



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro

Osservatorio Nazionale per il monitoraggio degli interventi anti-crisi

Imprese, lavoro, banche
3° incontro
Materiali per la discussione

Roma, 19 maggio 2009

INDICE DEI MATERIALI

Sintesi e principali questioni.....	3
Le questioni emerse durante l'incontro del 25 marzo.....	10
Le azioni: stato di avanzamento.....	11
I piani anticrisi in Italia e nei principali paesi.....	16
Il monitoraggio degli interventi anti-crisi.....	24
L'andamento del credito a livello regionale.....	25
Focus: novità e proposte per il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.....	29

SINTESI E PRINCIPALI QUESTIONI

Il 25 marzo 2009 si è tenuto il secondo incontro “Imprese, lavoro, banche”. L’incontro è stato organizzato intorno ai principali temi in discussione: (i) strumenti ibridi di patrimonializzazione; (ii) speciali osservatorio presso le prefetture della Repubblica; (iii) fondo centrale di garanzia per le PMI; (iv) operatività della Cassa Depositi e Prestiti e della SACE.

La riunione del 19 maggio – la prima con la denominazione di “Osservatorio Nazionale per il monitoraggio degli interventi anti-crisi” - servirà per individuare le modalità più idonee per sfruttare al meglio gli strumenti predisposti. I materiali per la discussione presentano:

1. Il quadro generale degli interventi anti-crisi in Italia a confronto con i principali paesi;
2. L’attività di monitoraggio avviata dal Dipartimento del Tesoro;
3. Lo stato dell’arte delle diverse iniziative;
4. Un focus sull’operatività del Fondo centrale di garanzia per le PMI a valle delle modifiche normative;

In particolare, i temi della giornata sono:

1. Garanzie dei crediti verso le piccole e medie imprese.

Le azioni fatte dalla precedente riunione:

- ✓ decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze sulla garanzia dello Stato sul fondo centrale di garanzia per le PMI in attuazione dell’art. 11 della legge 2/09 (25 marzo);
- ✓ rifinanziamento del fondo centrale di garanzia per le PMI per circa 1,5 miliardi di euro nel periodo 2009 – 2012;
- ✓ innalzamento dell’importo garantito dal Fondo da 500 mila euro a 1,5 milioni di euro (15 aprile).

Le domande:

- Il Fondo per le PMI opera in questa fase attraverso una politica eccessivamente prudente - garantendo circa il 50 per cento dei prestiti e accantonando circa il 12 per cento del garantito - visto che le perdite effettive sono pari a meno dell'1 per cento?
- Per tenere conto della situazione attuale, è utile modificare temporaneamente le procedure di valutazione del credito?
- Come assicurarsi che i vantaggi della garanzia del Fondo – ora anche assistita dalla garanzia dello Stato – si ribalti sull'impresa in termini di migliori condizioni del credito?
- Può/deve il Fondo contribuire a bilanciare le difficoltà di credito di alcuni settori/territori attraverso una politica “attiva” che intervenga per risolvere specifici problemi settoriali?

2. Credito alle imprese (strumenti ibridi, crediti PA)

Le azioni fatte dalla precedente riunione:

- ✓ invio della bozza di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento per la conclusione della procedura di sottoscrizione di 1,45 miliardi di euro di strumenti ibridi di patrimonializzazione da emettere da parte del Gruppo Banco Popolare (fine aprile);
- ✓ avvio della procedura di valutazione per la sottoscrizione di 500 milioni di euro di strumenti ibridi di patrimonializzazione da emettere da parte della Banca Popolare di Milano (metà aprile);
- ✓ avvio della procedura di valutazione per la sottoscrizione di 1,9 miliardi di euro di strumenti ibridi di patrimonializzazione da emettere da parte del Monte dei Paschi di Siena (fine aprile);
- ✓ riunione operativa tra INPS e banche per individuare le modalità tecniche per sospendere le rate dei mutui agli aventi diritto in base all'accordo ABI-MEF del 25 marzo 2009 (metà aprile);
- ✓ definizione del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che attua l'art. 9, comma 3 del decreto legge 185/08 sul ruolo di SACE s.p.a. e delle imprese di

assicurazione per favorire la liquidità delle imprese che vantano crediti verso la pubblica amministrazione (inizio maggio).

