

Ipotesi di lavoro per progettare una nuova piattaforma di garanzia creditizia pubblica

Documento predisposto per il Gruppo di lavoro “Interventi di ingegneria finanziaria”, Ministero dello Sviluppo Economico, a cura di Luca Erzegovesi, Università di Trento, maggio 2008.

Avvertenza: il presente documento riflette le opinioni personali dell'autore e rappresenta un contributo alla discussione del Gruppo di lavoro “Interventi di ingegneria finanziaria”. Esso non esprime posizioni ufficiali del suddetto Gruppo di lavoro, né del Ministero dello Sviluppo Economico.

1. INTRODUZIONE	2
2. REQUISITI DI UNA NUOVA PIATTAFORMA DI GARANZIA PUBBLICA PER IL CREDITO ALLE PMI	3
2.1. FORMATO STANDARD ELETTRONICO DELLE PRATICHE DI FIDO / GARANZIA	3
2.1.1. <i>La lavorazione delle pratiche di fido e garanzia oggi</i>	3
2.1.2. <i>Il progetto PEF-XBRL</i>	3
2.1.3. <i>Vantaggi e opportunità di un formato elettronico standard</i>	3
2.1.4. <i>Condizioni per la diffusione di un formato standard</i>	4
2.2. SISTEMA DI RATING DEI SINGOLI PRESTITI ALLE PMI	4
2.2.1. <i>Perché è necessario un sistema di rating</i>	4
2.2.2. <i>Requisiti del sistema di rating a supporto della piattaforma di garanzia</i>	5
2.2.3. <i>Possibili percorsi per lo sviluppo del sistema di rating-piattaforma</i>	6
2.3. GESTIONE DELLA CONFORMITÀ ALLA NORMATIVA SUGLI AIUTI DI STATO.....	6
2.3.1. <i>Nuovo regolamento de minimis 1998/2006</i>	6
2.3.2. <i>I regolamenti di esecuzione generale per categorie</i>	7
2.3.3. <i>Le Comunicazioni sugli aiuti in forma di garanzia</i>	7
2.3.4. <i>Un esempio di metodologia di calcolo dell'aiuto approvata dalla Commissione</i>	9
2.3.5. <i>Ipotesi di lavoro per sviluppare un metodo di calcolo dell'ESL da notificare alla Commissione Europea</i>	10
2.4. ASPETTI LEGALI E FORME CONTRATTUALI DEGLI STRUMENTI DI GARANZIA	11
2.5. MODELLI DI MISURAZIONE E CONTROLLO DEL RISCHIO DEI PORTAFOGLI DI ESPOSIZIONI	11
2.5.1. <i>Perché servono i modelli di portafoglio</i>	11
2.5.2. <i>Possibili percorsi per lo sviluppo dei modelli di portafoglio</i>	12
2.5.3. <i>Rating esterno delle cartolarizzazioni e delle strutture di tranced cover</i>	12
2.6. ACCESSO ALLA CONTRO-GARANZIA PERSONALE DELLO STATO, DELLE REGIONI O DEL FEI	12
2.7. GOVERNANCE E GESTIONE DELLA PIATTAFORMA	14
2.7.1. <i>Organi e processo di approvazione degli standard</i>	14
2.7.2. <i>Organi deliberanti e procedure di ammissione alla garanzia</i>	14
2.7.3. <i>Gestore dei fondi pubblici e del portafoglio di esposizioni</i>	14
2.7.4. <i>Gestore della piattaforma informatica</i>	14
3. PASSI PER L'AVVIO DEL PROGETTO REALIZZATIVO DELLA NUOVA PIATTAFORMA DI GARANZIA	15
3.1. INDIVIDUAZIONE DEI PROGRAMMI PILOTA IN AMBITO PON-R&C E/O FCG-FFI	15
3.2. AVVIO DEI PROGETTI “PRATICA ELETTRONICA” E “SISTEMA DI RATING INDIVIDUALE”	15
3.3. INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO GESTORE	15

1. Introduzione

Nell'ambito del gruppo di lavoro "Interventi di ingegneria finanziaria" presso il Ministero dello sviluppo economico (MiSE), si è ravvisata l'opportunità di coordinare gli interventi pubblici in materia di garanzie creditizie a livello statale e regionale. In particolare, si intende favorire la convergenza delle tecniche di garanzia e delle procedure di erogazione al fine di realizzare economie nelle fasi di progettazione e di gestione degli interventi, massimizzandone nel contempo l'efficacia rispetto agli obiettivi di politica industriale. Nel contempo, si è preso atto della notevole complessità giuridica e tecnica dei problemi da affrontare per mettere a punto soluzioni nuove che siano conformi requisiti di efficacia nell'attenuazione del rischio ai fini regolamentari (Basilea 2) e gestionali (modelli di *credit portfolio risk*).

Per queste considerazioni, si è ritenuto di avviare un'analisi preliminare sulla piattaforma strumentale di cui occorre dotarsi per poter attuare interventi efficaci rispetto alle priorità sopra specificate. Per piattaforma si intende un insieme coordinato di strumenti contrattuali, soluzioni organizzative, modelli di valutazione del rischio e componenti tecnologiche che supportano i processi di erogazione del credito assistito da garanzie pubbliche e la gestione del rischio delle esposizioni così originate.

Va rimarcato che tale piattaforma non è associata ad un singolo strumento operativo (contro-garanzia, co-garanzia, cartolarizzazione) né ad uno specifico programma d'intervento pubblico, ma è intesa come un'infrastruttura utilizzabile, nella sua integralità oppure limitatamente ad alcune componenti, per una pluralità di strumenti e programmi. In aggiunta, gli attori di mercato (banche e confidi) potrebbero decidere di usufruirne anche che per la normale attività creditizia non agevolata verso le PMI.

Per lanciare la nuova piattaforma, occorre però far leva su iniziative di adeguata massa critica. A tale scopo, si individuano due importanti programmi nazionali attualmente allo studio che potrebbero rappresentare il banco di prova della nuova infrastruttura:

- interventi di garanzia da attuare nelle regioni dell'obiettivo convergenza in ambito PON Ricerca e competitività 2007-2013;
- interventi di garanzia nell'ambito del Fondo per la Finanza d'impresa (istituito dalla legge finanziaria 2007, art.1 comma 847 L. 27/12/2006, n. 296), in particolare le forme che si introdurranno in ideale continuità rispetto al Fondo Centrale di Garanzia per le PMI (L. 266/1997).

In questo documento si presentano i risultati di una prima ricognizione del problema. Il documento è articolato in due sezioni:

- 1) requisiti di una nuova piattaforma di garanzia pubblica per il credito alle piccole e medie imprese;
- 2) passi per l'avvio del progetto realizzativo di tale piattaforma.

