

Comunicazione del 3 agosto 2009.

Garanzia di ultima istanza dello Stato ex art. 11, comma 4, D.L. n. 185/2008, e relativo D.M. di attuazione 25.3.2009: trattamento prudenziale.

Sono state richieste indicazioni circa il trattamento prudenziale applicabile (ai fini del requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito e delle regole sulla concentrazione dei rischi) da parte delle banche e degli intermediari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del TUB alle esposizioni garantite dal Fondo di garanzia per le PMI e assistite dalla garanzia di ultima istanza dello Stato ai sensi dell'art. 11, comma 4, del decreto-legge n. 185 del 2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 2009) e relative disposizioni di attuazione. E' stato richiesto, altresì, da quando decorre detta garanzia e quindi si applica il connesso trattamento prudenziale.

1. Disciplina del Fondo e dei relativi interventi.

Il Fondo di garanzia per le PMI – istituito, in base all'art. 2, comma 100, lettera *a*), della legge n. 662 del 1996, dal Ministero delle Attività Produttive, alimentato con risorse pubbliche – garantisce o contro-garantisce operazioni, aventi natura di finanziamento ovvero partecipativa, a favore di piccole e medie imprese, ad eccezione di quelle operanti nell'agricoltura e in determinati altri settori (ad esempio trasporti, cantieristica navale, industria automobilistica).

Gli interventi del Fondo consistono essenzialmente in “garanzie dirette” a fronte di esposizioni di banche e di intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del Testo unico bancario e in “contro-garanzie” a fronte delle garanzie rilasciate da confidi ⁽¹⁾. Il Fondo opera tipicamente con una logica di “moltiplicatore”, rilasciando garanzie per un importo multiplo rispetto alle risorse disponibili, nei limiti imposti, peraltro, dall'osservanza di un “coefficiente di rischio”. Tale meccanismo di funzionamento non consente, in assenza di altre garanzie o forme di supporto, alcun risparmio di requisiti patrimoniali per le banche finanziatrici, tenute ad applicare una ponderazione piena alle esposizioni assistite dagli interventi del Fondo.

Il citato art. 11 del D.L. n. 185/2008 incide sulla disciplina del Fondo, oltre che per rifinanziarne la dotazione ed estenderne gli interventi a favore delle imprese artigiane, anche per introdurre la garanzia dello Stato sugli interventi del Fondo quale garanzia di ultima istanza. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 marzo 2009 sono stati definiti criteri, condizioni e modalità del rilascio di tale garanzia ⁽²⁾.

2. Conformità con la disciplina prudenziale.

Sul piano della disciplina prudenziale la fattispecie rientra nell'ambito delle previsioni in materia di “tecniche di attenuazione del rischio di credito” e, più specificamente, è qualificabile tra le forme di protezione del credito di tipo personale, come una “contro-garanzia” rilasciata da uno Stato sovrano ⁽³⁾.

¹ Ulteriore fattispecie è quella delle cogaranzie che possono essere rilasciate a favore di confidi e altri fondi di garanzia sulla base di apposita convenzione con il gestore del Fondo.

² Pubblicato nella G.U. n. 99 del 30.4.2009.

³ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, parr. 5.2 e 5.5.

Avuta presente la disciplina prudenziale di tali contro-garanzie e le specifiche caratteristiche della garanzia dello Stato, come qualificata dalla legge e disciplinata nel D.M. attuativo, nel caso in questione assumono particolare rilievo i requisiti normativi riferiti a:

- le **categorie dei garanti ammessi** ⁽⁴⁾: essendo la garanzia di ultima istanza rilasciata da un fornitore di protezione ammesso (nella specie, lo Stato italiano), tale protezione del credito è riconosciuta anche se non assiste la garanzia diretta dell'esposizione bensì una contro-garanzia prestata da un fornitore non rientrante nel novero dei contro-garanti ammessi (nella specie, il Fondo di garanzia);
- l'**ampiezza della copertura** ⁽⁵⁾: in base al D.M. 25.3.2009 la garanzia dello Stato assiste tutti gli interventi del Fondo a fronte di “finanziamenti” erogati da banche e altri intermediari, per l'intero ammontare degli interventi concessi dal Fondo determinato secondo la relativa disciplina e ridotto soltanto di eventuali pagamenti parziali effettuati, anche a titolo di acconto, dal Fondo stesso; in tale ambito, l'esposizione coperta dal Fondo risulta interamente protetta dalla controgaranzia dello Stato. Considerate le tipologie di operazioni assistite da interventi del Fondo, possono considerarsi incluse nell'ambito della garanzia dello Stato le operazioni di credito per cassa e di firma, tra le quali rientrano, in particolare, i finanziamenti a medio-lungo termine, le garanzie rilasciate da confidi e i prestiti partecipativi (questi ultimi hanno natura di finanziamento, con una remunerazione composta da una parte fissa e da una variabile commisurata al risultato economico d'esercizio dell'impresa finanziata). Devono invece considerarsi esclusi dalla garanzia dello Stato gli interventi del Fondo a fronte di partecipazioni (consistenti in acquisizioni o sottoscrizioni di capitale temporanee e di minoranza), in quanto queste ultime non hanno natura di “finanziamento” ai sensi della specifica disciplina del Fondo;
- il **carattere irrevocabile e incondizionato** ⁽⁶⁾: i casi di inefficacia della garanzia dello Stato sono determinati in un novero ragionevolmente circoscritto e in modo tale da non configurare una facoltà unilaterale di revoca della garanzia né imporre condizioni che sfuggono al controllo della banca o dell'intermediario finanziatori. Infatti, la garanzia dello Stato è inefficace nei soli casi in cui l'intervento del Fondo di garanzia sia stato formalmente negato dal gestore del Fondo a causa della sussistenza di uno dei casi di inefficacia previsti dalla disciplina che regola le condizioni per la concessione degli interventi e i meccanismi di funzionamento del Fondo medesimo; tali casi si riconnettono, in ultima analisi, a ipotesi di inosservanza di termini (sufficientemente ampi) per la richiesta di intervento del Fondo da parte del finanziatore o del confidi garante ovvero per obblighi di comunicazione al Fondo, nonché all'eventualità che sia rilevata l'inesattezza o la falsità di informazioni, fornite dall'impresa, rilevanti ai fini dell'ammissibilità dell'intervento e che la banca o l'intermediario avrebbero potuto verificare usando la dovuta diligenza professionale;
- la **tempestività di realizzo** ⁽⁷⁾: la disciplina dei meccanismi di attivazione della garanzia e di pagamento dello Stato contenuta nel D.M. 25.3.2009 richiama espressamente il principio

⁴ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, parr. 5.3 e 5.5 cpv.

⁵ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, parr. 5.2 lett. b) e f), e 5.5, lett. a).

⁶ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, parr. 5.2, lett. c) e d), e 5.5, lett. b).

⁷ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, parr. 5.2 lett. e), e 5.5 lett. b).

di tempestivo soddisfacimento dei diritti del creditore in caso di inadempimento del debitore principale e degli altri garanti, con esclusione della facoltà per lo Stato di opporre il beneficio della preventiva escussione;

- la **documentazione esplicita** ⁽⁸⁾: la garanzia risulta rilasciata espressamente dalla Repubblica sulla base di un atto avente forza di legge e del decreto ministeriale attuativo da questa previsto ⁽⁹⁾.

Per quanto concerne la conformità delle garanzie dirette e contro-garanzie (del Fondo e/o dei confidi), assistite da garanzia dello Stato, rispetto ai requisiti specifici delle forme di protezione del credito di tipo personale ⁽¹⁰⁾, si osserva che, tenuto conto della specifica disciplina del Fondo, sono riconoscibili a fini prudenziali le seguenti tipologie di interventi del Fondo:

- le “garanzie dirette” del Fondo, qualificate come garanzie “a prima richiesta, esplicite, incondizionate e irrevocabili” che coprono un ammontare dell’esposizione dei soggetti finanziatori determinato, a seconda delle tipologie di operazioni, in una misura compresa tra il 60 e l’80 per cento dell’esposizione stessa;
- le “controgaranzie a prima richiesta”, che hanno caratteristiche analoghe alle garanzie dirette e sono concesse dal Fondo a fronte di garanzie rilasciate da confidi che abbiano a loro volta caratteristiche analoghe a quelle delle “garanzie dirette” rilasciate dal Fondo ⁽¹¹⁾.

Non rispettano i predetti requisiti, e non sono quindi riconoscibili a fini prudenziali, le “controgaranzie in forma sussidiaria” rilasciate dal Fondo a fronte di garanzie dei confidi non aventi le caratteristiche delle “garanzie dirette” concesse dal Fondo stesso ⁽¹²⁾.

3. Trattamento prudenziale.

Si espone di seguito il trattamento prudenziale che le banche e gli intermediari finanziari iscritti nell’elenco speciale di cui all’art. 107 del TUB potranno applicare alle esposizioni validamente assistite dalla garanzia di ultima istanza dello Stato ai sensi della disciplina in oggetto.