Le domande:

- L'accordo quadro tra il MEF e l'ABI prevede un contributo dell'1,5 per cento dell'importo degli strumenti ibridi al Fondo centrale di garanzia per le PMI. E' utile dividere questo contributo in tre tranches semestrali, con la prima tranche da versare al momento della sottoscrizione?
- Quali azioni dovrebbe intraprendere SACE s.p.a. per rendere operativo il decreto ministeriale di attuazione dell'art. 9 comma 3 del DL 185/08?
- Quale contributo possono offrire le banche per favorire la liquidità delle imprese che vantano crediti verso la pubblica amministrazione?

3. Cassa Depositi e Prestiti – sostegno all'economia reale

Le azioni fatte dalla precedente riunione:

- conversione in legge del decreto legge 5/09, ed in particolare dell'art. 3, comma 4 bis che riguarda l'operatività di Cassa Depositi e Prestiti per permettergli di mettere a disposizione risorse per dare liquidità alle PMI tramite il sistema bancario (9 aprile);
- predisposizione della bozza di decreto interministeriale per estendere agli interventi della legge obiettivo il Fondo Rotativo per gli investimenti e la ricerca;
- interventi per la ricostruzione in Abruzzo;
- modifica allo Statuto della società per favorire il finanziamento all'economia (13 maggio);
- firma dell'accordo quadro con l'ABI per istituire una linea di finanziamento alle PMI tramite il sistema bancario (14 maggio).

4. Territorio e crisi.

Le azioni fatte dalla precedente riunione:

- ✓ Emanazione della Direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro dell'Interno per l'istituzione degli speciali osservatori presso le Prefetture capoluogo di regione (31 marzo);
- ✓ Emanazione dei moduli per la presentazione delle istanze di famiglie e imprese da inviare al Prefetto per un riesame della pratica bancaria (31 marzo);
- ✓ Emanazione della circolare contenente le istruzioni agli uffici territoriali del MEF (30 aprile);
- ✓ Convocazione delle riunioni in tutte le sedi capoluogo di regione.

Le domande:

- Come dare adeguata diffusione sulla possibilità di inviare le istanze al Prefetto per il riesame della pratica bancaria?

5. Fisco e impresa.

Le azioni fatte dalla precedente riunione:

- ✓ Conversione in legge n. 33/2009 del decreto legge n. 5/2009:
 - l'articolo 4 prevede un'agevolazione finalizzata a favorire le aggregazioni tra imprese attraverso il riconoscimento, ai fini fiscali, del valore attribuito ai beni strumentali materiali e immateriali, per effetto dell'imputazione del disavanzo da concambio, per un ammontare complessivo non eccedente l'importo di euro 5 milioni (9 aprile);
 - l'articolo 5 prevede la riduzione dell'aliquote della imposta sostitutiva per la rivalutazione ed il riallineamento volontario dei valori contabili degli immobili non merce, di cui all'articolo 15 del decreto legge n. 185/2008 (9 aprile);
- ✓ Pubblicazione del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 marzo 2009 relativo al pagamento dell'Iva al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo, con relativa attuazione della disposizione di cui all'articolo 7 del decreto legge n. 185/2008 (27 aprile).

- ✓ Predisposizione schemi decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, relativo alla modifica degli studi di settore 2008, ai sensi dell'articolo 8, del decreto-legge 185 del 2008, per la revisione congiunturale degli stessi.

6. Il monitoraggio

Viene avviato dal Dipartimento del Tesoro un monitoraggio degli interventi, su tre livelli:

- (i) lo stato delle procedure (qui allegato);
- (ii) l'implementazione;
- (iii) l'impatto sull'economia reale.

Lo strumento servirà per verificare se ci sono intoppi di tipo burocratico, l'evoluzione degli strumenti nel tempo, gli effetti sull'economia.