2. Requisiti di una nuova piattaforma di garanzia pubblica per il credito alle PMI

2.1. Formato standard elettronico delle pratiche di fido / garanzia

2.1.1. La lavorazione delle pratiche di fido e garanzia oggi

Attualmente, alla presentazione di una domanda di affidamento l'impresa raccoglie e invia un set di informazioni comprendente: Dati anagrafici, Ultimi bilanci, Dichiarazione dei redditi, Dati su patrimonio personale e garanzie, Situazione debitoria verso il sistema bancario, Altre informazioni. Questi dati vengono verificati, integrati, selezionati e inseriti nei sistemi della banca. Se l'impresa accede alla garanzia di un confidi, la stessa lavorazione deve essere effettuata dal confidi. Se la pratica è oggetto di contro-garanzia, un sottoinsieme dei dati è inviato ai contro-garanti secondo il formato da loro richiesto, e da questi acquisito e caricato. Se l'operazione rientra in un *pool* cartolarizzato, soggetto a *rating* esterno, un sottoinsieme dei dati aziendali deve essere trasmesso alle agenzie di *rating*. I dati sono quindi processati fino a 5 volte: presso l'impresa, la banca, il confidi, il contro-garante e le agenzie di *rating*. La revisione periodica della pratica segue la stessa trafila

Le procedure di PEF (pratica elettronica di fido), laddove utilizzate, consentono una gestione efficiente e automatizzata, ma solo all'interno del perimetro della banca. Esistono delle iniziative di singole banche (Ad es. Unicredit, progetto "Valore confidi") o di società di IT (ConfidiOnLine) per definire formati elettronici trasmessi lungo la filiera, ma si tratta di iniziative proprietarie che non si prefiggono di definire uno standard di sistema.

2.1.2. Il progetto PEF-XBRL

XBRL è un linguaggio standard per la codifica del contenuto informativo dei bilanci e dei documenti amministrativi. E' sviluppato e gestito dal consorzio XBRL International. La cosiddetta giurisdizione italiana del consorzio è rappresentata dall'Associazione XBRL Italia. Nel corso del 2008, verrà reso obbligatorio il deposito del bilancio in formato XBRL presso il Registro delle imprese da parte delle società di capitali. E' infatti imminente l'emanazione - dopo una proroga di un anno - del decreto del presidente del Consiglio previsto dal DI 223/06 (legge Visco-Bersani, 248/06) che attua l'obbligo in argomento.

Per superare le inefficienze del processo di lavorazione delle pratiche di fido alle PMI, all'interno dell'Associazione XBRL Italia è stato costituito un gruppo di lavoro che ha l'obiettivo di definire un formato elettronico standard per le pratiche di fido alle PMI. Il tavolo di lavoro è coordinato da Luca Erzegovesi, e ad esso partecipano rappresentanti di Banca d'Italia, ABI, banche di piccole, medie e grandi dimensioni, Centrale dei bilanci e confidi. In futuro, saranno coinvolti i maggiori fornitori di software bancario.

2.1.3. Vantaggi e opportunità di un formato elettronico standard

L'adozione di un formato standard di pratica XBRL consente i seguenti benefici

- abbatte drasticamente i costi improduttivi di lavorazione manuale delle pratiche presso le banche e gli intermediari garanti, con risparmi notevolissimi specie nell'operatività con piccole imprese;
- consente l'*outsourcing* di fasi dell'istruttoria di fido, o più in generale la divisione del lavoro sui diversi stadi della filiera (imprese, consulenti, confidi, banche, agenzie di rating);
- migliora l'accuratezza e l'omogeneità delle informazioni che alimentano i sistemi di *rating* e di valutazione del rischio di portafoglio del credito; facilita la trasmissione e la condivisione di tali informazioni e in tal modo contribuisce a consolidare una

piattaforma per operazioni di trasferimento del rischio (cartolarizzazioni / *tranchés cover*, contro-garanzia);

- educa le imprese alla produzione regolare di un flusso di *reporting* esterno (ovviamente utilissimo anche a fini di *controlling* interno), e pone le premesse per generare informazioni più tempestive ed accurate, e con costi di lavorazione più bassi.

2.1.4. Condizioni per la diffusione di un formato standard

Per diffondere l'utilizzo di un formato standard di documento elettronico per le pratiche di fido – garanzia, gli utenti (banche, confidi, associazioni d'impresa) il citato tavolo di lavoro XBRL Italia definirà una o più tassonomie XBRL per dati e informazioni di corredo alla pratica (a cominciare dalle informazioni anagrafiche e dai bilanci, i quali farebbero uso delle tassonomie dei bilanci civilistici di riferimento).

I consulenti, i centri servizi e le società di software dovrebbero sviluppare interfacce per la generazione automatica dai *software* gestionali di istanze di documento conformi alla tassonomia. L'impresa dovrebbe essere assistita per mantenere aggiornata in via ricorrente una "scheda informativa integrata" dei dati richiesti per le domande di affidamento e per i connessi adempimenti periodici (report per *covenant* e revisioni / rinnovi di fido).

Le banche e i confidi dovrebbero sviluppare interfacce per convertire le informazioni contenute nei documenti XBRL trasmessi dai clienti nei formati utilizzati dalle procedure di fido interne. Tali procedure potrebbero col tempo adottare come formato nativo quello della pratica standard XBRL.

Ora, il progetto di pratica di fido XBRL potrebbe essere lanciato nell'ambito della piattaforma per gli interventi di garanzia per le Pmi di cui al presente documento. Già oggi, le procedure di accesso al Fondo centrale per le PMI, ex L. 266/1997 utilizzano un formato elettronico del modulo di domanda che viene inoltrato con una procedura sul sito internet del gestore (MCC). La presente proposta è di fatto un affinamento della suddetta procedura, che mira a rendere più efficiente l'integrazione con le fasi a monte di lavorazione della pratica.

2.2. Sistema di rating dei singoli prestiti alle PMI

2.2.1. Perché è necessario un sistema di rating

Con l'entrata in vigore, nel 2008, del nuovo quadro di vigilanza prudenziale di Basilea 2, le banche tenderanno ad applicare sempre più diffusamente sistemi di valutazione strutturata dei crediti e di classificazione in base ad una scala di *rating*, calibrata sulle caratteristiche di probabilità di *default* e di perdita in caso di default delle esposizioni. Questo adeguamento già è a regime nei maggiori gruppi che saranno presto autorizzati al metodo IRB di calcolo dei requisiti patrimoniali, ma inevitabilmente coinvolgerà anche i gruppi di medie dimensioni e le banche locali, soprattutto nello scenario presente di incertezza della situazione di liquidità nei sistemi bancari e di volatilità dei premi al rischio, che porterà a politiche di *pricing* più severe e ancorate ai parametri di perdita attesa e inattesa desumibili appunto dai giudizi di rating.

Anche nella gestione degli aiuti di Stato in ambito Unione Europea, la filosofia del *rating* sta diventando il paradigma di riferimento, come si evidenzia nel paragrafo 2.3.

