulla prossimità lo espone in misura maggiore alle conseguenze della desertificazione bancaria e della standardizzazione algoritmica del credito. Analizzando le specificità del modello veneto di governance, la capacità di adattamento di questo territorio è storicamente legata alla presenza di istituzioni intermedie capaci di svolgere una funzione di mediazione tra le esigenze locali e le logiche sistemiche esterne (Messina, 2011, capp. IV-V). Quando queste istituzioni vengono indebolite o quando le regole del gioco vengono ridefinite da un livello di governance troppo distante per coglierne le specificità la resilienza si erode.

Lo SME Relief Package del settembre 2023 ha rappresentato il tentativo più recente e organico da parte della Commissione di rispondere a questa fragilità strutturale, riconoscendo che la somma degli shock degli anni precedenti aveva prodotto un accumulo di vulnerabilità che le misure ordinarie non erano in grado di assorbire (Commissione Europea, 2023a). Le diciannove azioni previste dal pacchetto spaziano dalla riduzione degli oneri burocratici al rafforzamento dei meccanismi di garanzia, dal miglioramento dell'accesso ai mercati al sostegno alla transizione digitale. Si tratta di interventi che vanno nella direzione giusta, ma che sconta un limite strutturale: riguardano prevalentemente il lato dell'offerta normativa, ovvero la semplificazione degli adempimenti e l'ampliamento degli strumenti disponibili, senza affrontare in modo diretto la questione dell'accesso al credito ordinario e le distorsioni introdotte dalla regolamentazione prudenziale. Il problema del credit crunch selettivo, che colpisce sistematicamente le imprese di minore dimensione in modo indipendente dal ciclo economico, rimane sostanzialmente irrisolto nell'architettura del pacchetto.

CAPITOLO II

LA GOVERNANCE DEL CREDITO: DAGLI ACCORDI DI BASELEA ALLA DESERTIFICAZIONE BANCARIA

2.1- L'evoluzione regolamentare: da Basilea I a Basilea IV

Ogni sistema di regole nasce da una crisi e la storia degli Accordi di Basilea non fa eccezione, capirla significa capire perché oggi una piccola impresa veneta abbia sempre più difficoltà a ottenere un prestito dalla banca del proprio comune, ammesso che quella banca esista ancora.

Il punto di partenza è il 1974, anno in cui il fallimento della Herstatt Bank, un istituto tedesco di dimensioni contenute ma con esposizioni in valuta estera di proporzioni insostenibili, produsse un effetto domino sul sistema dei pagamenti internazionali che per la prima volta rese evidente quanto fosse fragile l'architettura bancaria globale in assenza di regole condivise. I governatori delle banche centrali dei dieci paesi più industrializzati decisero di rispondere costituendo il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria, con sede presso la Banca dei Regolamenti Internazionali. Il Comitato non ha capacità regolamentare autonoma, in quanto i suoi accordi sono tecnicamente soft law, raccomandazioni prive di forza diretta. Eppure, attraverso il recepimento nei sistemi giuridici nazionali e nelle direttive europee, diventano di fatto lo standard globale a cui nessun sistema bancario può permettersi di derogare (Comitato di Basilea, 1988).

Il primo Accordo di Basilea, firmato nel 1988, è nella sua struttura relativamente semplice: prevede che le banche debbano detenere un capitale minimo pari all'8% delle proprie attività ponderate per il rischio. Il concetto è lineare. Ad ogni prestito corrisponde un accantonamento proporzionale alla sua rischiosità, così che se il debitore non rimborsa la banca non travolge con sé i risparmiatori. Il limite evidente di questo impianto è che la ponderazione del rischio è rozza e indifferente alla reale qualità del debitore. Un prestito a una grande corporation affidabile e un prestito a una piccola impresa in difficoltà ricevevano la stessa ponderazione, purché rientrassero nella stessa categoria. Non c'era sensibilità al rischio reale c'era soltanto la divisione per categorie amministrative (Comitato di Basilea, 1988).

Basilea II, approvato nel 2004 ed entrato in vigore nel 2007, tenta di correggere questo difetto introducendo il rating come strumento di differenziazione del rischio. L'accordo si articola su tre pilastri: requisiti patrimoniali minimi calibrati sul rischio effettivo del debitore, processo di controllo prudenziale da parte delle autorità di vigilanza, disciplina

di mercato attraverso obblighi di trasparenza. Per misurare il rischio, le banche possono scegliere tra un approccio standardizzato che utilizza valutazioni esterne di agenzie di rating accreditate e approcci basati su modelli interni che le banche sviluppano autonomamente sulla base dei propri dati storici (Direttiva 2006/48/CE). È qui che il problema per le PMI diventa strutturale, in quanto le agenzie di rating non valutano le piccole imprese che non emettono strumenti di debito sui mercati finanziari. Gli approcci interni richiedono serie storiche di dati che le banche raramente possiedono per clienti di piccola dimensione con cui il rapporto è prevalentemente informale. Il risultato è che le PMI finiscono automaticamente nel segmento a più alta ponderazione del rischio, non perché siano necessariamente più rischiose, ma perché la loro qualità creditizia non è traducibile nei parametri quantitativi che il sistema richiede. Questa limitazione è stata documentata con precisione dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti, che ha evidenziato come i metodi di scoring automatizzato si rivelino poco adatti a cogliere le peculiarità delle PMI e a valutarne il merito di credito, rischiando di disperdere il patrimonio informativo del banchiere locale costruito nel tempo attraverso il rapporto diretto con l'imprenditore (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2023).

Basilea III arriva come risposta alla crisi finanziaria del 2007-2008, quando diventa chiaro che molte banche avevano aggirato i requisiti patrimoniali di Basilea II attraverso operazioni fuori bilancio e una leva finanziaria eccessiva, presentando coefficienti patrimoniali formalmente adeguati mentre erano di fatto insolventi. Il Comitato interviene su tre fronti: aumenta la qualità e la quantità del capitale regolamentare richiesto, introduce requisiti minimi di liquidità a breve termine e di finanziamento stabile a lungo termine, limita la leva finanziaria con un coefficiente esplicito. Nell'Unione Europea questo impianto viene recepito nel 2013 attraverso il Regolamento (UE) n. 575/2013, noto come CRR, e la Direttiva 2013/36/UE, nota come CRD IV, che costituiscono da quel momento il codice unico europeo dei requisiti prudenziali bancari (Reg. UE 575/2013; Direttiva 2013/36/UE).

L'ultima fase di questa evoluzione è quella che tecnicamente viene chiamata Basilea IV, anche se il Comitato preferisce definirla come il completamento di Basilea III, il pacchetto, recepito nell'Unione europea con il Regolamento (UE) 2024/1623 e applicabile dal 1° gennaio 2025, introduce due novità di particolare rilevanza per il credito alle PMI. La prima è la già citata *output floor*: il meccanismo che impedisce alle banche di scendere al di sotto del 72,5% dei requisiti prodotti dall'approccio standardizzato anche quando i

loro modelli interni suggerirebbero un rischio inferiore. La seconda è una revisione degli approcci standardizzati che riduce ulteriormente i margini di discrezionalità nella valutazione delle esposizioni verso controparti prive di rating esterno, categoria nella quale rientrano praticamente tutte le PMI. L'effetto combinato di queste due misure è che le banche hanno meno spazio per adattare i propri requisiti patrimoniali alla qualità relazionale del credito alle piccole imprese: devono applicare ponderazioni più elevate, accumulare più capitale e in un contesto di pressioni sui margini, la reazione razionale è restringere l'offerta proprio verso i segmenti meno redditizi e più costosi da gestire sul piano regolamentare (Reg. UE 2024/1623).

Quello che questa evoluzione trentennale ha prodotto, guardandola nel suo insieme, è una progressiva sostituzione del giudizio umano con la misura algoritmica e si osserva che non è una sostituzione neutra. Ogni volta che un modello quantitativo prende il posto di una valutazione contestuale, si perde qualcosa che i numeri non sanno rappresentare, cioè la storia di un'impresa familiare, la reputazione costruita in un distretto, la fiducia accumulata in anni di rapporto con lo stesso funzionario. Questa perdita non è contabilizzata da nessuna parte nei requisiti di Basilea, ma è reale e ha conseguenze concrete sull'accesso al credito di milioni di piccole imprese europee.

2.2- L'Unione Bancaria: il passaggio del potere di vigilanza dalla Banca d'Italia alla BCE

La crisi dei debiti sovrani del 2011-2012 mise a nudo un paradosso strutturale dell'architettura finanziaria europea, gli Stati avevano ceduto la propria politica monetaria alla BCE, ma la vigilanza sulle banche era rimasta frammentata in ventisette sistemi nazionali distinti, ciascuno con le proprie regole, le proprie prassi e i propri interessi. Quando le banche spagnole e irlandesi iniziarono a vacillare sotto il peso di portafogli immobiliari inesigibili, divenne chiaro che il legame tra rischio bancario e rischio sovrano era ancora intatto: i governi nazionali erano i garanti impliciti dei propri sistemi bancari e la loro solvibilità veniva messa in discussione ogni volta che una grande banca si avvicinava al collasso. Il circolo vizioso tra debito pubblico e crisi bancaria era il sintomo di un'incompletezza istituzionale che non poteva essere corretta con strumenti di politica monetaria. La risposta fu l'Unione Bancaria, un progetto ambizioso annunciato nel giugno 2012 dal Consiglio Europeo e costruito attorno a tre pilastri: un meccanismo di vigilanza unico, un meccanismo di risoluzione unico e un sistema europeo di garanzia dei depositi. I primi due sono operativi rispettivamente dal novembre 2014 e dal 2016. Il terzo pilastro

non è stato ancora completato per via di resistenze politiche significative, in particolare da parte tedesca.

Il cuore dell'Unione Bancaria sul piano della vigilanza è il Meccanismo di Vigilanza Unico, noto con l'acronimo inglese SSM. Istituito con il Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, l'SSM attribuisce alla BCE compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi dell'area euro (Reg. UE 1024/2013). Il meccanismo introduce una distinzione fondamentale tra banche significative e banche meno significative, le prime, individuate sulla base di criteri dimensionali e di rilevanza sistemica sono soggette alla vigilanza diretta della BCE. Le seconde, che in Italia rappresentano la grande maggioranza degli istituti per numero anche se non per massa di attivi, rimangono sotto la supervisione delle autorità nazionali competenti, in Italia la Banca d'Italia, ma nell'ambito degli indirizzi formulati dalla BCE e con la possibilità per quest'ultima di avocare la vigilanza diretta in qualsiasi momento lo ritenga necessario (Banca d'Italia, s.d.a).

Sul piano formale, si tratta di un'architettura di vigilanza integrata in cui i due livelli collaborano, mentre sul piano sostanziale, il trasferimento di poteri è reale e profondo. Prima dell'SSM, la Banca d'Italia esercitava una vigilanza che aveva una dimensione relazionale e contestuale difficile da riconoscere nelle statistiche ma fondamentale nella pratica quotidiana, dato che i funzionari conoscevano il sistema bancario italiano nei suoi dettagli, le sue specificità territoriali, la diversità tra i grandi istituti nazionali e le banche di credito cooperativo del Nord-Est, la differenza tra un portafoglio crediti piemontese e uno calabrese. Quella conoscenza contestuale informava le decisioni di vigilanza in modo che nessun modello standardizzato potrebbe replicare, cosa che con l'SSM non è replicabile e il centro di gravità si è spostato a Francoforte. Le decisioni di vigilanza sulle banche significative vengono prese da un'autorità che guarda all'intero sistema bancario dell'area euro e che per forza di cose lavora con parametri uniformi applicati a realtà profondamente diverse.

Il punto critico non riguarda tanto la gestione delle grandi banche sistemiche, dove la logica della vigilanza centralizzata ha una sua razionalità evidente, ma riguarda le banche meno significative come le banche di credito cooperativo, le casse rurali, i piccoli istituti locali che costituiscono ancora oggi la principale interfaccia creditizia per le PMI dei territori. Queste banche restano formalmente sotto la vigilanza della Banca d'Italia, ma in un contesto in cui gli standard, le aspettative e le prassi vengono definiti a Francoforte. La BCE fissa le aspettative di vigilanza, pubblica le linee guida, conduce le valutazioni

comparative; anche le banche meno significative si adeguano a questi standard, non perché siano direttamente soggette alla vigilanza BCE, ma perché la Banca d'Italia recepisce quegli indirizzi e li trasmette verso il basso (Banca d'Italia, 2016).