Aggiornamento 17 maggio 2009

	Riferimento normativo	Area intervento	Obiettivo	Atti emanati		Atti ancora da emanare		Note
				Atto	Data	Atto	Responsabile	
Legge 190/08 (D.L. 9/10/2008 n. 155)								
Sottoscrizione aumenti di capitale deliberati da banche che presentino una situazione di inadeguatezza patrimoniale	art. 1	Banche	Salvaguardia del risparmio in caso di banche non sane			DM	DT	Testo pronto in bozza. Da ottenere parere BI e CE
Garanzia dello Stato su passività delle banche	art. 1 bis comma 1	Banche	Accesso al mercato dei capitali	DM Modello di domanda	27/11/2008			Processo terminato
Operazioni temporanee di scambio tra titoli di Stato e strumenti finanziari bancari	art. 1 bis comma 2	Banche	Soddisfare temporanee esigenze di cassa	DM Modello di domanda	27/11/2008			Processo terminato
Garanzia dello Stato su operazioni per il rifinanziamento presso l'eurosistema	art. 1 bis comma 3	Banche	Soddisfare temporanee esigenze di cassa	DM Modello di domanda	27/11/2008			Processo terminato
Amministrazione straordinaria in caso di grave crisi, anche di liquidità, delle banche	art. 2	Banche				DM	DT	Testo pronto in bozza. Da ottenere parere BI e CE
Finanziamenti della Banca d'Italia con garanzia	art. 3 comma 1	Banche	Soddisfare temporanee esigenze di cassa			DM	DT	
Garanzia statale del MEF su finanziamenti discrezionali della Banca d'Italia a banche	art. 3 comma 2	Banche						Processo terminato
Garanzia statale a favore dei depositanti	art. 4 comma 1	Famiglie	Salvaguardia del risparmio in caso di banche non sane			DM	DT	Testo pronto in bozza. Da ottenere parere BI
Indennizzi per risparmiatori che, investendo sul mercato finanziario, sono rimasti vittime di frodi finanziarie e utilizzo del fondo alimentato dai conti dormienti	art. 4 comma 1 bis	Famiglie	Salvaguardia del risparmio					DPCM - su proposta MEF
A agevolazioni sull'energia elettrica e il gas	art. 4 comma 1 bis	Famiglie	Sostegno ai consumi/ reddito					D.M. modalità di richiesta e di attivazione delle agevolazioni per i beneficiari della carta acquisti
							DT	Testo pronto in bozza
Legge 2/09 (D.L. 29/11/2008 n. 185)								
Bonus basso reddito	art. 1	Famiglie	Sostegno ai consumi/ reddito	Prov. Ag. Entrate Prov. Ag. Entrate Prov. Ag. Entrate	05/12/2008 21/01/2009 12/02/2009			Processo terminato
				Approvazione Modello di domanda				
Mutui variabili prima casa	art. 2	Famiglie	Sostegno ai consumi/ reddito	Prov. Ag. Entrate attuazione fondo di solidarietà mutui	21/01/2009			Processo terminato
Commissione massimo scoperto	art. 2 bis	Imprese	Incentivo agli investimenti			DM		disposizioni transitorie fissazione tassi usurari
							DT	Testo pronto in bozza. Da verificare con BI.
Blocco e riduzione tariffe	art. 3	Famiglie e imprese	Sostegno ai consumi/ reddito	DPCM individuazione destinatari	27/02/2009			Processo terminato
Rilascio garanzie a banche e intermediari finanziari per favorire credito a famiglie con nuovi nati	art. 4	Famiglie	Sostegno ai consumi/ reddito	DPCM di determinazione della misura riduzione IRPEF trattamento accessorio personale sicurezza	27.02.2009			Processo terminato
Detassazione contratti di produttività	art. 5	Imprese e famiglie	Incentivo all'occupazione e alla produttività del lavoro					Processo terminato
Deducibilità dall'IRRES del 10% dell'IRAP	art. 6, comma 1	Imprese	Incentivo all'occupazione e agli investimenti					Processo terminato
Iva al momento della riscossione	art. 7	Imprese	Aumento liquidità delle imprese	DM	26.03.09			Processo terminato
Integrazione degli studi di settore	art. 8	Imprese	Riduzione carico fiscale					Eventuale emanazione di D.M. per integrare gli studi di settore al fine di tenere conto degli effetti della crisi economica
						DM	DF/AE	testo pronto in bozza
Rimborsi fiscali ultradecennali	art. 9, comma 1	Imprese e famiglie	Aumento liquidità			DM		RGS
Liquidità attraverso i crediti verso la PA	art. 9, comma 3	Imprese	Aumento liquidità			DM		DT
								Modifica statuto
Certificazione crediti verso regioni e enti locali	art. 9 comma 3 bis	Imprese	Velocizzazione riscossione crediti			DM		DT
Rifinanziamento fondo di garanzia per le PMI	art. 11 comma 1	Imprese	Sostegno al credito			DM		MISE
Garanzia dello Stato sugli interventi del Fondo PMI	art. 11 comma 4	Imprese	Sostegno al credito	DM	25/03/2009			Processo terminato
Strumenti ibridi di patrimonializzazione	art. 12	Banche, imprese, famiglie	Sostegno al credito	DM Accordo ABL-MEF	25/02/2005 25/03/2009			Processo terminato
Speciali osservatori presso le Prefetture	art. 12 comma 6	Banche, imprese, famiglie	Sostegno al credito	Direttiva MEF-Interno	31/03/2009			Processo terminato