In questo contesto, è imperativo che qualsiasi nuovo programma di garanzia pubblica, specie se di proiezione interregionale o nazionale, faccia riferimento ad un sistema di *rating* condiviso per la valutazione delle domande di garanzia e per le conseguenti decisioni di ammissione, di fissazione del costo della garanzia (tenendo conto degli eventuali aiuti di Stato), di copertura e gestione dei rischi aggregati a livello di portafoglio. Senza una metrica condivisa della qualità creditizia non è possibile gestire la forte eterogeneità delle esposizioni che si assumono in un tale sistema.

Questa necessità si pone per tutti gli strumenti o regimi di garanzia, ma risulta inderogabile nel caso della cartolarizzazione (v. oltre 2.5.3).

2.2.2. *Requisiti del sistema di rating a supporto della piattaforma di garanzia*

Ricapitolando i punti appena esposti, possiamo affermare che il sistema di rating delle singole esposizioni garantite dovrà rispondere alle esigenze seguenti:

- essere utilizzabile all'interno dei programmi di garanzia per definire l'ammissibilità, il prezzo, l'effetto di aiuto di Stato, l'assorbimento di fondi patrimoniali;
- essere riconosciuto dagli attori esterni, che interagiscono con il programma stesso, ovvero banche, confidi, agenzie di rating (qualora di ricorra al rating esterno di cartolarizzazioni), altri co-garanti o riassicuratori (ad esempio il FEI).

Occorre in proposito chiarire che il sistema di rating a supporto della piattaforma non pretende di sostituire i modelli di scoring / rating applicati dai diversi attori, che non accetterebbero certo di allinearsi con un unico metro del rischio di credito, dovendo tenere conto di esigenze interne molto differenziate. Ogni soggetto applicherà al suo interno un approccio diverso che si adatterà al regime di vigilanza adottato (standard o IRB), alla segmentazione della clientela, al trattamento delle garanzie, ai criteri di valutazione del rischio (peso dei profili qualitativi, quantitativi e andamentali), e ad altri fattori particolari.

Il sistema di cui stiamo parlando è inteso come un denominatore comune dei sistemi particolari, che porti a classificare le esposizioni secondo un metro corretto e condiviso, in modo che il sistema risultante operi in condizioni di equilibrio economico e copertura adeguata del rischio, e che sia aperta la possibilità di cedere parte del rischio con operazioni di riassicurazione e cartolarizzazione. Per essere accettato da tutti, il sistema dovrà produrre classificazioni accettabili a livello medio e aggregato, mentre ogni attore dovrà tollerare scostamenti nella valutazione delle singole pratiche.

Inoltre, il processo di attribuzione del rating dovrà essere efficiente, senza comportare la duplicazione di operazioni di raccolta e lavorazione di informazioni a monte (presso la banca e/o il confidi) o a valle (presso i controgaranti o le agenzie di rating).

Per quanto detto, il sistema di rating-piattaforma dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- dovrà basarsi su *informazioni oggettive e documentate*, di natura *quantitativa*, come la dimensione dell'impresa, i dati di bilancio a consuntivo, la consistenza delle garanzie, gli indicatori andamentali ricavati da Centrale dei rischi o Sistemi di informazione creditizia, e *qualitativa*, come l'assetto giuridico, l'ubicazione geografica, i settori di attività, l'organizzazione, lo sviluppo della funzione amministrazione e finanza e dei sistemi informativi;
- le suddette informazioni dovranno essere presenti nel formato di pratica elettronica PEF-XBRL di cui al punto 2.1.2;
- gli algoritmi e i processi di attribuzione del rating devono essere pubblici e quindi i rating dovranno essere replicabili da tutti gli attori coinvolti nel processo di credito – garanzia;
- il sistema deve essere costantemente convalidato empiricamente rispetto alla sua efficacia predittiva delle probabilità di *default* e delle *loss given default*; questo processo di *backtesting* sarà facilitato dall'adozione generalizzata del sistema a livello interregionale o nazionale;
- il sistema dovrà essere accettato dalle agenzie di rating ai fini dell'attribuzione del rating esterno a strutture di cartolarizzazione o *tranchéd cover*; non si dovrà accettare che una singola agenzia imponga al gestore della piattaforma l'utilizzo del proprio modello, anche per evitare i costi di licenza d'uso, a meno che si decida di

esternalizzare la progettazione del sistema (v. punto seguente); si potrà peraltro configurare il tracciato della PEF-XBRL in modo che contenga tutti i dati richiesti dalle diverse agenzie nei propri modelli di *scoring*;

2.2.3. Possibili percorsi per lo sviluppo del sistema di rating-piattaforma

Sono ipotizzabili tre approcci alternativi allo sviluppo del sistema in oggetto:

- 1) sviluppo interno del sistema da parte del soggetto gestore della piattaforma, in consultazione con gli attori interessati; detto soggetto potrebbe successivamente chiedere il riconoscimento come ECAI da parte della Banca d'Italia;
- 2) acquisto del modello da un'agenzia di rating, o da un altro soggetto specializzato (ad esempio, Centrale dei bilanci) e applicazione dello stesso da parte del soggetto gestore;
- 3) esternalizzazione del processo di attribuzione del rating su un'agenzia riconosciuta dalla Banca d'Italia come ECAI ai fini dell'approccio standard; si può al riguardo scegliere tra una delle tre maggiori agenzie internazionali (Moody's, Standard and Poor's, Fitch) o un'ECAI domestica autorizzata per la classe di attività "imprese ed altri soggetti"¹.

La prima delle tre soluzioni appare quella preferibile per la possibilità di adattare le caratteristiche del modello alle esigenze della piattaforma, nonché per il risparmio dei costi di acquisto dei modelli o dei rating da soggetti esterni. Essa richiede che la piattaforma gestisca volumi operativi di adeguata massa critica per giustificare l'investimento nel sistema. Anche oggi, il Fondo centrale di garanzia gestito da MCC, applica un proprio sistema di classificazione delle aziende beneficiarie, peraltro molto semplice e alimentato da set di informazioni differenziati per dimensioni delle imprese beneficiarie. Il Fondo può delegare la valutazione del credito alle banche e ai confidi con adeguata organizzazione interna. Un'altra esperienza da tener presente è quella del fondo di garanzia sui prestiti agrari gestito dalla SGFA – ISMEA. In tale schema si applica un modello ad hoc sviluppato con la consulenza di Moody's KMV, società di ricerca e consulenza in materia di rischio di credito controllata da Moody's.

2.3. Gestione della conformità alla normativa sugli aiuti di Stato

Una piattaforma unificata per gli interventi di garanzia consentirebbe alle diverse Amministrazioni di riutilizzare soluzioni efficienti per gli adempimenti verso la Commissione Europea previsti dalla normativa sugli aiuti di Stato. Si riepilogano qui di seguito i principali documenti della Commissione Europea che ridisegnano l'intreccio tra aiuti di Stato e garanzie, e il loro probabile impatto sulla piattaforma.