3.1. Requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito.

3.1.1. Metodologia standardizzata.

Alle esposizioni assistite dal Fondo nella forma della “garanzia diretta” e della “controgaranzia a prima richiesta”, si applica il fattore di ponderazione associato allo Stato italiano, in quanto più favorevole di quello del soggetto debitore (cd. principio di sostituzione), per l’importo

⁸ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, par. 5.2 lett. g), e 5.5 lett. b).

⁹ Si rammenta che la disciplina prudenziale fa carico alle banche di accertare che “la copertura è solida e che non esistono precedenti storici dai quali si possa evincere che la copertura della controgaranzia è di fatto inferiore a quella fornita da una garanzia diretta da parte del contro-garante” (cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, par. 5.5).

¹⁰ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, par. 5.5 lett. b).

¹¹ Cfr.: Decreto del Ministro per le Attività produttive e del Ministro per l’Innovazione e le tecnologie del 20 giugno 2005, recante la rideterminazione delle caratteristiche degli interventi del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; Decreto del Ministro delle Attività produttive del 23 settembre 2005, concernente le condizioni di ammissibilità e disposizioni di carattere generale per l’amministrazione del Fondo medesimo.

¹² Analoghe considerazioni valgono per le cogaranzie, le cui caratteristiche non sono disciplinate dai DD.MM. 20 giugno e 23 settembre 2005 in modo da assicurarne la conformità alla disciplina prudenziale.

che il Fondo è tenuto a versare in caso di inadempimento del debitore principale ovvero del confidi garantito (¹³).

3.1.2. Metodologia basata sui rating interni (IRB).

Le banche che adottino un metodo IRB potranno sostituire nella pertinente formula regolamentare la probabilità di *default* del debitore e degli altri garanti con quella dello Stato italiano (¹⁴).

3.1.3. Esclusioni e cautele.

Il trattamento più favorevole di cui ai punti 3.1.1. e 3.1.2. non potrà essere applicato dalle banche e dagli intermediari (ivi inclusi i confidi iscritti nell'elenco speciale) per le esposizioni assistite da interventi del Fondo di "controgaranzia in forma sussidiaria", in quanto tale forma di contro-garanzia è rilasciata dal Fondo a fronte di garanzie dei confidi per le quali non risulta verificata la conformità ai requisiti specifici delle garanzie personali (¹⁵).

Avuto presente che la garanzia dello Stato è inefficace qualora l'intervento del Fondo sia formalmente negato per l'accertamento della presenza di una o più condizioni di inefficacia dell'intervento di garanzia previste dal D.M. 23 settembre 2005, si richiamano le banche e gli altri intermediari a prestare ogni possibile cura affinché siano evitate o eliminate le situazioni, ricadenti sotto il loro controllo, da cui possa dipendere il venir meno degli interventi del Fondo. A tal proposito rilevano, in particolare, il rispetto dei termini stabiliti dallo stesso D.M. 23 settembre 2005 per le richieste di attivazione del Fondo e per le comunicazioni al Fondo medesimo da parte degli intermediari nonché l'osservanza della dovuta diligenza professionale nella verifica dei dati comunicati dall'impresa affidata e rilevanti per l'ammissione agli interventi del Fondo.

3.2. Concentrazione dei rischi.

Il trattamento sopra indicato per il calcolo del requisito patrimoniale potrà essere applicato anche a fini di concentrazione dei rischi, in quanto la relativa disciplina permette di tenere conto di eventuali forme di protezione del credito riconosciute dalle disposizioni in materia di attenuazione del rischio di credito (¹⁶).

3.3. Decorrenza.

Per quanto riguarda, infine, l'efficacia temporale della garanzia dello Stato, il D.M. 25 marzo 2009 stabilisce espressamente che gli interventi del Fondo sono assistiti da detta garanzia a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. Pertanto non risultano coperti dalla garanzia dello Stato e non potranno beneficiare del più favorevole trattamento indicato ai precedenti punti 3.1. e 3.2. gli interventi deliberati dal Fondo in data anteriore.

Roma, 3 agosto 2009

IL GOVERNATORE
M. Draghi

¹³ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. III, par. 5.4.

¹⁴ Cfr. *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Titolo II, Cap. 2, Sez. IV, par. 1.

¹⁵ Non sono parimenti riconoscibili, in quanto non ne sono adeguatamente definite le caratteristiche in relazione ai requisiti stabiliti dalla disciplina prudenziale, le cogaranzie di cui alla nota 12.

¹⁶ Cfr. Titolo V, Cap. 1, Sez. III, par. 1, delle *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*.