C'è un aspetto di questa transizione che merita di essere sottolineato con chiarezza perché ha conseguenze dirette sulla questione del credito alle PMI. Prima dell'SSM, la Banca d'Italia poteva modulare la propria azione di vigilanza tenendo conto delle specificità del sistema produttivo italiano, che è fondato in misura molto maggiore che altrove sulla piccola dimensione d'impresa. Poteva tollerare prassi di valutazione del credito che tenevano conto della componente relazionale, poteva guardare con comprensione a banche locali con portafogli concentrati in determinati settori artigianali o distrettuali, poteva bilanciare il rigore prudenziale con la conoscenza del territorio. Il punto è che aveva la discrezionalità per farlo. Con l'SSM, quella discrezionalità si è ridotta significativamente, la vigilanza è diventata più uniforme, più comparabile, più trasparente verso l'esterno. Ma anche meno capace di leggere le differenze tra un sistema bancario tedesco, costruito attorno alle grandi banche commerciali e uno italiano, in cui le banche di territorio hanno storicamente svolto una funzione che va oltre l'intermediazione finanziaria in senso stretto.

2.3- La fine del rating relazionale: la sostituzione del giudizio umano con modelli algoritmici e il problema dell'asimmetria informativa digitale

C'è un momento preciso in cui il rapporto tra una banca e una piccola impresa cambiava natura, era il momento in cui il direttore di filiale alzava gli occhi dal fascicolo e guardava l'imprenditore che aveva di fronte. Quello sguardo non era sentimentalismo ma era il veicolo di una informazione che nessun bilancio sapeva restituire e conteneva una quantità infinita di informazioni riguardo alla solidità della famiglia, la rete di fornitori, la reputazione nel distretto, la storia di chi aveva ereditato quell'azienda dal padre e l'aveva tenuta in piedi attraverso due crisi. Tutto questo si chiamava *soft information*, per decenni aveva costituito il cuore del sistema creditizio italiano di prossimità. Ma quel momento è finito, non di colpo, non per una singola decisione, ma per effetto di una pressione regolatoria che ha progressivamente reso quel giudizio irrilevante, costoso e in ultima analisi insostenibile.

La distinzione tra *soft information* e *hard information* è uno dei punti di partenza della letteratura sul relationship banking. La prima è qualitativa, contestuale, non codificabile poiché si acquisisce nel tempo attraverso l'interazione ripetuta con il cliente, non si trasferisce facilmente da un funzionario all'altro, non entra nei database. La seconda è quantitativa, standardizzata, verificabile tutto attraverso bilanci, indici patrimoniali, storico dei pagamenti, dati di centrale rischi. I modelli algoritmici di valutazione del

credito lavorano esclusivamente con *hard information*. La *soft information* non può essere inserita in una funzione matematica, non può essere comparata tra milioni di posizioni, non può essere sottoposta a backtesting. Dal punto di vista di un sistema regolatorio che chiede alle banche di dimostrare la solidità dei propri modelli di valutazione del rischio a un supervisore a Francoforte, la *soft information* semplicemente non esiste (Brighi, Lucarelli e Venturelli, 2019). Questo non significa che le banche abbiano smesso di raccogliere informazioni qualitative sui propri clienti, ma significa che quelle informazioni hanno perso il peso decisionale che avevano un tempo. Le linee guida dell'Autorità Bancaria Europea sull'erogazione e il monitoraggio dei prestiti, pubblicate nel 2020 e applicabili dall'agosto 2021, riconoscono esplicitamente che le istituzioni creditizie devono specificare come vengono utilizzati i modelli automatizzati nel processo di valutazione del merito creditizio e che l'uso di tali modelli deve essere adeguato alla dimensione, alla natura e alla complessità dell'operazione di credito (EBA, 2020, par. 41). In teoria, dunque, c'è spazio per la discrezionalità, ma nella pratica, le banche che hanno costruito interi sistemi organizzativi attorno alla valutazione algoritmica non tornano indietro per singole posizioni, in quanto il costo operativo di mantenere percorsi valutativi differenziati è troppo alto e la pressione verso l'uniformità dei processi è strutturale.

Il risultato è quello che viene definito come *asimmetria informativa digitale* cioè la creazione di una forma nuova di esclusione finanziaria che non dipende dalla mancanza di informazioni sul debitore, ma dalla loro non traducibilità nel formato che i modelli richiedono. Una piccola impresa può essere solidissima sul piano della reputazione locale, dei rapporti con i fornitori, della storia creditizia informale accumulata in anni di relazione con la banca del paese, ma se non ha due anni di bilanci certificati con indici patrimoniali adeguati, se non ha un fatturato che la collochi sopra le soglie di scoring, se è troppo piccola per rientrare nei segmenti di clientela che le banche presidiano con risorse dedicate, il modello restituisce un output sfavorevole che nessun direttore di filiale ha più l'autorità di correggere. O meglio potrebbe correggerlo attraverso le cosiddette *override*, le deroghe manuali al giudizio algoritmico che i sistemi regolamentari ammettono, ma le *override* vengono monitorate, segnalate, spiegate ai supervisori in quanto ogni deroga è un rischio reputazionale per chi la firma.

Questa dinamica produce un effetto che va oltre il singolo rapporto creditizio, quando le imprese capiscono che il funzionario non ha più potere di deroga, smettono di costruire il rapporto con lui. Il relationship banking non è soltanto un modello di erogazione del credito, è un ecosistema informativo che si nutre di interazioni ripetute, di fiducia

progressiva, di conoscenza reciproca accumulata nel tempo; difatti se quell'ecosistema si svuota dal lato della banca, si svuota anche dal lato dell'impresa. L'asimmetria informativa che i modelli algoritmici avrebbero dovuto ridurre si rafforza in un'altra direzione, non è più la banca che non conosce l'impresa, ma entrambi che si conoscono meno di prima perché il canale relazionale si è inaridito.

C'è poi una dimensione di governance democratica in questa transizione che merita di essere esplicitata. Un imprenditore che riceve un giudizio di rating sfavorevole da un algoritmo si trova in una posizione di asimmetria non soltanto informativa ma anche cognitiva. Non sa come il modello ha ponderato i diversi fattori, non sa quali variabili hanno avuto peso determinante, non sa come contestare un risultato che non comprende. Il GDPR, all'articolo 22, riconosce il diritto di non essere sottoposti a decisioni basate unicamente su trattamenti automatizzati che producano effetti giuridici significativi e prevede il diritto di ottenere spiegazioni e di chiedere una revisione umana. Ma nel contesto bancario questa tutela è in larga misura formale, perché la complessità tecnica dei modelli di scoring rende la spiegazione praticamente impossibile per la grande maggioranza dei richiedenti (Reg. UE 2016/679, art. 22).

Il deficit di cittadinanza finanziaria di cui si è parlato nei paragrafi precedenti trova qui la sua radice più profonda, non è soltanto un problema di accesso al credito, è un problema di accesso alla comprensione dei meccanismi che governano quell'accesso.

2.4- La desertificazione bancaria: la chiusura degli sportelli in Italia e il conseguente sradicamento delle banche dal territorio

I numeri raccontano una storia che non ha bisogno di molte interpretazioni. Nel 2008, al culmine della fase espansiva della rete bancaria italiana, nel paese erano attivi 34.146 sportelli, mentre nel 2024 ne erano rimasti 19.655. In sedici anni si sono chiuse oltre 14.000 filiali, pari al 42% dell'intera rete fisica (Centro Studi Unimpresa, 2025). Non si tratta di una contrazione lenta e fisiologica; invece è uno smantellamento strutturale che ha cambiato in modo irreversibile il rapporto tra il sistema bancario e il territorio italiano. Il 42,8% dei comuni italiani, 3.381 centri abitati, si trova oggi completamente privo di uno sportello bancario, mentre quattro anni fa quella percentuale era al 28%, la linea della desertificazione avanza e avanza in fretta.

Per capire come si è arrivati a questo punto occorre distinguere le cause, perché non tutte hanno lo stesso peso. La prima è strutturale e precede la crisi del 2008: la deregolamentazione del sistema bancario italiano avviata negli anni Novanta, con la

rimozione dei vincoli geografici all'apertura di filiali e le privatizzazioni dei grandi istituti pubblici, aveva prodotto una corsa all'espansione territoriale che nel primo decennio degli anni Duemila aveva gonfiato la rete in modo probabilmente eccessivo. Quella rete era sostenibile finché i margini di intermediazione erano larghi; quando la crisi finanziaria del 2008 e poi la crisi dei debiti sovrani del 2011 compressero drasticamente la redditività bancaria, le filiali periferiche divennero rapidamente un costo che molti istituti non erano più in grado di giustificare.

La seconda causa è la concentrazione del settore, in quanto il numero di banche italiane si è ridotto da 510 alla fine del 2014 ai 134 intermediari del 2024, compresi i gruppi bancari (Trequattrini, 2026). Ogni fusione tra due istituti che operano sugli stessi territori produce sovrapposizioni di rete, le sinergie di costo che giustificano le operazioni di concentrazione si realizzano in larga misura chiudendo le filiali che insistono sulle stesse aree. Il risultato è che la mappa bancaria del paese si è progressivamente svuotata nelle zone più periferiche, che per definizione erano servite dalle banche più piccole, le stesse che sono state assorbite o liquidate nel processo di consolidamento.

La terza causa, più recente ma non meno rilevante, è la pressione regolatoria descritta nei paragrafi precedenti, Basilea III e IV hanno aumentato i costi di compliance delle banche in modo non lineare rispetto alla dimensione, per cui una piccola banca locale sopporta gli stessi obblighi di segnalazione, reportistica e capitalizzazione di un grande gruppo, ma su una base di ricavi molto più stretta. Per molti istituti minori, il calcolo è diventato impietoso: il costo di gestire una filiale in un comune con poche centinaia di correntisti non è coperto dai ricavi che quella filiale genera, perciò la chiusura diventa l'unica risposta razionale a una struttura di costi che la regolamentazione europea ha reso insostenibile.

Quello che questi numeri non restituiscono è il tipo di perdita che ogni chiusura produce, dal momento che quando una filiale bancaria chiude, si perde un presidio fisico questo è ovvio e la narrazione pubblica si concentra su questo aspetto, sull'anziano che non sa fare l'home banking, sul piccolo imprenditore che deve percorrere trenta chilometri per depositare un assegno. Ma la perdita più profonda è di natura diversa, si perde un nodo della rete informativa che connetteva l'economia locale con il sistema del credito. Ogni filiale era un punto di raccolta di informazioni che nessuna piattaforma digitale è in grado di generare come la conoscenza delle famiglie, delle imprese, dei cicli stagionali, delle crisi e delle riprese del territorio. Quella conoscenza non si trasferisce quando si

chiude uno sportello, ma purtroppo scompare con il funzionario che va in pensione o viene trasferito.

Dal punto di vista delle PMI, questa perdita si traduce in un'asimmetria informativa che si scarica direttamente sull'accesso al credito, quando la banca che gestisce i finanziamenti di una piccola impresa è distante, processa le richieste attraverso centri decisionali centralizzati e viene meno il presupposto fondamentale del relationship banking cioè la conoscenza reciproca accumulata nel tempo. Le decisioni di credito vengono prese da persone che non conoscono l'imprenditore, sulla base di dati standardizzati, con criteri calibrati su scale nazionali o europee, questo per le piccole imprese con strutture informative opache, ovvero la grande maggioranza del tessuto produttivo veneto, si traduce sistematicamente in penalità non perché siano rischiose, ma perché il sistema non è più attrezzato per valutarle nel modo adeguato.