2.3.1. Nuovo regolamento de minimis 1998/2006

Attualmente, gli interventi statali e regionali in forma di garanzia non sono considerati aiuti oppure sono trattati in regime *de minimis*, e in quanto tali esentati dalla notifica alla Commissione a motivo del loro importo assoluto limitato. Il regolamento [No 1998/2006](#) del 15 dicembre 2006 ridefinisce il trattamento degli aiuti in *de minimis*, elevando il relativo limite di importo massimo (inteso come equivalente sovvenzione lordo) da 150.000 euro a 200.000 euro in tre anni.

Per gli aiuti in forma di garanzie trattati in *de minimis* tale normativa introduce la "regola del 13%", ovvero prevede che un programma di garanzia pubblica o supportata da fondi pubblici determini un'equivalente sovvenzione lordo pari al 13% della parte garantita del prestito. Detta aliquota del 13% si applica in modo "secco" all'importo iniziale del prestito, a prescindere

¹ Alla data la Banca d'Italia ha riconosciuto come ECAI un solo soggetto italiano, la società Lince, ma sono in corso di esame le pratiche relative ad altre aspiranti ECAI italiane

dalla sua durata. Per poter trattare un programma di garanzia in *de minimis*, la percentuale garantita non deve superare l'80% e il beneficiario non deve essere un'impresa in crisi.

Se un ente agevolante vuole applicare un regime di calcolo dell'intensità di aiuto delle garanzie diverso da quello del "13%", può farselo autorizzare dalla Commissione, per forme di incentivo attivate su regolamenti diversi da quello *de minimis* (principalmente il regolamento sulle esenzioni per categorie, di cui più avanti); in tal caso, dovrà rispettare un approccio "basato sul rischio" che risponda alle regole in materia (quelle vigenti sono definite nella Comunicazione 2000-C 71/07, ma saranno presto sostituite da una nuova comunicazione attualmente in fase di consultazione, vedi oltre 2.3.3).

Una volta autorizzato, il metodo di calcolo dell'aiuto sui altri regolamenti di esenzione può essere applicato anche ad aiuti della stessa natura trattati in *de minimis* (ad esempio, aiuti agli investimenti delle PMI, se il metodo è applicato sul regolamento di esenzione relativo). Dovrebbe essere possibile anche l'inverso, ovvero applicare agli interventi riconducibili a un regolamento di esenzione la semplice regola del 13% applicata in *de minimis*, senza quindi necessità di notificare una metodologia di calcolo. Pareri legali che affermano tale possibilità sono stati sottoposti da alcune regioni alla Commissione, che ha informalmente espresso un assenso di massima. Tale interpretazione si appoggia sulla considerazione che il 13% rappresenta una stima "pessima" del costo del regime di aiuto, che quindi si può presumere superiore a quella desumibile da qualsiasi metodologia basata sul rischio.

2.3.2. I regolamenti di esenzione generale per categorie

Facciamo qui riferimento alla bozza di regolamento generale di esenzione per categoria (*general block exemption*), che disciplina le forme di aiuto esentate dalla notifica alla Commissione non trattate in *de minimis*, attualmente in procedimento di consultazione; sostituirà il regolamento attuale che è stato prorogato fino al 30/6/2008.

Troviamo qui il grosso degli incentivi alle imprese su fondi strutturali dei DOCUP 2008-2013: aiuti regionali, PMI (investimenti, creazione di occupati, consulenza), ricerca - sviluppo - innovazione, formazione, protezione ambientale, capitale di rischio, impiego di soggetti svantaggiati e disabili.

Questo regolamento di esenzione sarà applicabile soltanto agli aiuti trasparenti, che consentono il calcolo ex ante dell'intensità d'aiuto; gli aiuti su garanzie non sono considerati a priori aiuti trasparenti, ma possono diventarlo se l'ente agevolante si fa autorizzare dalla Commissione un procedimento di calcolo dell'intensità di aiuto (v. 2.3.3) rispondente alla citata Comunicazione sugli aiuti in forma di garanzia; da notare che con il nuovo regolamento, ai fini della verifica del superamento dei limiti per l'esenzione, gli aiuti ricevuti dall'impresa in conto *de minimis* per un dato oggetto di spesa sono sommati a quelli ottenuti per la stessa spesa a valere su altre misure esenti. Come sopra accennato, è presumibile che si possa evitare la notifica di una metodologia applicando anche ai regimi di esenzione la regola, penalizzante, del 13%.

Trattando gli interventi di garanzia su regolamenti di esenzione generale anziché in *de minimis* l'ente pubblico acquista maggiori gradi di libertà nell'incentivare investimenti di elevato importo unitario, essendo in questo caso il massimale d'aiuto commisurato ad una percentuale della spesa di investimento, e non ad un importo monetario fisso.

2.3.3. Le Comunicazioni sugli aiuti in forma di garanzia

Ai fini che qui interessano faremo riferimento alla bozza di comunicazione del 21/2/2008² sugli aiuti in forma di garanzia del 18/7/2007, che dovrebbe sostituire dal luglio 2008 la vigente Comunicazione 2000-C 71/07. E' in questo documento che si fissano i criteri per

² Il documento in versione italiana è disponibile sul sito della Commissione: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/draft_guarantee_notice_28022008_it.pdf

stabilire se un programma di garanzia configura aiuto di Stato e, in caso affermativo, qual è l'intensità di aiuto.

Si illustrano qui di seguito, in particolare, i punti di tale documento che riguardano le garanzie sui prestiti alle Pmi, individuati al sotto di un'esposizione unitaria di 1,5 milioni di euro.

La proposta ribadisce il principio generale (già presente nel testo vigente) secondo cui l'aiuto di Stato c'è quando la garanzia concessa o supportata da enti pubblici ha un prezzo inferiore ad un equo prezzo di mercato, o consente di effettuare un finanziamento che non sarebbe stato disponibile in assenza di garanzia. Quando non è possibile rilevare o stimare un prezzo della garanzia, si considera l'effetto della stessa sul costo del credito sottostante. In entrambi i casi l'aiuto corrisponde al risparmio di costo del pacchetto credito+garanzia a vantaggio dell'impresa beneficiaria rispetto alle condizioni di mercato che la stessa avrebbe avuto in assenza di garanzia. L'aiuto eventuale deve essere stimato *ex ante*, al momento della concessione della garanzia, non *ex post*, quando le risorse pubbliche sono consumate a copertura delle perdite realizzate.

Consideriamo i casi che qui interessano, ovvero quelli relativi a garanzie su prestiti alle Pmi concessi su base individuale oppure su base collettiva (nell'ambito di regimi di garanzia).