Legge 33/09 (D.L. 10/2/2009 n. 5)

	Riferimento normativo	Area intervento	Obiettivo	Atti emanati		Atti ancora da emanare		Note
				Atto	Data	Atto	Responsabile	
Incentivi auto	art. 1	Famiglie e imprese	Incentivi ai consumi			Processo terminato		con D.M. del Min. Ambiente ripartizione tra le regioni per finanziare dispositivi ecologici su bus
Incentivi mobili e elettrodomestici	art. 2	Famiglie e imprese	Incentivi ai consumi			Processo terminato		Con DM il MISE verifica il mantenimento livelli occupazionali
Agevolazioni fiscali distretti	art. 3	Imprese	Incentivi agli investimenti			Emanazione DM MEF-MISE con modalità per individuazione distretti (con circolare AE, parametri per determinazione delle imposte relative ai distretti)	MEF (DF), di concerto con MISE, MiPAF, Min. Innovazione e Min. Istruzione	Predisposta bozza di decreto interministeriale, inviata agli altri ministeri per il concerto
Integrazione finanziaria fondo di garanzia PMI	art. 7 quinquies, comma 5 e 8	Imprese	Sostegno al credito			Processo terminato		
Estensione operatività Fondo di garanzia PMI a artigiani	art. 7 septies	Imprese	Sostegno al credito			Processo terminato		
Operatività Cassa Depositi e Prestiti								
Estensione delle competenze	L. 2/09, art. 22		Sostegno al credito e agli investimenti	DM	12/03/2009	Processo terminato		
Estensione operatività Fondo Rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca ai progetti regionali	L. 296/06, art. 1, commi 855-859	Imprese	Incentivi agli investimenti			Atto di indirizzo	MISE-MEF	Testo pronto in bozza. Da sottoporre conferenza unificata
Estensione operatività Fondo Rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca alle infrastrutture strategiche	L. 222/07, art. 20 bis	Imprese	Incentivi agli investimenti			DM	MIT-MISE	testo pronto in bozza
Fondo di garanzia per le opere pubbliche	L. 244/07, art. 2, commi 264-268	Imprese	Incentivi agli investimenti			Indirizzi Regolamento	MEF CDP	
Fondo per fondi per lo sviluppo di programmi di investimento	DL 112/08, art. 4	Imprese	Incentivi agli investimenti			Processo terminato		Già operativo in seguito alla successiva
Estensione dell'operatività a PMI	L. 33/09, art. 4 bis	Imprese	Sostegno al credito	Modifica Statuto CDP Accordo quadro con ABI	13/05/2009 14/05/2009	Convenzione	ABI-CDP	

1. PRINCIPALI QUESTIONI EMERSE NEL SECONDO INCONTRO DEL 25 MARZO

La riunione del 25 marzo è continuata con quell'approccio pragmatico già cominciato con il primo incontro. Hanno partecipato il Ministro dell'economia e delle Finanze, il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro dell'interno, i rappresentanti delle imprese, dei lavoratori e del sistema bancario e creditizio.