Vale la pena notare che questa dinamica non è inevitabile né irreversibile in senso assoluto. Come ha osservato la Banca d'Italia analizzando gli effetti delle fusioni bancarie sul credito alle imprese, i processi di consolidamento producono effetti eterogenei: le operazioni tra grandi istituti tendono a ridurre il credito alle piccole imprese, ma talvolta le banche locali sopravvissute ampliano la propria quota di mercato nei segmenti abbandonati dai grandi gruppi (Banca d'Italia, 2022). Il problema è che questo meccanismo compensativo presuppone l'esistenza di banche locali ancora vitali, quando anche queste vengono assorbite o chiuse, non rimane nessun attore in grado di svolgere quella funzione di prossimità. Ed è precisamente questo il punto in cui si trova il sistema bancario italiano oggi in quanto il processo di sostituzione ha avuto luogo, ma la sostituzione non è avvenuta.

CAPITOLO III

NUOVI STRUMENTI E ATTORI DI GOVERNANCE DEL CREDITO ALLE PMI: FONDAZIONI, CONFIDI E STRUMENTI ALTERNATIVI

3.1- Il microcredito come risposta sistemica alla desertificazione bancaria

Quando un sistema bancario si ritira dal territorio, qualcosa deve colmare il vuoto che lascia, ma non sempre accade e quando accade non sempre accade in modo adeguato. Il microcredito è uno di quegli strumenti che nel corso degli ultimi due decenni ha progressivamente assunto in Italia una funzione che va al di là della semplice erogazione di prestiti di piccolo importo: è diventato un dispositivo di inclusione finanziaria, uno strumento attraverso cui soggetti che il sistema bancario ordinario non riesce o non vuole valutare possono accedere a risorse alternative. Comprendere come funziona, con quali limiti e con quale prospettiva di sviluppo, è necessario per valutare se possa davvero costituire una risposta strutturale alla desertificazione bancaria o se rimanga, nonostante le ambizioni, uno strumento marginale rispetto alla dimensione del problema.

La definizione giuridica italiana di microcredito è contenuta nell'art. 111 del Testo Unico Bancario, da ultima quella introdotta dalla Legge 30 dicembre 2021, n. 234 e dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 20 novembre 2023, n. 211. Il quadro normativo vigente distingue due tipologie principali: il microcredito imprenditoriale, destinato a microimprenditori e piccole imprese con un massimo di dieci addetti che presentano difficoltà di accesso al credito ordinario e il microcredito sociale, il quale è rivolto a persone fisiche in condizioni di vulnerabilità economica. L'importo massimo finanziabile con la riforma del 2023 è stato elevato a 75.000 euro per il microcredito imprenditoriale, con la significativa novità che lo strumento è stato esteso anche alle imprese già in attività e non soltanto a quelle in fase di avvio (MEF, 2023). Si tratta di un ampliamento rilevante, che ha spostato il baricentro dello strumento verso un terreno più direttamente connesso con le esigenze delle piccole imprese esistenti, ovvero quelle che si trovano a fronteggiare le conseguenze concrete della desertificazione bancaria o delle recenti crisi.

I dati dell'Ente Nazionale per il Microcredito restituiscono una fotografia di crescita costante ma ancora quantitativamente limitata rispetto alla portata del problema. Nel 2023 sono state realizzate circa 3.200 operazioni di microcredito per un valore complessivo di oltre 90 milioni di euro, con un importo medio per operazione salito a 34.000 euro rispetto

ai 24.500 del 2020 (Ente Nazionale per il Microcredito, 2024). Numeri in crescita, certamente, ma che vanno messi in relazione con la dimensione del fabbisogno insoddisfatto, decine di migliaia di piccole imprese che ogni anno non riescono ad accedere al credito ordinario per ragioni legate alla struttura algoritmica dei processi di valutazione piuttosto che alla loro effettiva insolvibilità.

Questo scarto tra la domanda potenziale e l'offerta effettiva di microcredito dipende da fattori strutturali che la crescita quantitativa dello strumento non ha ancora risolto. Il primo è la natura ibrida del microcredito italiano che non è erogato da istituti specializzati come nelle esperienze di maggior successo internazionale, ma prevalentemente attraverso banche convenzionate con l'Ente Nazionale per il Microcredito. Questo modello preserva il ruolo degli intermediari bancari tradizionali anche nell'erogazione dello strumento, con il rischio che le logiche valutative che si intende superare rientrino dalla finestra nel momento in cui la banca convenzionata istruisce la pratica. Il secondo fattore è la dimensione ancora contenuta della rete di operatori specializzati, poiché il microcredito efficace non è soltanto un prestito, è un servizio integrato che comprende tutoraggio, accompagnamento imprenditoriale e supporto nella gestione finanziaria. Senza questa componente di servizio, il finanziamento da solo non è sufficiente a garantire la sostenibilità del progetto nel tempo (Banca d'Italia, 2022b).

Vale però la pena di soffermarsi su un aspetto che la letteratura tende talvolta a trascurare. Il microcredito, nella sua accezione più ricca, non è semplicemente un surrogato del credito bancario ordinario per chi ne è escluso, ma è un modello alternativo di valutazione del merito creditizio, fondato su criteri qualitativi e relazionali che il sistema bancario regolamentato ha progressivamente abbandonato. Quando un operatore di microcredito valuta un richiedente, non si limita a verificare il suo bilancio o il suo storico di pagamenti ma incontra la persona, valuta il progetto imprenditoriale, considera il contesto territoriale, costruisce una relazione. È, in altri termini, una forma istituzionalizzata di quella soft information di cui si è parlato nel capitolo precedente, reintrodotta attraverso uno strumento giuridico che la sottrae alle pressioni della regolamentazione prudenziale applicabile agli enti creditizi ordinari.

In questo senso il microcredito può essere letto non soltanto come una misura compensativa rispetto ai fallimenti del mercato ordinario del credito, ma come un laboratorio metodologico in cui si sperimentano pratiche di valutazione alternativa che potrebbero, almeno in parte, informare la riflessione più ampia sulla riforma dei criteri di accesso al credito per le PMI. Il Rapporto sull'inclusione finanziaria e il microcredito

elaborato dalla Rete Italiana di Microfinanza hanno documentato come nei territori dove la desertificazione bancaria è più intensa cresce la pressione sugli strumenti alternativi di accesso al credito (Gruppo Banca Etica, C.Borgomeo&Co. e RITMI, 2025). Il che conferma quanto argomentato nei capitoli precedenti: il ritiro del sistema bancario tradizionale non produce un equilibrio di mercato alternativo, ma un vuoto che gli strumenti esistenti faticano a riempire in modo adeguato.

3.2- Il ruolo della finanza etica

La finanza etica non è un fenomeno recente né è riducibile a una moda culturale legata alla sensibilità ambientale degli ultimi anni. È una tradizione di pensiero e di pratica che affonda le radici nel mutualismo creditizio ottocentesco, nelle casse rurali cattoliche e nelle banche cooperative del movimento operaio europeo e che nel corso degli anni Novanta ha trovato in Italia una sua forma istituzionale moderna, matura e riconoscibile. Ciò che la distingue dalla finanza ordinaria non è soltanto il tipo di soggetti che finanzia, ma la logica con cui decide chi merita di essere finanziato. È questa differenza metodologica, più che quella ideologica, a renderla rilevante.

Il cuore della finanza etica, nella sua accezione più rigorosa, è il rifiuto della separazione tra valutazione economica e valutazione dell'impatto sociale e ambientale delle attività finanziate. Un intermediario di finanza etica non chiede soltanto se il debitore sarà in grado di restituire il prestito, ma anche se l'attività che quel prestito finanzia produce conseguenze positive o negative per la comunità e per l'ambiente. Questa è la formula che Banca Etica, il principale istituto di finanza etica in Italia con sede a Padova, ha codificato nel proprio statuto attraverso la nozione di valutazione delle conseguenze non economiche delle azioni economiche (Banca Popolare Etica, s.d.a). Si tratta di un principio che ribalta la gerarchia dei criteri valutativi adottata dalla regolamentazione prudenziale e ciò significa che non viene prima la quantità del rischio finanziario, poi eventualmente la qualità sociale del progetto, ma un giudizio integrato in cui le due dimensioni sono inseparabili ed ugualmente rilevanti.

Il modello valutativo di Banca Etica traduce questo principio in una procedura concreta che vale la pena descrivere per comprenderne la specificità, siccome ogni richiedente fido compila un questionario socio-ambientale strutturato su tredici categorie di analisi che comprendono la governance, le relazioni con i dipendenti, il rapporto con la comunità, la gestione ambientale e il rispetto della legalità. Sulla base di questo questionario e di un'intervista condotta da un valutatore sociale appositamente formato, viene costruito un

punteggio socio-ambientale che integra l'analisi economico-finanziaria tradizionale. La valutazione è differenziata per tipologia di soggetto questo significa che esistono modelli specifici per associazioni, fondazioni, cooperative, imprese profit e ditte individuali, sia in fase di avvio che già operative (Banca Popolare Etica, 2023). Quello che ne risulta non è soltanto un giudizio di affidabilità creditizia, ma un profilo completo del soggetto richiedente che incorpora dimensioni informative che nessun sistema di rating algoritmico standardizzato è in grado di rilevare.

Il Report di Impatto 2025 di Banca Etica, che rendiconta i risultati del 2024, certifica che il 91% dei crediti erogati nell'anno può essere classificato come credito ad impatto, ovvero finanziamento diretto verso attività che producono effetti positivi misurabili in campo sociale, ambientale o culturale. Nel corso del 2024, i nuovi crediti erogati hanno contribuito alla creazione di 1.544 nuovi posti di lavoro, al finanziamento di 260 progetti di cooperazione internazionale e alla preservazione di oltre 60.000 ettari di territorio (Banca Popolare Etica, 2025). Si tratta di risultati che non sono misurabili con i parametri del rating bancario ordinario, ma che hanno un valore reale per le comunità in cui quegli interventi si collocano.

La rilevanza di questo modello per la questione del credito alle PMI locali va però precisata, in quanto Banca Etica non è un istituto specializzato nel finanziamento delle piccole imprese commerciali o artigianali nel senso ordinario del termine, ma la sua clientela principale è costituita da organizzazioni del terzo settore, cooperative sociali, enti non profit e soggetti che operano in settori ad alto impatto sociale o ambientale. Il suo modello valutativo è dunque pienamente applicabile alle PMI che operano in questi ambiti, ma non è direttamente trasponibile a una piccola impresa manifatturiera di Vicenza o a un'impresa artigiana del distretto calzaturiero di Riviera del Brenta. Questo limite non ne riduce il valore analitico, ma dimostra che esistono modelli alternativi di valutazione del merito creditizio che funzionano, che sono sostenibili economicamente e che producono risultati misurabili. La questione che rimane aperta è se e come questi modelli possano essere adattati e scalati verso segmenti produttivi più tradizionali.

In questo senso la finanza etica non va letta soltanto come un fenomeno di nicchia destinato a mercati specifici, ma come un laboratorio metodologico che ha dimostrato la praticabilità di un approccio alternativo alla valutazione del credito. Che sia possibile costruire un sistema di valutazione fondato su criteri qualitativi, relazionali e di impatto senza rinunciare alla sostenibilità economica dell'intermediario è una prova che il sistema bancario ordinario non può ignorare. E che questa prova sia stata condotta da un istituto

con sede a Padova, nel cuore di quel territorio Veneto è la dimostrazione concreta che le risposte al problema del credito possono nascere dal basso, dalla specificità di un territorio che ha storicamente saputo produrre forme di organizzazione economica alternative a quelle imposte dalla grande finanza regolamentata.

3.3- Le Fondazioni Bancarie dopo gli Accordi di Basilea

Le Fondazioni Bancarie sono uno dei soggetti più peculiari del panorama istituzionale italiano e forse uno dei meno compresi nella sua reale complessità. Nate dalla separazione tra la funzione bancaria e la funzione filantropica imposta dalla Legge Amato del 1990 e dalla successiva Legge Ciampi del 1998, esse costituiscono oggi un unicum nel contesto europeo: enti di diritto privato senza scopo di lucro che gestiscono patrimoni di rilevante entità, derivati dalla dismissione delle partecipazioni nelle banche conferitarie e li destinano a finalità di utilità sociale e di sviluppo economico territoriale. Non sono banche, non sono enti pubblici, non sono fondazioni filantropiche nel senso anglosassone del termine. Sono qualcosa di diverso, che riflette la specificità della storia bancaria e sociale italiana (D.Lgs. 153/1999).