Nel caso di **garanzie pubbliche per le Pmi concesse su base individuale** (*ad hoc*), la nuova proposta non impone di effettuare per ogni caso un'analisi delle condizioni equivalenti di mercato: la bozza di comunicazione fissa dei livelli regolamentari di premio minimo annuo "esente" (*safe harbour*) al di sotto dei quali si presume aiuto di Stato. La novità è che i livelli minimi di premio sono differenziati per rating dell'impresa: per AAA/AA- è 0,40%, per A+/A- è 0,55%, per BBB+/BBB- è 0,80%, sale al 2% per BB+ e BB, al 3,8% per BB-e B+, al 6,3% per B e B-. Per le classi inferiori di rating non è indicato un premio minimo: il rischio è così alto che non può essere quantificato, e inoltre l'impresa è da presumere in stato di crisi, e viene quindi ipotizzata a priori la presenza di un aiuto pubblico da notificare.

Nel caso di **regimi pubblici di garanzia**, ovvero sistemi come Fondi statali o regionali che assicurano pool di prestiti con il supporto di risorse pubbliche, o enti di garanzia supportati da risorse pubbliche, come i confidi italiani, si fissa un criterio generale (vedremo poi come si adatta alle Pmi) di adeguatezza del prezzo della garanzia: questo deve assicurare l'autofinanziamento del "regime", ovvero coprire le spese amministrative, le perdite inerenti i rischi assicurati e un'adeguata remunerazione del capitale, ovvero delle perdite inattese³. La remunerazione del capitale va inclusa anche quando il regime non prevede il conferimento di capitale netto in forma liquida da parte dell'ente pubblico, ma soltanto il suo intervento *ex post* a copertura delle perdite eccedenti.

I regimi devono prevedere criteri precisi di ammissione delle esposizioni, classificate per rating. Inoltre, l'equilibrio del sistema deve essere monitorato periodicamente, e in caso di perdite effettive esuberanti si devono adeguare i livelli di premio.

Nel sottocaso che qui ci interessa, quello dei **regimi pubblici di garanzia per le Pmi** si danno due possibilità di ricognizione della presenza e intensità dell'aiuto:

a) al regime si può applicare la griglia di premi minimi per fasce di rating prevista per le garanzie individuali alle Pmi, che abbiamo riportato sopra; in questo caso le regole di ammissione devono prevedere l'attribuzione di un rating ad ogni impresa;

b) in alternativa, il regime può prevedere un unico livello commissionale (o livelli differenziati per macro-categorie anche diverse dalle classi di rating); in questo caso si riscontra aiuto quando il regime non opera in condizioni di equilibrio gestionale (non si "autofinanzia"), e l'entità dell'aiuto si commisura alla differenza tra il costo equo della garanzia (quello che

³ Nel documento, in una nota, si quantifica un assorbimento di capitale dell'8% del credito garantito, e un premio al rischio minimo del 4%. L'assorbimento di capitale presunto è ridotto al 2% per le classi AAA/AA- e al 4% per le classi A+/A-.

coprirebbe integralmente i costi operativi, le perdite attese, e la remunerazione del capitale assorbito) e il prezzo fatto pagare al beneficiario.

La bozza di comunicazione è incentrata sugli aiuti ai mutuatari, ma accenna alla possibilità di aiuti ai mutuant, o agli intermediari che erogano le garanzie. Questi, si dice, possono configurare aiuti al funzionamento, e in tal caso sarebbero vietati. In ogni caso, il coinvolgimento di banche o enti di garanzia dovrà avvenire senza dare vantaggi competitivi ad alcuni a scapito di altri (come si avrebbe, ad esempio, attribuendo in esclusiva senza procedimenti di gara la gestione dei programmi pubblici che generano aiuto).

Si conferma infine che l'aiuto di Stato è comunque presunto e deve essere notificato quando la percentuale garantita dal programma pubblico supera l'80%: in caso di copertura superiore all'80%, o totale, la Commissione teme che la banca erogante perda ogni interesse alla prudente valutazione del rischio. Si menziona esplicitamente il caso di assunzione del rischio di *first loss* (tipica delle cartolarizzazioni): se l'ente pubblico copre il 100% delle prime perdite, ancorché limitate ad una *junior tranche*, si presume comunque aiuto di Stato da notificare.

2.3.4. Un esempio di metodologia di calcolo dell'aiuto approvata dalla Commissione

Il 25 settembre 2007 la Commissione ha autorizzato il metodo di calcolo proposto dalla Germania per i programmi di aiuto regionale agli investimenti in regime di esenzione generale per categorie ai sensi del [Regolamento 1648/2006](#). In una [lettera della Commissione](#) si illustrano il metodo in questione e le ragioni per le quali la Commissione ha deciso di approvarlo. I punti centrali del documento sono riassunti qui di seguito.

Il metodo risponde ai requisiti fissati per gli schemi (regimi) di garanzia collettiva nella vigente "vecchia" Comunicazione 2000-C 71/07 del 2000 sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie; non tiene conto di alcune novità che sono inserite nella nuova bozza di Comunicazione in materia, di cui si è detto in precedenza. Non è chiaro a quali forme di garanzia si applichi, si parla genericamente di schemi di garanzia collettiva con garanzia dello Stato, e presumiamo che si faccia riferimento agli interventi delle banche di garanzia tedesche, che beneficiano della controgaranzia dei Laender;

Il metodo, sviluppato con la consulenza della Price Waterhouse Coopers, calcola l'intensità di aiuto come valore attuale delle perdite attese da default a carico del garante con i seguenti passaggi:

- al beneficiario si assegna una classe di rating da una scala semplificata che comprende solo 5 livelli;
- alla classe di rating si associa una struttura per scadenze della probabilità cumulativa di default⁴ e una percentuale di perdita in caso di insolvenza (loss given default LGD);
- si genera il piano di ammortamento del prestito; per ogni anno coperto dal piano la perdita attesa si ottiene moltiplicando il debito residuo all'inizio dell'anno per la percentuale garantita, per la probabilità di default incrementale⁵, per la LGD;
- alle perdite annuali così ottenute si sottraggono i premi a carico dei beneficiari (anche questi calcolati sul debito residuo a inizio anno e pagati a inizio anno);
- le differenze tra perdite attese e premi sono attualizzate alla data di erogazione utilizzando i tassi di riferimento previsti dall'UE; si ottiene così l'equivalente sovvenzione implicita nella garanzia.

⁴ La probabilità cumulativa di default all'anno x misura l'incidenza attesa sul valore iniziale del portafoglio crediti delle esposizioni passate a default tra la data iniziale e la fine dell'anno x .

⁵ La probabilità incrementale di default dell'anno x è data dalla differenza tra la PD cumulativa all'anno x e la PD cumulativa all'anno $x-1$. Nel primo anno coincide con la PD cumulativa.