Per ciò che concerne gli strumenti ibridi di patrimonializzazione, il Direttore generale del Tesoro ha fatto il punto della situazione ed è stato manifestato da più parti apprezzamento per il lavoro svolto dal Dipartimento del Tesoro. In particolare, è stato sottolineato che un mercato per la ricapitalizzazione delle banche adesso è limitato e quindi gli strumenti previsti dalla legge per la ricapitalizzazione sono tra i pochi disponibili.

Al termine della riunione è poi stato firmato l'accordo-quadro tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente dell'ABI.

Per quanto riguarda gli osservatori presso le prefetture, il Ministro dell'interno ha sottolineato che sono strumenti di presidio territoriale, il luogo dove stemperare le tensioni. E' stato confermato l'impegno ad attivare gli osservatori entro fine marzo, insieme ai moduli per le istanze. Ogni Prefettura attiverà una casella di posta elettronica appositamente dedicata.

Sul fondo centrale di garanzia per le PMI, il Ministro dell'economia e delle finanze ha firmato durante la riunione il decreto sulla garanzia di ultima istanza. E' stato ribadito dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro dell'economia che le risorse finanziarie sono disponibili e che una parte servirà per favorire l'accesso al credito alle imprese agricole.

Le associazioni artigiane chiedono procedure di valutazione adeguate alle specificità delle loro imprese e si rendono disponibili a collaborare per definirle.

Per quanto riguarda la Cassa Depositi e Prestiti e la SACE, i vertici delle due società hanno illustrato le possibili operatività a seguito delle nuove normative. In particolare, i vertici della Cassa Depositi e Prestiti hanno evidenziato che la Cassa non ha la capacità per agire direttamente con le piccole e medie imprese ma deve farlo tramite il sistema bancario.

Per facilitare l'accesso delle imprese ai vari strumenti operativi presso Cassa e Sace, il Ministro dell'economia e delle finanze ha sollecitato uno sforzo comunicativo, che includa tutti gli strumenti "anti-crisi" avviati a partire dall'autunno 2008.

2. LE AZIONI: STATO DI AVANZAMENTO

2.1. Rafforzamento del Fondo di Garanzia per le PMI

La conversione in legge del D.L. 5/2009 ha assegnato nuovi stanziamenti al fondo, quintuplicando a regime la dotazione media di cui disporrà il fondo rispetto a ciò che è avvenuto fino al 2008. Questo permetterà di attivare nuovi finanziamenti per circa 24 miliardi di euro.

Inoltre, è stato firmato (e disponibile sul sito internet www.tesoro.it, alla sezione dedicata all'Osservatorio Nazionale per il monitoraggio degli interventi anti-crisi) il decreto sulla garanzia di ultima istanza. Con il decreto:

- gli interventi del Fondo sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza;
- la garanzia opera limitatamente alla quota dovuta dal Fondo per la garanzia concessa;

In questo modo, le banche non accantonano patrimonio per la quota di finanziamento garantito dal Fondo, con evidenti effetti positivi sulla capacità del sistema bancario di concedere credito alle imprese.

Per la rilevanza che lo strumento assume in questa particolare fase congiunturale, è stata avviata una riflessione sulle modalità operative e su come possono essere migliorate. Al fondo è dedicato un focus (paragrafo 5), che include anche una proposta pervenuta al Dipartimento del Tesoro dalla Presidenza Confcommercio.

2.2. Ruolo della SACE

E' pronta la bozza di decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che prevede la facoltà per SACE s.p.a. – nel rispetto della sua autonomia e delle proprie regole di governo, e riaffermando al contempo l'esigenza di assicurare il pieno supporto alle attività di esportazione delle imprese italiane - di utilizzare parte del plafond messo a disposizione

annualmente dalla legge di bilancio in termini di garanzia di Stato per agevolare la riscossione dei crediti vantati verso la pubblica amministrazione (art. 9, comma 3, DL 185/08) e per sostenere il finanziamento per l'acquisto di auto, moto e veicoli commerciali ecologici (art. 6, comma 1, DL 5/09). Il legame tra le due attività, molto diverse tra loro, deriva dalle due norme di legge, che dispongono che la definizione delle modalità volte a favorire l'intervento di SACE nelle due fattispecie avvenga con lo stesso decreto.