La loro nascita è strettamente intrecciata con il processo di privatizzazione e concentrazione del sistema bancario italiano che ha preso avvio negli anni Novanta, prima della Legge Amato, le casse di risparmio erano enti pubblici con una duplice missione: raccogliere risparmio locale ed erogare credito da un lato, sostenere iniziative culturali e sociali nel territorio. La separazione imposta dalla riforma ha scisso queste due funzioni prevedendo alla banca la gestione del credito su basi commerciali, alla fondazione la missione sociale con i proventi derivanti dalla partecipazione azionaria nella banca stessa. Il risultato è stato la creazione di ottantasei fondazioni di origine bancaria distribuite su tutto il territorio nazionale, con un patrimonio contabile complessivo che al 31 dicembre 2023 ammontava a 41,2 miliardi di euro (ACRI, 2024, p. 18).

Il rapporto tra Fondazioni Bancarie e Accordi di Basilea è indiretto ma strutturalmente significativo. La regolamentazione prudenziale europea ha progressivamente eroso la capacità delle banche di cui le fondazioni sono azioniste di svolgere la funzione di prossimità territoriale che aveva caratterizzato le casse di risparmio originarie, quindi man mano che le banche razionalizzano la propria rete, concentrano le decisioni creditizie in centri remoti e uniformano i criteri di valutazione del rischio su parametri standardizzati, le fondazioni si trovano a dover compensare un vuoto che le banche non riescono più a colmare. Non attraverso l'erogazione diretta di credito, per la quale non hanno né la

struttura né l'autorizzazione, ma attraverso il sostegno a fondi di garanzia, la partecipazione a strumenti di finanza complementare e il finanziamento di iniziative di sviluppo locale che altrimenti non troverebbero copertura nel circuito bancario ordinario.

I dati del XXIX Rapporto ACRI sulle Fondazioni di Origine Bancaria, pubblicato nel luglio 2024 con riferimento all'esercizio 2023, restituiscono un quadro di consistente vitalità operativa, in quanto l'attività erogativa complessiva delle ottantasei fondazioni italiane ha superato nel 2023 la soglia del miliardo di euro per la prima volta negli ultimi dodici anni, attestandosi a 1.047,5 milioni di euro con una crescita dell'8,9% rispetto all'anno precedente. Le 21.981 iniziative finanziate hanno avuto un importo medio di circa 47.000 euro, con una distribuzione che vede lo sviluppo locale come settore privilegiato degli investimenti correlati alla missione, con una incidenza dell'83% sul totale (ACRI, 2024, pp. 108-111). Sono numeri che dicono qualcosa di importante e significa che le fondazioni non sono organismi in declino, ma strutture che hanno saputo adattarsi al cambiamento e che continuano a svolgere una funzione redistributiva rilevante nei territori.

Tuttavia, sarebbe sbagliato leggere questo dato senza considerarne i limiti strutturali. Le fondazioni non sono un sostituto del sistema bancario territoriale ma sono un complemento, un ammortizzatore, uno strumento che interviene dove il mercato del credito non arriva. Possono finanziare progetti culturali, sostenere iniziative di welfare, contribuire a fondi di garanzia per le PMI, ma non possono erogare credito direttamente né possono supplire sistematicamente alla funzione che le banche di prossimità svolgevano prima che la desertificazione bancaria le indebolisse. Il rischio, che la letteratura ha evidenziato più volte, è che le fondazioni diventino un meccanismo di compensazione delle esternalità negative prodotte dalla regolamentazione finanziaria europea, senza che quella regolamentazione venga messa in discussione nei suoi effetti territoriali.

Nel contesto veneto questo rischio è particolarmente acuto, dove fondazioni come Fondazione Cariverona e Fondazione di Venezia operano su territori ad altissima densità di piccole imprese e svolgono da anni una funzione di sostegno allo sviluppo locale che va ben oltre la filantropia tradizionale. Ma la loro capacità di intervento è strutturalmente condizionata dai rendimenti patrimoniali, che dipendono a loro volta dall'andamento dei mercati finanziari e dalle politiche di dividendo delle banche partecipate. Quando i mercati si contraggono o le banche riducono i dividendi, le risorse disponibili per lo sviluppo territoriale si assottigliano. È una dipendenza che rende le fondazioni soggetti

preziosi ma fragili come strumenti di governance del credito, la cui efficacia non può essere data per scontata in contesti di prolungata instabilità finanziaria.

3.4- Cambiare metrica: Social Impact Banking e criteri ESG come alternativa al rating algoritmico imposto da Basilea

Il dibattito sul futuro del credito alle PMI si è arricchito negli ultimi anni di un vocabolario nuovo, che porta con sé tanto promesse quanto ambiguità. Termini come *Social Impact Banking*, *finanza sostenibile* e criteri *ESG* sono diventati presenti in qualsiasi discussione sulla riforma del sistema finanziario europeo. Il rischio, non trascurabile, è che questi concetti vengano adoperati come strumenti di comunicazione più che come categorie analitiche, svuotati del loro contenuto critico e riassorbiti dalla logica del sistema che si propongono di riformare. Capire cosa significano davvero e se possono costituire un'alternativa credibile al rating algoritmico imposto da Basilea, richiede uno sforzo di precisione che va al di là della retorica della sostenibilità.

Il concetto di *Social Impact Banking* nasce dalla constatazione che il sistema bancario ordinario non è neutro rispetto alle conseguenze sociali e ambientali delle attività che finanzia. Finanziare una grande impresa estrattiva e finanziare una cooperativa di economia circolare non sono atti equivalenti dal punto di vista del loro impatto sul territorio e sulla collettività. La finanza d'impatto, propone di incorporare questa non-equivalenza nel processo di valutazione del credito, quindi non soltanto misurare il rischio finanziario dell'operazione, ma valutare l'impatto sociale e ambientale dell'attività finanziata come variabile determinante nella decisione di erogazione. Si tratta di un cambio di metrica profondo, che richiede strumenti valutativi diversi da quelli che la regolamentazione prudenziale di Basilea ha progressivamente imposto come standard.

I criteri ESG, ovvero Environmental, Social e Governance, rappresentano il tentativo più sistematico di rendere operativa questa logica all'interno del sistema bancario ordinario. Introdotti progressivamente nella regolamentazione europea attraverso la Direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità delle imprese del 2022 e le successive linee guida dell'Autorità Bancaria Europea pubblicate l'8 gennaio 2025, i criteri ESG richiedono alle banche di integrare la valutazione dei rischi ambientali, sociali e di governance nei propri processi interni di valutazione del credito, inclusi i meccanismi di adeguatezza patrimoniale (EBA, 2025; Direttiva 2022/2464/UE). In linea di principio, questo potrebbe rappresentare una breccia nella logica puramente quantitativa di Basilea e significherebbe che se una piccola impresa con bilanci poco strutturati può dimostrare

un profilo ESG solido, potrebbe ottenere condizioni di credito migliori di quelle che i soli indicatori finanziari le avrebbero garantito.

La realtà, tuttavia, è più complicata, poiché i criteri ESG così come concepiti dalla normativa europea sono stati pensati essenzialmente per le grandi imprese, le quali dispongono delle strutture organizzative e delle risorse necessarie per raccogliere, elaborare e rendicontare le informazioni richieste. Per le PMI, gli oneri informativi connessi alla rendicontazione ESG rischiano di diventare un ulteriore fattore di esclusione piuttosto che uno strumento di inclusione. Consapevole di questo rischio, il Tavolo per la Finanza Sostenibile istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la partecipazione di Banca d'Italia, CONSOB, IVASS e COVIP, ha elaborato e pubblicato nel dicembre 2024 un Documento per il dialogo di sostenibilità tra PMI e banche, successivamente aggiornato nel 2025, che individua quaranta indicatori ESG standardizzati e semplificati, organizzati su tre livelli di priorità, per facilitare lo scambio informativo tra le imprese e il sistema bancario senza gravare le PMI di oneri sproporzionati (Tavolo per la Finanza Sostenibile, 2024).

Si tratta di un passo nella direzione giusta, che tuttavia non risolve la tensione strutturale tra la logica qualitativa della finanza d'impatto e la logica quantitativa della regolamentazione prudenziale. I criteri ESG, anche nella loro versione semplificata richiedono pur sempre una traduzione in parametri quantitativi comparabili. In questo risiede il loro limite strutturale cioè rischiano di generare una nuova forma di standardizzazione che cambia le variabili misurate senza modificare la logica della misurazione. I dati elaborati da CRIF nel secondo semestre del 2023 mostrano una correlazione significativa tra adeguatezza ESG e accesso al credito: le PMI con il profilo ESG più elevato presentano un tasso di default inferiore del 34% rispetto alla media, mentre quelle con il profilo peggiore mostrano tassi superiori dell'11% (CRIF, 2024). Questo dato ha una doppia lettura, da un lato, conferma che i criteri ESG contengono informazioni utili per la valutazione del rischio che i modelli puramente finanziari non colgono. Dall'altro, rischia di produrre una nuova forma di esclusione e le PMI che non riescono ad adattarsi ai parametri di sostenibilità richiesti, spesso le più piccole e le più radicate nel territorio, si troverebbero penalizzate da un sistema che aggiunge nuovi criteri senza eliminare quelli vecchi.

La vera sfida, che la letteratura sulla finanza d'impatto ha identificato con precisione crescente, non è quella di aggiungere una dimensione ESG alla valutazione del credito ordinario, ma quella di costruire un sistema valutativo che integri organicamente

informazione finanziaria e informazione sull'impatto, senza che la seconda sia schiacciata dalla prima. L'esperienza di Banca Etica, analizzata nel paragrafo precedente, dimostra che questo è possibile quando l'intermediario è costruito intorno a questa logica fin dalla sua fondazione. La domanda che rimane aperta è se questa logica possa essere introdotta in modo efficace all'interno di istituzioni che sono state costruite attorno a principi radicalmente diversi e se gli strumenti regolatori europei attuali siano in grado di creare gli incentivi necessari perché questo cambiamento avvenga.

CAPITOLO IV

IL CASO VENETO: TRADIZIONE, RESILIENZA E RICERCA SUL CAMPO

4.1- Il "Capitalismo Molecolare": anomalia italiana e specificità del Veneto

Il Veneto non è semplicemente una regione ad alta densità di piccole imprese, è il territorio in cui un intero modello di sviluppo ha preso forma, si è consolidato e ha prodotto per decenni risultati che il resto del mondo guardava con un misto di ammirazione e perplessità. Ammirazione perché quel modello aveva generato benessere diffuso, occupazione stabile e coesione sociale in misura che poche aree europee di analoga dimensione erano riuscite a replicare. Perplessità perché non si capiva come potesse funzionare per via delle troppe imprese piccole, troppo poca organizzazione formale, troppa fiducia nelle reti informali per essere compatibile con i parametri di efficienza che la teoria economica dominante prescriveva.

Il termine che Aldo Bonomi ha coniato per descrivere questo fenomeno, *capitalismo molecolare*, cattura con efficacia la sua natura essenziale, si parla di un sistema in cui il capitale non si concentra in grandi organismi gerarchici ma si distribuisce in una molteplicità di unità produttive minime, ciascuna autonoma e specializzata, connesse tra loro da reti di subfornitura, di fiducia e di prossimità territoriale che suppliscono alla mancanza di integrazione verticale (Bonomi, 1997, p. 12). Non è il capitalismo della grande fabbrica fordista, dove la produzione è concentrata, il lavoro è subordinato e il confine tra impresa e territorio è netto, è il capitalismo del capannone affiancato alla villetta, della famiglia che è anche impresa, del quartiere che è anche distretto. Un modello che ha radici profonde nella struttura sociale e culturale del territorio, nelle tradizioni di autonomia contadina, nel cattolicesimo sociale che ha storicamente promosso forme associative e mutualistiche come alternativa tanto al collettivismo quanto al liberismo individualista.