Il passaggio critico del modello è quello in cui vengono attribuite le PD cumulative per scadenza. In proposito, il Governo tedesco ha ritenuto che non fosse possibile chiedere alle singole banche erogatrici di stimarle e comunicarle, perché si tratta di segreti commerciali. Inoltre, il metodo in questione non pretende di raggiungere l'accuratezza di un sistema di rating interno conforme a Basilea 2, in quanto serve soltanto a stimare con una certa approssimazione gli oneri attesi per lo Stato dello schema di garanzia. Si è scelta una soluzione di compromesso tra accuratezza e facilità di applicazione: la banca comunica la PD a un anno (quella chiesta da Basilea 2 negli approcci IRB, basati sui rating interni), e da questa PD a un anno si ricava la struttura per scadenza delle PD sulla base di un modello elaborato da [Creditreform Rating AG](#), divisione della società tedesca leader nei servizi di informazione e recupero crediti. Per la LGD si adottano valori fissi pari all'80% per crediti con garanzie reali e 87,5% per crediti senza garanzie reali; secondo l'approccio IRB di base di Basilea 2 IRB di base le LGD fissate dalla normativa sono, rispettivamente, il 35% e 45%; i valori introdotti nel metodo di calcolo dell'ESL, ben più alti, sono dunque valori prudenziali.

A differenza di quanto previsto dalla nuova bozza di Comunicazione sulle garanzie, nel calcolo dell'intensità di aiuto non si aggiungono alle perdite attese i costi amministrativi del regime (si accenna al fatto che i beneficiari pagano una commissione di istruttoria a parte, che si presume adeguata), né l'equa remunerazione del capitale a rischio per perdite inattese; introducendo questi elementi l'intensità di aiuto calcolata salirebbe.

E' importante sottolineare che il metodo sopra descritto è stato ammesso dalla Commissione per il calcolo dell'ESL nell'ambito degli aiuti regionali in regime di esenzione generale per categorie ex Regolamento 1648/2006. La Germania può utilizzarlo anche per eventuali aiuti (purché aventi la stessa destinazione, agli investimenti) trattati in regime *de minimis*; non sarebbe stato possibile farsi autorizzare il metodo per aiuti resi esclusivamente in regime *de minimis*.

Il documento della Commissione presenta in appendice una tabella con esempi di applicazione del metodo: per un mutuo a 10 anni a un'impresa con PD a un anno del 4,5% e tasso di recupero del 20%, premio annuo dell'1%, si ottiene un'equivalente sovvenzione del 3,46% del garantito. Si tratta di valori sensibilmente inferiori al 13% applicato in regime *de minimis*.

2.3.5. Ipotesi di lavoro per sviluppare un metodo di calcolo dell'ESL da notificare alla Commissione Europea

Nel caso di una piattaforma nazionale, si deve definire un metodo di calcolo dell'ESL che soddisfi i requisiti della normativa comunitaria, ma al tempo stesso sia compatibile con le prassi operative delle banche e dei confidi italiani. Il suddetto metodo dovrà in ogni caso essere conforme ai seguenti requisiti:

- dovrà essere applicato ad esposizioni classificate per *rating* creditizio, secondo una griglia di classi di rating espressamente definita ai fini del calcolo dell'ESL, come nel caso della Germania; chiameremo tale criterio di classificazione "rating ESL";
- alla scala di *rating* ESL dovranno essere ricondotti i *rating* utilizzati dalla piattaforma (v. sopra 2.2.2); si ipotizza, come nell'esperienza tedesca, di tradurre i livelli di rating in equivalenti PD a un anno; i rating ESL saranno quindi associati ad intervalli di PD a un anno; la scala di rating ESL può essere meno articolata di quella utilizzata sulla piattaforma per fini di valutazione del rischio; utilizzando i rating-piattaforma, non si introducono trattamenti differenziati (e potenzialmente discriminatori) tra banche IRB e banche standard;
- per ottenere le strutture per scadenze delle PD per classi di rating, si propone di partire dalle PD annuali, e di applicare un modello specifico che tenga conto dell'esperienza storica di insolvenza in funzione dell'anzianità dell'esposizione; tale analisi può essere condotta sui dati Banca d'Italia (tassi di mortalità) o con analisi statistiche ad hoc sulle pratiche a sofferenza; come nel caso tedesco, si può coinvolgere una società specializzata per affinare e convalidare il modello;

- i valori di LGD (*loss given default*) devono essere specificati sulla base di ipotesi prudenziali, che tengano conto dei tassi di perdita storicamente osservati in Italia e, in particolare, sui portafogli garantiti; come nel caso tedesco, si possono applicare valori medi presunti in funzione della presenza o meno di garanzie reali, evitando così di specificare il parametro LGD per ogni obbligato.

2.4. Aspetti legali e forme contrattuali degli strumenti di garanzia

Riveste importanza non inferiore ai sistemi di rating l'analisi degli aspetti legali e la messa a punto della contrattualistica relativa alle forme di garanzia da implementare sulla piattaforma. Questo problema si pone a diversi livelli. Ci si limita ad accennare agli aspetti principali:

- atti amministrativi che regolano l'assegnazione e la gestione delle risorse pubbliche (convenzioni e regolamenti);
- nel caso di contro-garanzie tradizionali, contratti che regolano i rapporti tra i Fondi di garanzia e i soggetti beneficiari (banche e confidi);
- nel caso di ricorso a cartolarizzazione, contratti di trasferimento del rischio conformi agli standard ISDA (ad esempio, *junior CDS*); questa contrattualistica presenta più elevati costi fissi iniziali di consulenza legale, ma presenta il vantaggio di essere accettata dalle agenzie di *rating* e dagli intermediari che intervengono in un'eventuale cessione del rischio sul mercato internazionale del *crediti risk transfer*.

2.5. Modelli di misurazione e controllo del rischio dei portafogli di esposizioni

2.5.1. Perché servono i modelli di portafoglio

La misurazione e il controllo del rischio delle esposizioni garantite a livello aggregato è un problema cruciale che, come i precedenti, è presente in tutti gli interventi di garanzia. Abbiamo sinora considerato la fase di valutazione del singolo credito, ma è emerso con chiarezza che tale valutazione non può prescindere dall'impatto di quella posizione sul rischio aggregato del portafoglio, nelle sue componenti di perdita attesa e inattesa.

E' pertanto cruciale che i programmi che si appoggeranno alla piattaforma possano disporre di un impianto di *portfolio risk management* allineato con le migliori prassi bancarie, e adattabile a strumenti e strutture di garanzia di tipo tradizionale e innovativo. Si tratta di una competenza critica per il soggetto gestore della piattaforma.

Il modello in questione sarà applicato ai portafogli di esposizioni garantite dai programmi pubblici per calcolare la distribuzione delle perdite e, da questa, l'entità delle perdite inattese da coprire con la dotazione di patrimonio e fondi rischi. Si tratta in definitiva di modelli di calcolo del *Capitale a Rischio (CaR)*, concetto ampiamente utilizzato nel *risk management* delle banche.

Si tratta, come sopra ricordato, di una problematica presente in tutte le forme ipotizzabili:

- nel caso di un fondo di riassicurazione (quali sono il citato Fondo MCC e molti fondi regionali) questa analisi consente di quantificare la probabilità di *default* del fondo stesso data una dotazione di risorse, o viceversa di stimare il fabbisogno di risorse che assicura la solvibilità con un dato grado di confidenza;
- nel caso in cui l'ente pubblico copre il rischio di prima perdita di un portafoglio di crediti cartolarizzati, il modello serve per quantificare l'effetto di abbattimento del rischio a vantaggio della banca erogatrice (in caso di *tranchèd cover*) o degli investitori che sottoscrivono le *tranche mezzanine* e *senior* (nel caso di cartolarizzazione tradizionale e sintetica).