Nel caso della riscossione dei crediti, sulla base della normativa richiamata SACE può intervenire con due modalità:

- assicurando o garantendo le banche che concedono un finanziamento all'impresa utilizzando come parziale garanzia il credito da essa vantato (e non certificato) nei confronti della P.A. Tale intervento, volto a rendere liquidi i crediti vantati, può essere svolto solo da SACE in quanto la normativa di riferimento vieta alle imprese di assicurare di assicurare rischi finanziari;
- riassicurando o co-assicurando le polizze assicurative concesse per coprire il rischio di mancato pagamento del credito, laddove, trattandosi di crediti vantati, il termine di pagamento verrebbe derivato su base statistica e fissato nelle polizze stesse.

Resta naturalmente il fatto che SACE, nella sua autonomia, potrà individuare ulteriori forme e modalità operative che facilitino l'aumento della liquidità delle imprese a fronte di crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Anche nel caso del supporto al finanziamento per l'acquisto dei mezzi di trasporto ecologici vengono previste due modalità, che trattano di interventi direttamente connessi all'acquisto di beni:

- nella prima SACE interviene direttamente a coprire i rischi degli intermediari finanziari (art. 107 TUB) che hanno concesso il finanziamento;
- nella seconda l'intervento è indiretto in quanto SACE riassicura o coassicura le polizze assicurative che coprono sia le banche sia gli intermediari finanziari dal rischio del finanziamento concesso.

In entrambi i casi, l'operatività di SACE dovrebbe essere limitata al periodo di crisi, in particolare nei casi in cui opererà su mercato fortemente concorrenziali.

2.3. Certificazione dei crediti verso la pubblica amministrazione

E' in fase di definizione la bozza di decreto sulla certificazione dei crediti delle amministrazioni locali che prevede, tra l'altro, quanto segue:

- il richiamo alla normativa e alle modalità relative alla certificazione dei crediti nei confronti della P.A.;
- la possibilità per regioni ed enti locali di certificare, su istanza del creditore, per il corrente anno, esclusivamente debiti assunti sulla base di impegni di bilancio;
- la possibilità per regioni ed enti locali di opporre in compensazione al proprio creditore il debito che questi ha nei confronti dei medesimi enti;
- l'introduzione di un limite alla certificazione consistente nel rispetto del patto di stabilità interno.

Si rileva che la norma di legge ha stabilito una facoltà e non un obbligo per le amministrazioni di procedere con la certificazione dei crediti.

2.4. Nuova operatività della Cassa Depositi e Prestiti.

L'approvazione del decreto legge 5/09 permette alla CDP di estendere ulteriormente le potenzialità operative a favore del sistema economico. In base alla normativa, nelle operazioni effettuate per l'interesse pubblico, essa può operare con un ampio ventaglio di modalità. Inoltre può operare – in via indiretta per il tramite dei soggetti autorizzati all'esercizio del credito – anche a favore delle PMI se la finalità è il sostegno all'economia.

A valle dell'approvazione della legge, la CDP ha modificato lo Statuto (13 maggio), prevedendo in particolare che operazioni finanziarie in via diretta possono essere condotte soltanto se l'importo minimo che essa finanzia per la realizzazione dell'intera operazione di interesse pubblico sia almeno pari a 25 milioni di euro.

Naturalmente, poiché i fondi utilizzabili derivano dal risparmio postale, va tutelato in primo luogo il risparmiatore. Inoltre, la CDP ha natura di ente finanziario, non orientata all'assunzione di rischi imprenditoriali e di conseguenza l'assunzione di partecipazioni dirette in società dovrebbe rappresentare una modalità operativa residuale.

Per rendere operativa la parte della norma che prevede l'intervento a favore delle PMI per il sostegno all'economia e tramite l'intermediazione bancaria, CDP e ABI hanno firmato il 14

maggio un accordo quadro che darà poi origine ad un convenzione più dettagliata. Nell'accordo si individuano le modalità con le quali le banche potranno accedere a questo strumento e come verrà verificato che il vantaggio venga ribaltato effettivamente sull'impresa in termini di minor costo del finanziamento. Saranno messe a disposizione risorse fino a 8 miliardi di euro, di cui i primi 3 miliardi verranno inizialmente affidati alle banche sulla base delle attuali quote di mercato.