Questa specificità non riguarda soltanto il Veneto, ma il Veneto ne è forse l'espressione più intensa e più studiata, in quanto si è dimostrato con precisione come il modello veneto di sviluppo si distingue da quello delle altre regioni del Nord-Est per la particolare combinazione tra densità produttiva e radicamento comunitario e non soltanto molte piccole imprese, ma molte piccole imprese inserite in reti associative, istituzionali e culturali che producono quella forma di coordinamento decentrato che la letteratura sulla governance multilivello chiama *governance orizzontale* (Messina, 2011, cap. III).

Confcommercio, Confartigianato, le associazioni di categoria, le casse rurali, le cooperative di garanzia, tutto questo non è soltanto un insieme di organizzazioni di rappresentanza degli interessi, ma si definisce come l'infrastruttura istituzionale attraverso cui il territorio si autogoverna nelle aree in cui lo Stato non arriva e il mercato da solo non basta.

Sul piano economico, questa struttura ha prodotto risultati straordinari nel corso del secondo dopoguerra, basti pensare come il Veneto è passato in pochi decenni da una delle regioni più povere d'Italia, caratterizzata da un'emigrazione massiccia verso le industrie del triangolo industriale e verso il Nord Europa, a una delle aree manifatturiere più competitive del continente. I distretti industriali del calzaturiero di Riviera del Brenta, dell'occhialeria di Belluno, della concia di Arzignano, dell'orafo di Vicenza hanno costruito posizioni di mercato internazionale che grandi aziende con mille volte più risorse non sarebbero riuscite a replicare, il segreto a quanto sembra non era la dimensione, ma la densità delle relazioni insieme alla capacità di combinare la flessibilità della piccola impresa con la forza competitiva di un sistema territoriale integrato.

Tuttavia, quella stessa struttura che ha prodotto il miracolo economico veneto porta in sé una vulnerabilità che i decenni di prosperità avevano reso meno visibile, l'anello debole del sistema fondato sulla prossimità, sulla fiducia e sulle reti informali funziona bene quando le istituzioni che lo supportano sono radicate e solide, mentre quando quelle istituzioni vengono indebolite o quando le regole del gioco vengono riscritte da un livello esterno che non conosce il territorio, il sistema perde i suoi ammortizzatori naturali. È esattamente quello che è accaduto con la combinazione tra la regolamentazione finanziaria europea e la desertificazione bancaria; il sistema del capitalismo molecolare veneto si è trovato improvvisamente privato di uno dei suoi pilastri fondamentali, ovvero quella rete di istituti di credito locali che aveva storicamente svolto la funzione di cinghia di trasmissione tra le esigenze di liquidità delle piccole imprese e le risorse finanziarie del sistema. La peculiarità del caso veneto rispetto ad altre regioni italiane con struttura produttiva analoga sta nella capacità di risposta istituzionale che il territorio ha storicamente dimostrato, infatti il Veneto viene descritto come un sistema che ha saputo europeizzarsi senza perdere la propria specificità locale, adattando le proprie istituzioni alle pressioni esterne senza dissolverle (Messina, 2011, capp. IV-V). Questa capacità di adattamento non è garantita in eterno e la pressione combinata della regolamentazione prudenziale europea e della concentrazione bancaria rappresenta forse la sfida più

impegnativa che il modello abbia dovuto affrontare dai tempi della transizione dall'agricoltura all'industria.

4.2- La Riforma del Credito Cooperativo (2016) e conseguenze sul mutualismo di prossimità

Le Banche di Credito Cooperativo non sono banche nel senso ordinario del termine, queste nascono alla fine dell'Ottocento dal pensiero di Friedrich Wilhelm Raiffeisen come strumento di emancipazione economica delle comunità rurali, con una missione radicalmente diversa da quella degli istituti commerciali che sarebbe non massimizzare il profitto per gli azionisti, ma fornire accesso al credito ai propri soci a condizioni migliori di quelle che avrebbero potuto ottenere sul mercato. Il principio di localismo, ovvero l'operatività concentrata su un territorio determinato e la destinazione del risparmio locale allo sviluppo locale e il principio di mutualità, ovvero il primato degli interessi dei soci rispetto alla remunerazione del capitale, sono i due cardini su cui questo modello ha retto per oltre un secolo. Nel Veneto, le BCC non sono state soltanto istituti di credito ma sono state un pilastro del sistema di coesione sociale e produttiva che ha sostenuto il capitalismo molecolare descritto nel paragrafo precedente.

La riforma introdotta con la Legge 8 aprile 2016, n. 49, che ha convertito il Decreto-Legge 14 febbraio 2016, n. 18, ha cambiato in modo strutturale questo assetto (L. 49/2016). La logica della riforma è comprensibile alla luce del contesto regolatorio europeo: le BCC italiane, nella loro frammentazione in centinaia di piccoli istituti autonomi, non erano in grado di soddisfare i requisiti patrimoniali e organizzativi imposti da Basilea III e dalla vigilanza dell'SSM. La risposta del legislatore è stata imporre l'aggregazione obbligatoria in Gruppi Bancari Cooperativi, ai quali ogni BCC deve aderire come condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria. Il risultato è stato la costituzione di due grandi gruppi nazionali: Iccrea Banca, con sede a Roma, che ha aggregato circa 154 BCC e Cassa Centrale Banca, con sede a Trento, che ha aggregato circa 101 BCC prevalentemente del Nord-Est, con un terzo gruppo minore riservato alle Casse Raiffeisen dell'Alto Adige (Banca d'Italia, 2018).

Sul piano della stabilità prudenziale, la riforma ha conseguito i suoi obiettivi dichiarati, in quanto i Gruppi Bancari Cooperativi dispongono oggi di una dotazione patrimoniale sufficiente per soddisfare i requisiti di Basilea e per reggere l'eventuale insolvenza di singole BCC affiliate attraverso il meccanismo di garanzia solidale previsto dal contratto

di coesione. Sul piano del mutualismo di prossimità, gli effetti sono stati più contraddittori, per via del contratto di coesione che ogni BCC sottoscrive con la capogruppo vincola la singola banca a seguire gli indirizzi strategici e operativi definiti centralmente, con una riduzione dell'autonomia gestionale proporzionale al livello di rischiosità della banca stessa (Fiordiponti, 2016, par. 5). In pratica, le BCC che avevano storicamente operato con criteri valutativi calibrati sulla specificità locale, tollerando portafogli concentrati in determinati settori artigianali o distrettuali che un analista esterno avrebbe classificato come ad alta concentrazione del rischio, si trovano ora a dover allineare le proprie politiche creditizie agli indirizzi della capogruppo, che guarda al profilo di rischio aggregato dell'intero gruppo e non alla specificità del singolo territorio.

Il problema non è soltanto tecnico, ma è un problema di identità istituzionale, dal momento che le BCC funzionavano bene come strumenti di mutualismo di prossimità proprio perché erano piccole, radicate e non dovevano rispondere a nessuna logica che non fosse quella del territorio che servivano. La capogruppo, per quanto si sforzi di rispettare il principio di proporzionalità sancito dalla riforma, porta inevitabilmente con sé una logica di standardizzazione e di gestione del rischio aggregato che è strutturalmente diversa da quella che aveva reso le BCC uno strumento irripetibile di intermediazione creditizia locale. Non è un caso che alcune BCC del Nord-Est, in particolare quelle confluite nel gruppo trentino di Cassa Centrale Banca, abbiano manifestato nei primi anni successivi alla riforma un crescente disagio rispetto alla perdita di autonomia gestionale, sollevando anche questioni di legittimità costituzionale sulle limitazioni al diritto di recesso imposte dalla Legge 49/2016 (Fiordiponti, 2016).

Vi è un ulteriore effetto che merita di essere evidenziato per la sua rilevanza rispetto alla questione del credito alle PMI. La riforma ha coinciso temporalmente con una fase di accelerazione della desertificazione bancaria anche all'interno del sistema cooperativo, difatti alcune BCC che versavano in condizioni di fragilità patrimoniale, anziché essere supportate attraverso forme di intervento mutualistico locale come sarebbe avvenuto in passato, sono state assorbite da istituti più solidi o liquidate nell'ambito del processo di costituzione dei gruppi. Ogni assorbimento ha prodotto una razionalizzazione della rete che si è tradotta in chiusure di sportelli nelle aree più periferiche. La Banca d'Italia ha osservato come il numero complessivo di BCC si sia ridotto significativamente nel corso del quinquennio successivo alla riforma, passando da circa 360 istituti nel 2016 a poco più di 215 a inizio 2025, con conseguenze dirette sulla densità della rete di prossimità in

molti territori (Banca d'Italia, 2025). Il paradosso che questa vicenda mette in evidenza è di portata più generale, la regolamentazione prudenziale europea, progettata per garantire la stabilità del sistema bancario, ha prodotto nel caso delle BCC un effetto che va esattamente nella direzione opposta rispetto agli obiettivi dichiarati del mutualismo cooperativo ha quindi costretto le istituzioni più radicate nel territorio ad aggregarsi in strutture più grandi e più lontane dalle specificità locali, indebolendo precisamente quella forma di intermediazione creditizia che le piccole imprese del territorio veneto avevano storicamente potuto contare come loro principale interlocutore finanziario.

4.3- Il ruolo dei Corpi Intermedi e dei Confidi: l'azione di garanzia e intermediazione di Confcommercio e Confartigianato

Quando le banche si ritirano e la regolamentazione prudenziale restringe i canali ordinari di accesso al credito, il territorio non rimane privo di strumenti. Rimane però con strumenti diversi, più fragili, meno sistematici, che richiedono uno sforzo organizzativo e istituzionale che non tutti i sistemi locali sono in grado di sostenere. Nel Veneto, grazie alla densità dei corpi intermedi descritti precedentemente, questa capacità di risposta adattiva esiste ed è misurabile, realtà come Confcommercio e Confartigianato, con i loro Confidi, le loro strutture di assistenza tecnica e le loro reti di relazioni con il sistema bancario, svolgono oggi una funzione che va ben oltre la rappresentanza degli interessi di categoria perché sono diventati, in misura crescente, attori di governance del credito nel senso proprio del termine.

I Confidi, consorzi e cooperative di garanzia collettiva dei fidi, sono lo strumento più diretto attraverso cui i corpi intermedi intervengono nell'accesso al credito delle PMI (Calcagnini, 2018). Il loro meccanismo di funzionamento è semplice nella sua logica e sofisticato nella sua articolazione pratica: aggregando le richieste di garanzia di molte piccole imprese, riducono il rischio individuale attraverso la mutualizzazione e si pongono come interlocutori credibili nei confronti del sistema bancario, ottenendo condizioni di accesso al credito migliori di quelle che le singole imprese avrebbero potuto negoziare autonomamente. Sono, in altri termini, una forma istituzionalizzata di quella riduzione dell'asimmetria informativa che i modelli algoritmici di Basilea non sanno produrre, ma non perché abbiano algoritmi migliori, ma perché conoscono le imprese che garantiscono, le seguono nel tempo e si assumono una responsabilità diretta sulla qualità del loro portafoglio (D.L. 269/2003, art. 13).

Nel Veneto questo sistema è particolarmente strutturato, per esempio Confcommercio Veneto opera attraverso *Fidi Impresa e Turismo Veneto*, il suo confidi di riferimento per le imprese del terziario e del turismo. Confartigianato Veneto opera attraverso il *Consorzio Veneto Garanzie*, rivolto alle imprese artigiane. Entrambi operano in convenzione con il sistema bancario regionale e con il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI istituito dal MIMIT, che consente di amplificare la capacità di intervento attraverso la controgaranzia pubblica (Consorzio Veneto Garanzie, s.d.).

Il risultato è un sistema a più livelli in cui la garanzia privata dei Confidi si combina con la garanzia pubblica del Fondo, riducendo il rischio residuo a carico della banca in misura sufficiente a rendere economicamente sostenibile l'erogazione del credito anche verso imprese che i modelli di scoring interni non avrebbero altrimenti classificato come finanziabili.