Senza modelli di portafoglio il soggetto gestore non avrebbe gli elementi per attività cruciali, così elencabili:

- monitorare la sostenibilità dei regimi di garanzia;
- valutare i vantaggi effettivi trasferiti ai soggetti beneficiari delle garanzie (banche e confidi) e il loro equo trasferimento nelle condizioni applicate alle imprese;
- negoziare condizioni competitive sulle operazioni di *risk transfer* nei confronti di operatori di mercato.

2.5.2. Possibili percorsi per lo sviluppo dei modelli di portafoglio

Come nel caso dei modelli di *rating*, si pongono varie alternative:

- sviluppo di modelli *custom* da parte del gestore della piattaforma;
- acquisto di modelli “industriali” da agenzie di rating e società specializzate; i modelli di portafoglio delle agenzie di rating vanno tenuti presente in ogni caso perché sono la base per l’attribuzione del rating ai titoli cartolarizzati (v. 2.5.3)
- *outsourcing* della funzione di *risk control* su un fornitore esterno.

Tali opportunità potranno essere valutate nello studio di fattibilità dei primi interventi basati sulla piattaforma.

2.5.3. Rating esterno delle cartolarizzazioni e delle strutture di *tranchéd cover*

Come sopra ricordato, in caso di ricorso a forme di cartolarizzazione tradizionale o sintetica è necessario richiedere il *rating* esterno se si vuole cedere il rischio sul mercato internazionale.

Detti titoli devono ricevere un *rating* esterno da una o più agenzie, e a tal fine occorre che i prestiti cartolarizzati siano a loro volta classificati con un sistema di *rating* o *scoring* fornito o approvato dalle stesse agenzie. Nel caso di ricorso alla *tranchéd cover* (cartolarizzazione virtuale) il rating esterno è necessario per avere attenuazione del rischio efficace nei confronti della banche con metodo standard, mentre non lo è per le banche IRB, che possono applicare al portafoglio prestiti l’approccio della “formula di vigilanza” (*supervisory formula*) basandosi sui propri sistemi di rating interno validati dalla Banca d’Italia. Comunque, anche le banche IRB possono applicare alle cartolarizzazioni di tutti i tipi un approccio alternativo alla formula di vigilanza basato sui rating esterni della struttura *tranchéd*, che può essere più vantaggioso in termini di assorbimento di capitale.

L’adozione in via generalizzata di sistemi di *rating* e modelli di portafoglio a fini di gestione interna del rischio facilita l’ottenimento di *rating* esterni delle strutture di *risk transfer* appoggiate sulla piattaforma. Occorre naturalmente concordare con le agenzie di *rating* le soluzioni procedurali più efficienti, basate sullo scambio di informazioni in formato elettronico e sul riutilizzo di soluzioni legali e tecniche per una pluralità di operazioni.

Con questi accorgimenti, si può abbattere sensibilmente l’incidenza dei costi diretti e indiretti del *rating* esterno sulle operazioni di cartolarizzazione.

2.6. Accesso alla contro-garanzia personale dello Stato, delle Regioni o del FEI

Come si è evidenziato in più occasioni nei documenti preliminari e nelle riunioni del gruppo di lavoro, l’introduzione di Basilea 2 ha tolto efficacia a fini di vigilanza alle forme tradizionali di contro-garanzia o riassicurazione coperte da Fondi pubblici “ad apporti limitati”.

La garanzia di un fondo pubblico può diventare efficace in due casi principali:

- se non si vuole modificare la natura del Fondo, occorre che sia fornita una contro-garanzia personale da parte dello Stato, di una Regione o di una banca multilaterale di sviluppo riconosciuta, come il FEI. Tale contro-garanzia deve coprire senza limiti di importo il rischio di incapienza della dotazione del fondo in scenari estremamente negativi di incidenza delle perdite; in tali condizioni la parte di esposizione contro-garantita dallo Stato o dal FEI riceve ponderazione 0%, mentre con garanzia regionale ha ponderazione 20%;
- se invece si trasforma la forma di intervento, introducendo un limite massimo alle perdite garantite dal fondo pari alla dotazione del fondo stesso, si possono applicare le regole della cartolarizzazione, ma questo può avvenire soltanto per pacchetti chiusi di operazioni ceduti sul mercato (nel caso di cartolarizzazioni) o separati contabilmente nel bilancio dell'intermediario erogante (nel caso di *tranchéd cover*);

Questa situazione introduce di fatto un vantaggio relativo per le banche di maggiori dimensioni che possono sfruttare più diffusamente le cartolarizzazioni essendo meglio attrezzate per gestirne la complessità tecnica e, soprattutto, per costituire portafogli “chiusi” di importo adeguato. Sarebbe quindi auspicabile avere forme di contro-garanzia personale di enti pubblici per rendere eleggibili a fini di Vigilanza anche i fondi di garanzia tradizionali, compensando così lo svantaggio delle banche di minori dimensioni.

Sarebbe pericoloso concedere la contro-garanzia statale in maniera illimitata e indiscriminata su una classe di attivi che potrebbe raggiungere dimensioni elevate, quali appunto i crediti a Pmi assistiti da garanzia pubblica. Si devono in proposito fissare delle regole prudenziali molto severe. Disponendo di una piattaforma tecnica e legale come quella proposta in questo documento, ci sarebbero le condizioni per farlo.

La contro-garanzia personale pubblica potrebbe essere concessa subordinatamente ai seguenti requisiti:

- fissazione di un *plafond* massimo annuale alle esposizioni contro-garantite;
- precisa individuazione dei portafogli assistiti, con fissazione di vincoli di qualità e frazionamento, da rispettare al momento della loro costituzione iniziale e del loro reintegro con nuove operazioni; la contro-garanzia non sarebbe concessa in via generalizzata per tutti i programmi appoggiati sulla piattaforma, ma soltanto su specifici segmenti;
- concessione in via integrativa rispetto a forme di garanzia su fondi monetari di origine pubblica e privata, a copertura delle perdite eccedenti i suddetti fondi monetari; detta esposizione residua deve essere di qualità adeguata, e ciò si ottiene quando i fondi monetari a copertura della *first loss* ammontano ad una percentuale del valore del portafoglio adeguata rispetto al relativo rischio di perdita inattesa;
- concessione a richiesta, con applicazione di una commissione di contro-garanzia determinata con procedimenti di tipo competitivo; dal momento che la contro-garanzia produce vantaggi altrimenti ottenibili con soluzioni di mercato più complesse e costose (come la *tranchéd cover*, che a sua volta implica il passaggio al metodo IRB e/o la richiesta di rating esterno), è giusto che i beneficiari di tali vantaggi sopportino un costo; il mercato del *risk transfer* può fornire dei riferimenti per il *pricing*, ad esempio nei comparti dei *super senior CDS* e della *bond insurance* fornita dalle compagnie di assicurazione *monoline*;
- previsione di meccanismi di monitoraggio delle perdite realizzate e dell'adeguatezza della copertura dei rischi, con eventuali obblighi di reintegro delle forme di supporto creditizio (ad esempio, linee di credito subordinate).