I dati del Fondo Centrale di Garanzia pubblicati da Mediocredito Centrale nel Report 2025, relativo all'esercizio del 2024, certificano la rilevanza quantitativa di questo strumento nel sistema del credito alle PMI. Nel 2024 sono state accolte 228.803 domande per un totale di 42,4 miliardi di euro di finanziamenti e 29,8 miliardi di importi garantiti (Mediocredito Centrale, 2026). Si tratta di volumi che confermano come la garanzia pubblica sia diventata un componente strutturale del mercato del credito ordinario, non uno strumento emergenziale o alternativo. Oltre il 99% delle imprese beneficiarie ha ottenuto il finanziamento senza dover presentare garanzie reali aggiuntive dato che il Fondo ha sostituito quelle garanzie patrimoniali che le piccole imprese, per definizione, non possiedono in misura sufficiente a soddisfare i criteri prudenziali delle banche.

Tuttavia, sarebbe sbagliato leggere questo dato come una conferma che il problema del credito alle PMI sia risolto, poiché il Fondo di Garanzia è uno strumento di mediazione tra la logica quantitativa di Basilea e la realtà delle piccole imprese, non una riforma. La garanzia pubblica non modifica i criteri con cui le banche valutano il merito creditizio ma li aggira, sostituendo la garanzia patrimoniale che manca con una copertura dello Stato, questo significa che le imprese che accedono al Fondo continuano ad essere valutate con gli stessi modelli algoritmici e che il Fondo interviene a posteriori per compensare l'incapacità di quelle imprese di soddisfare i requisiti di garanzia reale. Non risolve il problema dell'asimmetria informativa digitale ma lo aggira temporaneamente attraverso un intervento pubblico che ha un costo fiscale e che presuppone l'esistenza di risorse pubbliche sufficienti. Il ruolo dei corpi intermedi non si esaurisce nell'intermediazione creditizia in senso stretto. Confcommercio e Confartigianato

svolgono una funzione di accompagnamento che è altrettanto importante quanto quella di garanzia, in quanto le associazioni di categoria assistono le imprese nella preparazione delle pratiche di finanziamento, nella comprensione dei requisiti di rating, nella negoziazione con le banche e nella gestione del rapporto creditizio nel tempo. Questa funzione di tutoraggio finanziario è esattamente quella che il relationship banking tradizionale svolgeva attraverso il funzionario di filiale e che la desertificazione bancaria ha progressivamente eliminato. I corpi intermedi la reintroducono attraverso una struttura diversa, più collettiva e meno personalizzata, ma comunque capace di ridurre quella distanza cognitiva tra piccola impresa e sistema finanziario che il deficit di cittadinanza finanziaria produce.

Confartigianato ha certificato come nel corso del 2023 le micro e piccole imprese abbiano subito un aumento di 6,7 miliardi di euro del costo del credito, con un crollo dei prestiti bancari dell'8,2% per le aziende fino a venti addetti e del 9,5% per le imprese artigiane (Confartigianato Imprese, 2023). Di fronte a questi numeri, le associazioni di categoria hanno formalmente richiesto un rilancio strutturale del Fondo Centrale di Garanzia e nuove forme di finanziamento che vadano oltre il credito bancario ordinario. È una richiesta che, nella sua sostanza, riproduce esattamente la logica della governance multilivello, le istituzioni intermedie del territorio chiedono al livello nazionale ed europeo strumenti adeguati alle specificità che conoscono direttamente e che i modelli aggregati non riescono a vedere.

4.4- L'indagine qualitativa: intervista semi-strutturata sul campo

L'indagine empirica che conclude il presente lavoro si è avvalsa di un'intervista semi-strutturata condotta nel giugno 2026 con un professionista di Iccrea Banca, il più grande gruppo bancario cooperativo italiano e la capogruppo che coordina oltre cento Banche di Credito Cooperativo distribuite sul territorio nazionale. Iccrea è l'istituzione che più direttamente incarna la tensione strutturale al centro di questa ricerca, ovvero il rapporto tra le esigenze di stabilità sistemica imposte dalla regolamentazione europea e la vocazione di prossimità territoriale che ha storicamente caratterizzato il credito cooperativo. L'intervista ha esplorato la percezione della situazione attuale e le prospettive di evoluzione del sistema nel breve periodo, producendo un quadro che conferma alcune delle ipotesi teoriche sviluppate nei capitoli precedenti e ne arricchisce altre, restituendo la complessità di un sistema che si trova a navigare tra fedeltà alla propria storia e adattamento a un contesto regolatorio profondamente mutato.

La genesi dei gruppi bancari cooperativi, una transizione dal basso

Un aspetto spesso trascurato nella narrazione sulla riforma del 2016 riguarda la direzione in cui essa si è concretamente svolta. La letteratura tende a descriverla come un processo imposto dall'alto, guidato dai requisiti della regolamentazione europea: la frammentazione del sistema cooperativo in centinaia di piccoli istituti autonomi era incompatibile con i requisiti patrimoniali e organizzativi di Basilea III e dell'SSM, e la costituzione dei gruppi bancari è stata la risposta necessaria. Questa lettura è corretta nella sostanza, ma non coglie la specificità del processo italiano. Iccrea non ha generato le banche che oggi le aderiscono, è avvenuto il contrario. Le singole BCC hanno scelto a quale gruppo affiliarsi, valutando le proprie storie, le relazioni preesistenti e le convenienze organizzative. Il gruppo è nato per aggregazione volontaria dal basso, non per espansione dall'alto. Questo dettaglio non è secondario, perché spiega perché il sistema cooperativo italiano si sia assestato su due grandi gruppi nazionali: Iccrea con sede a Roma e Cassa Centrale Banca con sede a Trento, ciascuno con caratteristiche distinte sul piano tecnologico e gestionale, riflesso di tradizioni organizzative diverse che le singole banche hanno portato con sé nella scelta di affiliazione.

Questa dinamica non sorprende chi conosce la storia del mutualismo creditizio italiano. Le BCC sono nate come casse rurali di villaggio, spesso fondate attorno alla parrocchia locale e al tessuto associativo cattolico che nel Nord-Est ha storicamente svolto una funzione di coesione sociale ben oltre la sfera religiosa. Erano istituzioni radicate in contesti precisi, costruite da e per comunità specifiche, con una missione che non era mai stata quella di crescere o di espandersi, ma di servire i propri soci. Questa origine imprime ancora oggi la cultura organizzativa delle BCC e spiega perché, nel momento in cui si è trattato di scegliere a quale gruppo aderire, le singole banche abbiano ragionato in termini di vicinanza istituzionale e di coerenza con la propria storia, non soltanto in termini di opportunità economica. Le scelte istituzionali rilevanti non si producono per decreto, ma per sedimentazione di relazioni, storie e identità locali che preesistono alle riforme e le orientano dall'interno.

“Le funzioni di controllo accentrate: efficienza sistemica e raccordo territoriale”

Con la costituzione dei Gruppi Bancari Cooperativi, le funzioni aziendali di controllo, vale a dire la conformità normativa, il risk management e l'antiriciclaggio, sono passate dalla gestione interna delle singole BCC alla capogruppo. La normativa europea era chiara in questo senso: il soggetto controllato e il soggetto controllante non possono coincidere all'interno della stessa struttura. La capogruppo diventa il presidio esterno di queste funzioni per tutte le banche affiliate.

Sul piano organizzativo, questo cambiamento ha portato vantaggi concreti alle banche di minore dimensione, in quanto sostenere internamente strutture specializzate di compliance e risk management avrebbe richiesto risorse che molte BCC locali semplicemente non possedevano. La possibilità di delegare queste funzioni alla capogruppo ha consentito loro di concentrarsi sull'attività bancaria ordinaria, riducendo i costi fissi e beneficiando di competenze che il mercato del lavoro difficilmente avrebbe

messo a disposizione di un piccolo istituto di paese. Per le banche più piccole, che operano nei comuni più periferici, si tratta di un sollievo organizzativo non trascurabile.

Vi è però una conseguenza di questo assetto che è utile registrare, le federazioni regionali, che per decenni avevano svolto una funzione di raccordo tra il livello nazionale e le singole banche locali, si sono progressivamente ridotte dopo la riforma. Quelle strutture non si limitavano alla rappresentanza degli interessi di categoria: erano il luogo in cui si produceva la conoscenza tecnica di prossimità, dove gli specialisti conoscevano i territori, le banche, le loro specificità produttive e sociali. La loro riduzione ha modificato la struttura di supporto disponibile per le BCC locali, con effetti che si avvertono in modo differente a seconda dei contesti regionali. Alcune realtà, quelle in cui le strutture associative locali erano più consolidate, hanno saputo mantenere forme equivalenti di raccordo intermedio anche dopo la riforma. Altre, tra cui molte aree del Veneto, hanno vissuto questa transizione come un allontanamento progressivo dai propri organismi di riferimento.

Il tema si intreccia con quello della desertificazione istituzionale discussa nei capitoli precedenti, non si perde soltanto il presidio fisico quando chiude uno sportello bancario o si riduce una federazione regionale. Quello che realmente si perde è una rete di conoscenza contestuale che richiede anni per formarsi e che non si ricostituisce automaticamente con strumenti organizzativi diversi.

Il credito cooperativo e la valutazione relazionale: quanto sopravvive

La domanda più rilevante per questa ricerca riguarda quanto del modello di relationship banking, descritto nel secondo capitolo, sopravviva concretamente all'interno del sistema cooperativo dopo vent'anni di pressione regolatoria in direzione della standardizzazione algoritmica. La risposta è articolata. Il sistema cooperativo ha adottato i modelli di valutazione del rischio richiesti dalla regolamentazione europea e non poteva fare altrimenti. Il credito non si concede più sulla base della sola conoscenza personale dell'imprenditore. Tuttavia, rispetto ai grandi istituti commerciali, nelle BCC sopravvive un margine di discrezionalità valutativa che si manifesta nella fase istruttoria del credito. I referenti della banca hanno ancora uno spazio, limitato ma reale, per integrare i parametri quantitativi con elementi di conoscenza diretta del cliente e del suo contesto.

Questo margine si traduce in una pratica concreta. Quando i parametri numerici non bastano a giustificare un'erogazione, il sistema cooperativo non chiude automaticamente la porta, ma verifica se l'esigenza del cliente possa essere soddisfatta in modo diverso, con strumenti alternativi o con una strutturazione del finanziamento calibrata sulla sua situazione reale. È una flessibilità che i grandi istituti commerciali non esercitano nella stessa misura e che costituisce ancora oggi il principale elemento di differenziazione del credito cooperativo rispetto al resto del sistema bancario.

Resta la consapevolezza che questo margine non è illimitato né garantito nel tempo, la direzione della regolamentazione europea va verso una standardizzazione crescente e le BCC non sono esenti da questa pressione. La sfida che il sistema cooperativo ha di fronte non è difendere pratiche del passato, ma trovare il modo di integrare gli strumenti analitici moderni con una cultura valutativa capace di vedere quello che i modelli da soli non vedono. È una sfida tecnica, ma prima ancora è una scelta di identità.

Bilancio della riforma e prospettive: il Veneto tra mutualismo e adattamento

A distanza di alcuni anni dalla costituzione dei Gruppi Bancari Cooperativi, è possibile formulare una valutazione dell'operazione che vada oltre la lettura emergenziale che spesso la accompagna. La riforma ha raggiunto i suoi obiettivi principali: il sistema cooperativo è oggi più solido sul piano patrimoniale, dispone di funzioni di controllo più strutturate e ha ridotto la propria vulnerabilità rispetto ai requisiti prudenziali europei. Si tratta di risultati che non erano scontati, considerata la frammentazione di partenza. Al tempo stesso, il processo ha prodotto esiti non uniformi nei diversi territori, in funzione della solidità delle istituzioni locali preesistenti. Dove le strutture regionali erano più radicate, è stato possibile mantenere forme di raccordo intermedio che hanno attenuato gli effetti della centralizzazione. Dove erano meno consolidate, la riforma ha accentuato una distanza tra centro e periferia che il sistema cooperativo dovrà affrontare nei prossimi anni se vuole mantenere la propria vocazione territoriale.

Il Veneto è un caso emblematico di questa tensione, poiché ha una delle tradizioni mutualistiche più longeve e radicate d'Italia: le casse rurali venete nascono nella seconda metà dell'Ottocento come risposta concreta alla povertà delle campagne, ispirate al modello Raiffeisen e al pensiero sociale cattolico che in questa regione aveva un radicamento profondo. Per generazioni, queste istituzioni hanno svolto una funzione che andava molto al di là dell'intermediazione finanziaria: erano luoghi di organizzazione sociale, punti di riferimento per le famiglie contadine che diventavano imprenditori, strumenti di emancipazione economica per comunità che non avevano accesso al credito ordinario. Quella storia ha lasciato un'impronta culturale che si avverte ancora oggi nella specificità del sistema cooperativo veneto rispetto ad altri contesti regionali.