E' possibile inoltre prevedere un doppio livello di contro-garanzia (regione + Stato, regione + FEI), che darebbe comunque al beneficiario la ponderazione più bassa (0%).

2.7. Governance e gestione della piattaforma

La piattaforma di cui stiamo parlando non è da intendersi come un'entità monolitica che accentra le molteplici funzioni descritte in precedenza. Essa è concepita come un'infrastruttura di integrazione tra i molteplici attori connessi alla filiera del credito alle Pmi. Non può essere imposta dall'alto, ma deve essere pensata e progettata con un ampio processo di consultazione e collaborazione tra i soggetti coinvolti, pubblici e privati. Tuttavia, la piattaforma necessita di livelli di governo e di strutture di servizio e di gestione alle quali sono attribuiti poteri rilevanti. E' quindi di cruciale importanza progettare tali assetti. Si elencano brevemente, e molto sommariamente, i profili che si giudicano cruciali.

2.7.1. Organi e processo di approvazione degli standard

L'elaborazione e la manutenzione degli standard di tipo tecnico (rating, modelli di portafoglio) e procedurale (PEF) può essere delegata ad entità associative (ABI, XBRL Italia). L'adozione di tali standard deve essere prescritta nell'ambito delle specifiche misure di intervento (ad esempio, il bando per operazioni di cartolarizzazione a valere sul Fondo Finanza d'Impresa può imporre il formato PEF XBRL per la presentazione delle domande).

2.7.2. Organi deliberanti e procedure di ammissione alla garanzia

Dovranno essere stabiliti nell'ambito dei singoli programmi, ma nel rispetto di modelli procedurali comuni, per garantire rigore e indipendenza della valutazione dei rischi e anche per poter utilizzare una stessa piattaforma informatica.

2.7.3. Gestore dei fondi pubblici e del portafoglio di esposizioni

Si deve trattare di un intermediario finanziario con competenze eccellenti di gestione del rischio di credito. Svolge funzioni analoghe a quelle del *fund manager* previsto dall'iniziativa JEREMIE. Può essere individuato un unico soggetto, oppure una pluralità di soggetti, anche in concorrenza tra loro. I naturali candidati a svolgere questo ruolo sono:

- intermediari finanziari o società finanziarie pubbliche (soluzione simile a quella della banca per il finanziamento delle Pmi controllata dalla KfW, gruppo creditizio pubblico controllato dal governo federale tedesco, che gestisce il programma di cartolarizzazione PROMISE);
- banche o intermediari specializzati ad azionariato misto (pubblico e privato);
- affidamento del servizio in appalto a una banca (soluzione oggi adottata per il Fondo centrale).

2.7.4. Gestore della piattaforma informatica

Svolge un ruolo cruciale, che potrebbe essere attribuito allo stesso soggetto gestore oppure affidato in *outsourcing* ad una società di servizi informatici.

3. Passi per l'avvio del progetto realizzativo della nuova piattaforma di garanzia

Come si desume dalle considerazioni riportate sopra, il progetto “piattaforma” ha un impatto molto vasto, che eccede l’ambito di riferimento degli interventi di garanzia pubblica di cui si sta occupando il nostro Gruppo di lavoro. Occorre quindi immaginare un percorso di attuazione che faccia leva sulle azioni che sono prerogativa dei soggetti pubblici per stimolare un più ampio processo di cambiamento che coinvolge i soggetti privati. Si abbozza qui di seguito qualche prima idea al riguardo.

3.1. Individuazione dei programmi pilota in ambito PON-R&C e/o FCG-FFI

Per dare interesse e forza attrattiva al progetto piattaforma occorre subito collegarlo ad interventi importanti e concreti, verso i quali il sistema nutre forti aspettative. Risponde senz’altro a tali caratteristiche l’ipotesi principale allo studio del Gruppo di lavoro, ovvero la creazione di un Fondo di garanzia rivolto alle regioni obiettivo convergenza in ambito PON – Ricerca e competitività, con meccanismi di co-finanziamento tra lo Stato e le Regioni interessate. Pur nella sua rilevanza, tale intervento da solo non sarebbe sufficiente a giustificare lo sviluppo di una piattaforma integrata a livello nazionale. Sarebbe opportuno quindi prospettare l’avvio di almeno due azioni, che potrebbero essere il suddetto Fondo PON – R&C e, successivamente, il “nuovo” Fondo centrale di garanzia per le Pmi, destinato a continuare e sviluppare l’esperienza dell’attuale Fondo ex L. 266/1997. A seguire, si potrebbero lanciare programmi basati su bandi per strutture di cartolarizzazione. E’ però importante che venga concordata tra le Amministrazioni ed esplicitata la scelta di dar vita ad una piattaforma comune. L’attuale composizione del Gruppo di lavoro si può già considerare rappresentativa dei soggetti e delle istanze da rappresentare rispetto a tale disegno. Si tratterebbe di attivare un livello di progettazione tecnica e di attuazione.

3.2. Avvio dei progetti “Pratica elettronica” e “Sistema di rating individuale”

Sul progetto PEF è già attivo il tavolo di lavoro XBRL Italia, come ricordato in precedenza (v. 2.1.2). C’è totale convergenza di obiettivi tra quel progetto e la piattaforma qui considerata.

Potrebbe essere congiuntamente attivato un gruppo di lavoro in ambito ABI sui sistemi di rating per i prestiti alle Pmi. In alternativa si potrebbe rinviare la messa a punto del sistema di rating-piattaforma ad una fase successiva, collegandolo all’implementazione di un intervento di garanzia (ad esempio, il nuovo Fondo centrale) da parte di un soggetto gestore.

3.3. Individuazione del soggetto gestore

Per passare alla fase progettazione operativa delle forme di intervento, e dei relativi aspetti legali, organizzativi, procedurali, informatici, di *risk management*, è necessario che sia individuato un soggetto con forti competenze operative, che potrebbe coincidere con il gestore *in pectore* della piattaforma. I candidati a svolgere questo ruolo possono essere coinvolti nella progettazione delle soluzioni con procedimenti di selezione competitiva, come previsto dalle norme istitutive del Fondo per la Finanza d’Impresa. In alternativa si può assegnare direttamente il ruolo di progettazione ad una struttura *in house* che può essere configurata inizialmente come *task force* interna all’Amministrazione, per poi confluire in un veicolo appropriato con competenze operative (intermediario finanziario ad azionariato pubblico o misto).