È anche per questa ragione che le BCC del Veneto continuano a rappresentare un punto di riferimento significativo per il tessuto produttivo locale, in particolare per le micro e piccole imprese che non trovano interlocutori adeguati nel sistema bancario commerciale. Il mutualismo non è soltanto una forma giuridica: è una pratica di relazione con il territorio che le BCC hanno mantenuto anche in un contesto che le ha spinte verso la standardizzazione, che questa pratica sopravviva, seppure con i limiti descritti nei paragrafi precedenti, non è un fatto scontato. È il risultato di una scelta consapevole di identità che il sistema cooperativo veneto ha rinnovato nel tempo, adattandosi senza dissolversi.

Questa capacità di adattamento non va però data per garantita. Il Veneto si trova oggi a fare i conti con una rete di BCC che sente più distante dai propri organismi di riferimento nazionali rispetto ad alcune altre regioni e che deve trovare nuove forme di raccordo istituzionale capaci di svolgere le funzioni che le federazioni regionali svolgevano in passato. Ricostruire quei livelli di governance, nella forma che il contesto attuale rende possibile, è la sfida più concreta che il sistema cooperativo veneto ha davanti a sé.

Considerazioni conclusive sull'indagine empirica

L'indagine qualitativa ha consentito di portare all'interno dell'analisi elementi che la sola lettura normativa e bibliografica non avrebbe potuto restituire. Tre acquisizioni meritano di essere sintetizzate in chiusura.

La prima riguarda la natura del processo di riforma. Non è stato un processo imposto dall'esterno su un sistema passivo, ma il risultato di scelte istituzionali compiute da attori con storie e identità proprie. Le BCC hanno scelto a quale gruppo affiliarsi; alcune regioni hanno saputo mantenere strutture intermedie, altre no; questi esiti differenziati dimostrano che dentro i vincoli della regolamentazione europea esistevano, ed esistono tuttora, spazi di manovra che non sempre vengono utilizzati pienamente.

La seconda riguarda la sopravvivenza del relationship banking. Un margine di discrezionalità valutativa esiste ancora nel sistema cooperativo e viene praticato. Non è il relationship banking del passato e non può esserlo, ma è qualcosa di più di quello che la sola analisi dei modelli algoritmici lascerebbe supporre. Documentare questa sopravvivenza è utile sia per la ricerca sia per il dibattito di policy: significa che la via verso un sistema di valutazione del credito più attento alle specificità delle piccole imprese non parte da zero, ma da una pratica già esistente che si tratta di riconoscere, tutelare e sviluppare.

La terza acquisizione riguarda il Veneto specificamente. La regione che questa ricerca ha scelto come caso di studio non è soltanto un territorio in cui le tensioni tra regolamentazione europea e sviluppo locale si manifestano con intensità: è un territorio che porta con sé una tradizione mutualistica di lungo periodo, capace di produrre istituzioni adattive e resilienti. Questa tradizione è una risorsa reale, non una memoria storica. Ma richiede di essere coltivata con investimenti consapevoli nei livelli intermedi di governance che la riforma ha ridimensionato. La sfida per il sistema cooperativo veneto non è difendere ciò che era, ma ricostruire ciò che serve.

CONCLUSIONI: VERSO UN EQUILIBRIO TRA STABILITÀ SISTEMICA E SOPRAVVIVENZA DEI TERRITORI

Valutazione critica del deficit di cittadinanza finanziaria come problema di governance democratica

Il percorso analitico compiuto in questo lavoro ha portato progressivamente a una conclusione che va oltre la dimensione tecnica della regolamentazione bancaria e investe la qualità della democrazia economica nei territori. Il deficit di cittadinanza finanziaria che questa ricerca ha identificato e cercato di descrivere non è un fenomeno marginale o circoscritto a una categoria specifica di operatori economici in difficoltà. È una condizione strutturale che riguarda milioni di piccoli imprenditori europei e che si manifesta con particolare intensità nei territori ad alta densità di piccole imprese come il Veneto.

Definire questo fenomeno come un problema di governance democratica significa riconoscere qualcosa che la letteratura economica tende a trattare in termini puramente tecnici: le decisioni di accesso al credito non sono decisioni neutrali. Determinano chi può partecipare all'economia produttiva e chi ne rimane escluso, chi può investire nel proprio futuro e chi è costretto a rinunciarvi, chi riesce a trasformare un'idea imprenditoriale in un progetto concreto e chi viene fermato da un algoritmo che non conosce il territorio in cui quell'idea è nata. Quando queste decisioni vengono sottratte alla discrezionalità umana e affidate a modelli quantitativi standardizzati, si produce una forma di esclusione che non è meno reale di altre forme di esclusione politica e civile, anche se è meno visibile e meno facilmente contestabile.

Il problema è aggravato dal fatto che il razionamento del credito algoritmico è opaco per definizione. Un imprenditore che riceve un rifiuto di finanziamento motivato da un rating sfavorevole non dispone degli strumenti cognitivi per comprendere su quali variabili quel rating sia stato costruito, per valutarne la correttezza rispetto alla propria situazione reale, né per contestarlo efficacemente in sede di revisione. Il diritto di non essere sottoposti a decisioni automatizzate rilevanti che il GDPR riconosce formalmente rimane, nel contesto bancario, largamente inapplicato nella sua dimensione sostanziale, sostanzialmente la spiegazione dei modelli di scoring è tecnicamente possibile, ma cognitivamente inaccessibile per la grande maggioranza dei richiedenti (Reg. UE 2016/679, art. 22). Si crea così un'asimmetria che non è soltanto informativa ma anche di

potere, in cui uno dei contraenti dispone di strumenti di analisi e di capacità decisionale incomparabili rispetto all'altro.

Questo deficit non si auto-corregge attraverso il solo funzionamento del mercato il quale non è capace di intervenire e arginare questa tipologia di comportamento, ma richiede una risposta istituzionale che operi su più livelli simultaneamente: sul piano della regolamentazione prudenziale, rivedendo i criteri che penalizzano strutturalmente le imprese con profili informativi non standardizzabili; sul piano della trasparenza algoritmica, rafforzando il diritto a una spiegazione genuinamente comprensibile delle decisioni di rating; sul piano dell'intermediazione istituzionale, sostenendo quegli attori di prossimità che svolgono la funzione di traduzione tra la logica del sistema finanziario e le esigenze concrete delle imprese locali. La risposta che il territorio veneto ha elaborato attraverso i Confidi, le Fondazioni Bancarie e gli strumenti di finanza alternativa rappresenta esattamente questo terzo livello di intervento poiché non è una soluzione al problema strutturale, ma un ammortizzatore che consente al sistema di funzionare in attesa che le riforme necessarie maturino a livello regolatorio.

Raccomandazioni di policy: il modello Veneto come laboratorio replicabile tra stabilità del sistema europeo e sopravvivenza economica dei territori

Le riflessioni sviluppate nel corso di questa ricerca conducono a un insieme di raccomandazioni che non pretendono di essere esaustive, ma mirano ad identificare le direzioni prioritarie lungo cui una riforma del sistema di governance del credito alle PMI dovrebbe muoversi per ricondurre entro limiti accettabili la tensione tra stabilità sistemica e sviluppo territoriale.

La prima raccomandazione riguarda l'introduzione di un principio di proporzionalità strutturale nella regolamentazione prudenziale europea. Il principio di proporzionalità è già presente nel quadro normativo vigente, ma viene applicato in modo insufficiente rispetto alla specificità delle banche di prossimità e degli intermediari che operano prevalentemente con PMI. La riforma di Basilea IV, con la sua logica dell'output floor e la riduzione dei margini di discrezionalità valutativa, va nella direzione opposta. Una proposta concreta sarebbe quella di introdurre, nel quadro regolamentare europeo, una categoria di banche di prossimità dotata di requisiti prudenziali calibrati sulla specificità della loro missione territoriale, analoga a quanto già previsto per le community banks nel quadro regolamentare statunitense. Federcasse ha già avanzato questa proposta nelle sue interlocuzioni con le istituzioni europee, sottolineando come le regole di Basilea,

applicate uniformemente a tutte le banche indipendentemente da dimensioni e finalità imprenditoriali, creino una distorsione concorrenziale sistematica a danno degli intermediari di minore dimensione (Federcasse, 2021). Recepirla richiederebbe una modifica del CRR3, ma la direzione è quella giusta e il dibattito europeo è sufficientemente maturo per accoglierla.

La seconda raccomandazione riguarda il rafforzamento degli strumenti di garanzia pubblica come meccanismo strutturale e non emergenziale di accesso al credito per le PMI. Il Fondo di Garanzia per le PMI ha dimostrato nel corso degli ultimi anni una capacità operativa rilevante, con oltre 228.000 operazioni accolte nel 2024 per un totale di 42,4 miliardi di finanziamenti garantiti (Mediocredito Centrale, 2026). Tuttavia, lo strumento è ancora concepito prevalentemente come risposta a fallimenti del mercato in fase emergenziale, mentre la struttura algoritmica della valutazione del credito imposta dalla regolamentazione prudenziale ha reso il razionamento del credito alle PMI una condizione strutturale. La proposta è di riconoscere esplicitamente questa dimensione strutturale nella governance del Fondo, stabilizzando la sua dotazione e semplificando ulteriormente le procedure di accesso per le microimprese, anche attraverso una maggiore integrazione con i Confidi territoriali che già svolgono la funzione di primo presidio informativo.

La terza raccomandazione riguarda il riconoscimento istituzionale del ruolo dei corpi intermedi nella governance del credito. Confidi, Fondazioni Bancarie e associazioni di categoria svolgono oggi una funzione che non è soltanto di rappresentanza degli interessi di categoria ma di vera e propria intermediazione finanziaria nel senso ampio del termine: riducono l'asimmetria informativa, accompagnano le imprese nei processi di accesso al credito, costruiscono quella conoscenza contestuale che le banche hanno progressivamente dismesso con la chiusura degli sportelli. Questa funzione è preziosa e non sostituibile nel breve periodo, ma è esercitata con risorse spesso insufficienti e senza un riconoscimento formale nel quadro regolamentare europeo. Una politica di coesione territoriale che voglia essere effettiva dovrebbe includere il finanziamento strutturale di questi intermediari nell'ambito dei fondi europei, riconoscendoli come componenti essenziali dell'infrastruttura di sviluppo locale.

La quarta raccomandazione, più ambiziosa e di più lungo periodo, riguarda la riforma dei criteri di valutazione del merito creditizio per le PMI in direzione di un modello integrato che combini indicatori finanziari tradizionali con indicatori qualitativi di impatto territoriale e di solidità relazionale. L'esperienza di Banca Etica con la

valutazione socio-ambientale dei richiedenti fido, il lavoro del Tavolo per la Finanza Sostenibile del MEF sui quaranta indicatori ESG semplificati per le PMI e la ricerca empirica sul relationship banking convergono nel dimostrare che la qualità creditizia di un'impresa non è riducibile ai soli parametri quantitativi che i modelli algoritmici sanno misurare (Brighi, Lucarelli e Venturelli, 2019; Banca Popolare Etica, 2023; Tavolo per la Finanza Sostenibile, 2024). Costruire un sistema di valutazione che integri queste dimensioni senza produrre ulteriori oneri insostenibili per le piccole imprese è tecnicamente possibile, ma richiede volontà politica da parte delle istituzioni europee e la disponibilità del sistema bancario a investire nella formazione di nuove competenze valutative.

Il Veneto, in questo scenario, non è soltanto il territorio su cui queste tensioni si manifestano con la massima intensità, è anche il luogo in cui alcune delle risposte più interessanti stanno emergendo, grazie alla densità delle sue istituzioni intermedie, alla tradizione del suo mutualismo creditizio e alla capacità adattiva di un sistema che ha attraversato molte trasformazioni senza perdere la propria coesione di fondo. Come ha mostrato Patrizia Messina, il Veneto è una realtà che ha storicamente saputo europeizzarsi senza dissolversi, adattando le proprie istituzioni alle pressioni esterne senza rinunciare alla propria specificità locale (Messina, 2011, capp. IV-V). Questa capacità, oggi messa alla prova da pressioni regolatorie che non hanno precedenti nella storia recente del credito cooperativo e della banca di territorio, può diventare un modello di riferimento per altri sistemi economici europei caratterizzati da analoga struttura produttiva.

Non si tratta di proporre il Veneto come un'eccezione da difendere, né di invocare un ritorno a un passato che non tornerà, si tratta di riconoscere che i sistemi economici fondati sulla piccola dimensione d'impresa, sul radicamento territoriale e sulla coesione comunitaria sono una risorsa per l'Europa intera e che la loro sopravvivenza non può essere lasciata alla sola capacità adattiva degli attori locali di fronte a una regolamentazione che non li vede. Costruire un equilibrio tra stabilità sistemica e sopravvivenza dei territori non è un obiettivo secondario della governance economica europea: è una condizione necessaria per la tenuta del progetto di integrazione stesso.

I quattro framework teorici da cui questo lavoro è partito non sono rimasti sullo sfondo come semplici strumenti di metodo. Hanno prodotto, ciascuno a suo modo, qualcosa di concreto.

La governance multilivello ha rivelato che il credito alle PMI non ha un padrone: è il risultato precario di forze che si muovono a livelli diversi e che raramente si coordinano

davvero. Quando il coordinamento manca, i vuoti li riempie chi è più vicino al territorio e spesso non abbastanza attrezzato per farlo da solo. La sussidiarietà ha offerto un metro per misurare questa distanza: le decisioni sulla valutazione del rischio sono state spostate troppo in alto e i costi di quella scelta li pagano in basso. Il relationship banking ha dato un nome preciso alla perdita che non riguarda solo sportelli chiusi, ma un tipo di conoscenza che non si digitalizza e non si ricostituisce per decreto. L'economia dei distretti, infine, ha ricordato che quella conoscenza non era un accidente della storia del credito italiano, ma un ingranaggio preciso di un modello produttivo che ha funzionato.

Che quattro lenti diverse, applicate allo stesso problema, portino alle stesse conclusioni è la cosa che, a lavoro concluso, convince di più. Non è una conferma cercata ma è una che emerge. E suggerisce che il problema ha una struttura reale, che può essere capita e che in parte può essere affrontata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bonomi, A. (1997) *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Torino, Einaudi.

Brighi, P., Lucarelli, C. e Venturelli, V. (2019) 'Predictive Strength of Lending Technologies in Funding SMEs', *Journal of Small Business Management*, vol. 57, pp. 1350-1377, DOI: 10.1111/jsbm.12444.

Calcagnini, G. (2018) 'I confidi come strumento per l'accesso al credito delle PMI', *Argomenti. Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale*, n. 9, Università di Urbino Carlo Bo, giugno, DOI: 10.14276/1971-8357.1337.

Fiordiponti, F. (2016) 'Banche di Credito Cooperativo: una riforma a due velocità', *Rivista di Diritto Bancario*, Fascicolo II, Sezione Prima, disponibile su: rivista.dirittobancario.it.

Hooghe, L. e Marks, G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield.

Messina, P. (2011) *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, CLEUP.

ACRI (2024) *XXIX Rapporto annuale sulle Fondazioni di Origine Bancaria, anno 2023*, Roma, luglio, disponibile su: acri.it.

Angelini, P. (2022) *La recente proposta della Commissione europea di modifica delle regole prudenziali per le banche: un quadro d'insieme e una prima valutazione*, intervento al Comitato Esecutivo ABI, Roma, 19 gennaio, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (2016) *L'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia: linee generali*, gennaio, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (2018) *Disposizioni di vigilanza per le banche*, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, 21° aggiornamento del 22 maggio 2018, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (2020) *Asimmetrie informative nel finanziamento delle PMI: il caso dei minibond*, Temi di discussione n. 1292, settembre, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (2022) *L'eterogeneità degli effetti delle fusioni e delle acquisizioni bancarie sul credito alle imprese*, Temi di discussione n. 1382, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (2022b) *Il microcredito in Italia: evoluzione normativa e profili operativi*, Quaderni di Economia e Finanza n. 688, ottobre, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (2024a) *L'economia del Veneto. Aggiornamento congiunturale*, n. 27, novembre, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (2025) *Relazione annuale sul 2024*, Roma, 30 maggio, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca d'Italia (s.d.a) *La vigilanza nell'Unione europea e nell'eurozona*, disponibile su: bancaditalia.it.

Banca Popolare Etica (2023) *La politica del credito e la valutazione sociale dei finanziamenti*, in *Bilancio Sociale 2023*, Padova, disponibile su: bilanciosociale.bancaetica.it.

Banca Popolare Etica (2025) *Report di Impatto 2025*, Padova, settembre, disponibile su: assets.bancaetica.it.

Banca Popolare Etica (s.d.a) *Statuto*, art. 5, Padova, disponibile su: bancaetica.it.

Centro Studi Unimpresa (2025) *In 16 anni chiusi oltre 14mila sportelli bancari, rete dimezzata rispetto al 2008*, novembre, su base dati Banca d'Italia, disponibile su: unimpresa.it.

Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria (1988) *Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali*, Banca dei Regolamenti Internazionali, Basilea, luglio, disponibile su: bis.org.

Commissione Europea, DG GROW e JRC (2025) *Annual Report on European SMEs 2024/2025*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, maggio, disponibile su: single-market-economy.ec.europa.eu.

Confartigianato Imprese (2023) *Più credito alle MPI con il rilancio del Fondo Centrale di Garanzia*, nota stampa, settembre, disponibile su: [confartigianato.it](https://www.confartigianato.it).

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e Fondazione Nazionale dei Commercialisti (2023) *L'informativa economico-finanziaria e la bancabilità delle PMI: indicazioni EBA-GL Lom e spunti operativi*, Documento di ricerca n. 136, Roma, 6 novembre, disponibile su: [fondazioneNazionaleCommercialisti.it](https://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it).

Consorzio Veneto Garanzie (s.d.) *Servizi di garanzia per PMI e artigianato veneto*, disponibile su: [venetogaranzie.it](https://www.venetogaranzie.it).

CRIF (2024) *ESG Outlook. Seconda edizione: impatto dei fattori ESG sulle PMI italiane e sull'accesso al credito*, Bologna, settembre, disponibile su: [crif.it](https://www.crif.it).

Ente Nazionale per il Microcredito (2024) *Relazione sulle attività di microcredito e microfinanza nel biennio 2021-2022 e sui principali fatti di rilievo intervenuti nell'anno 2023*, presentata alla Camera dei Deputati, Roma, disponibile su: [microcredito.gov.it](https://www.microcredito.gov.it).

FederCASSE (2021) *Basilea 3+. Bene il rinvio al 2025. Ma la proporzionalità strutturale è un diritto*, comunicato stampa, 27 ottobre, disponibile su: [creditocooperativo.it](https://www.creditocooperativo.it).

Fondazione FIBA, First CISL (2025) *11° Report dell'Osservatorio sulla desertificazione bancaria, dati al 31 dicembre 2024*, Roma, 7 febbraio, disponibile su: [firstcisl.it](https://www.firstcisl.it).

Gruppo Banca Etica, C.Borgomeo&Co. e Rete Italiana di Microfinanza, RITMI (2025) *Inclusione finanziaria e microcredito. Per un nuovo dialogo con i territori*, III edizione, Roma, 25 febbraio, disponibile su: [ritmi.org](https://www.ritmi.org).

Mediocredito Centrale (2026) *Report annuale del Fondo di Garanzia per le PMI, anno 2024*, gennaio, disponibile su: [fondidigaranzia.it](https://www.fondidigaranzia.it).

Tavolo per la Finanza Sostenibile, MEF (2024) *Documento per il dialogo di sostenibilità tra PMI e banche*, edizione dicembre 2024, aggiornamento 2025, disponibile su: [dt.mef.gov.it](https://www.dt.mef.gov.it).

Trequattrini, G.L. (2026) *Il consolidamento bancario tra concorrenza, stabilità e innovazione*, intervento al convegno dell'Associazione Antitrust Italiana, Roma, 26 febbraio, disponibile su: bancaditalia.it.

Unioncamere del Veneto (2025) *Barometro dell'economia regionale*, n. 1/2025, Venezia, gennaio, disponibile su: unioncamereveneto.it.

Normativa e documenti ufficiali consultati

Autorità Bancaria Europea, EBA (2020) *Guidelines on loan origination and monitoring*, EBA/GL/2020/06, 29 maggio, disponibile su: eba.europa.eu.

Autorità Bancaria Europea, EBA (2025) *Linee guida sulla gestione dei rischi ESG*, EBA/GL/2025/01, 8 gennaio, disponibile su: eba.europa.eu.

Comitato delle Regioni (2009) *Libro bianco sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 17 giugno, GU C 211 del 4 settembre 2009, disponibile su: EUR-Lex.

Commissione Europea (2003) Raccomandazione 2003/361/CE del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, GU L 124 del 20 maggio 2003, disponibile su: EUR-Lex.

Commissione Europea (2012) Comunicazione COM (2012) 400 del 7 dicembre 2012, *Piano d'azione per migliorare l'accesso ai finanziamenti delle PMI*, disponibile su: EUR-Lex.

Commissione Europea (2020a) Comunicazione COM (2020) 102 del 10 marzo 2020, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, disponibile su: EUR-Lex.

Commissione Europea (2020b) Comunicazione COM (2020) 103 del 10 marzo 2020, *Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale*, disponibile su: EUR-Lex.

Commissione Europea (2023a) Comunicazione COM (2023) 535 del 12 settembre 2023, *Pacchetto di aiuti per le PMI*, disponibile su: EUR-Lex.

Consiglio dell'Unione Europea (2013) Regolamento (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla BCE compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (SSM), GU L 287 del 29 ottobre 2013, disponibile su: EUR-Lex.

Consiglio Europeo (2000) *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo straordinario di Lisbona, 23 e 24 marzo, disponibile su: EUR-Lex.

Decreto Legislativo 17 maggio 1999, n. 153, *Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti*, a norma della Legge 23 dicembre 1998, n. 461, GU n. 125 del 31 maggio 1999, disponibile su: normattiva.it.

Decreto-Legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 8 aprile 2016, n. 49, recante misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, GU n. 87 del 14 aprile 2016.

Decreto-Legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 13, relativo alla disciplina dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi (Confidi), disponibile su: normattiva.it.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023) Decreto 20 novembre 2023, n. 211, recante modifiche alla disciplina del microcredito ai sensi dell'art. 111 del D.Lgs. 385/1993 (TUB), GU n. 301 del 28 dicembre 2023.

Parlamento Europeo (2023) Risoluzione P9_TA (2023)0294 del 13 luglio 2023, sullo *Stato dell'Unione delle PMI*, GU C/2024/4013, disponibile su: EUR-Lex.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2006) Direttiva 2006/48/CE del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio, GU L 177 del 30 giugno 2006, disponibile su: EUR-Lex.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2013a) Regolamento (UE) n. 575/2013 del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi (CRR), GU L 176 del 27 giugno 2013, disponibile su: EUR-Lex.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2013b) Direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi (CRD IV), GU L 176 del 27 giugno 2013, disponibile su: EUR-Lex.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2016) Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (GDPR), art. 22, GU L 119 del 4 maggio 2016, disponibile su: EUR-Lex.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2021) Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, art. 3, GU L 57 del 18 febbraio 2021, disponibile su: EUR-Lex.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2022) Direttiva 2022/2464/UE del 14 dicembre 2022, sulla rendicontazione societaria di sostenibilità (CSRD), GU L 322 del 16 dicembre 2022, disponibile su: EUR-Lex.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2024) Regolamento (UE) 2024/1623 del 31 maggio 2024, che recepisce Basilea IV (CRR3), GU L del 19 giugno 2024, disponibile su: EUR-Lex.

Trattato sull'Unione Europea, art. 5, par. 3, GU C 202 del 7 giugno 2016, disponibile su: EUR-Lex.