Ulteriori 2 miliardi di euro verranno poi messi a disposizione – sempre per il tramite del sistema bancario – per la concessione di mutui a 20 anni per la ricostruzione in Abruzzo.

Per ciò che riguarda l'attività del Fondo Rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), due normative sono in corso di definizione:

- a) il primo riguarda l'estensione per 350 milioni di euro dell'operatività del (FRI) alle infrastrutture da realizzarsi nell'ambito della Legge Obiettivo. Lo schema di decreto prevede, tra l'altro, quanto segue:
 - che il FRI conceda un finanziamento agevolato destinato esclusivamente a concessionari di lavori; presupposto per l'intervento del FRI è la presenza di un finanziamento bancario che copra almeno il 50% dell'investimento;
 - la durata dei finanziamenti è compresa tra 15 e 30 anni;
 - il tasso minimo è pari al 25% dell'equivalente tasso applicato al finanziamento ordinario e determinato dal CIPE in sede di assegnazione di risorse;
 - la differenza tra il tasso di impiego delle risorse CDP (fissato con decreto MEF attualmente euribor a 6 mesi + 0,35%) e il tasso del finanziamento agevolato, è a carico dello Stato;
 - il finanziamento è concesso sulla base di apposita convenzione tra MIT e Cassa Depositi e Prestiti già prevista dalla normativa;
 - le spese di gestione sono a carico del beneficiario.
- b) La legge estende poi l'ambito di operatività del Fondo agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione. Tale norma prevede che il Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il MEF, definisca gli indirizzi generali affinché le amministrazioni regionali possano stipulare convenzioni con la CDP per l'utilizzo del Fondo a valere su leggi di incentivazione regionali. Lo schema di atto prevede che la

CDP possa concedere i finanziamenti solo con la compartecipazione paritaria del sistema bancario, il quale dovrà effettuare l'analisi del merito di credito delle singole iniziative.

Infine, va ricordato che, con le modifiche normative intervenute a partire da novembre 2008, è previsto che l'utilizzo del risparmio postale garantito dallo Stato “è consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo Statuto” e che “le operazioni possono assumere qualsiasi forma ...”. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 marzo 2009 ha poi specificato cosa debba intendersi per iniziative promosse dalle amministrazioni pubbliche. Di conseguenza, l'art. 4 comma 1 bis del decreto-legge n. 112/08, che prevede la facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze di autorizzare con decreto la CDP a costituire un fondo che investa in fondi per lo sviluppo sarebbe superato. La norma prevede in sostanza una delle modalità di intervento che è già ricompresa nell'ambito delle attività che la CDP può svolgere ai sensi e per gli effetti della citata normativa intervenuta successivamente. Per quanto detto prima, e cioè la natura della Cassa e del risparmio postale, questa modalità operativa dovrebbe rimanere residuale.

2.5. Territorio e crisi

In un clima di fattiva collaborazione istituzionale si sono insediati presso le Prefetture dei capoluoghi di regione, a partire dal 17 aprile 2009 gli Speciali Osservatori; nei prossimi giorni terranno la loro prima riunione anche Aosta, Bolzano e L'Aquila.

Ad alcuni incontri hanno partecipato anche rappresentanti del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per sottolineare la valenza che si riconosce all'organismo e la stretta correlazione con l'attività dell'Osservatorio Nazionale.

Le tematiche ricorrenti affrontate, per le quali è emersa la necessità di individuare sollecite soluzioni, anche per gli aspetti legati alla tempistica, riguardano in particolare:

- anticipazione bancaria a favore dei lavoratori dei trattamenti di cassa integrazione guadagni;

- tempi di erogazione dei finanziamenti a favore di imprese sulle quali c'è già stato il parere favorevole dei Confidi;
- problematiche attinenti ai pagamenti delle pubbliche amministrazioni alle imprese e alle connesse anticipazioni di credito da parte del sistema bancario.

Sono stati altresì redatti il calendario e il programma di lavoro delle successive riunioni.

2.6. Strumenti per la patrimonializzazione

E' in fase di conclusione l'iter di sottoscrizione degli strumenti per 1,45 miliardi di euro che verranno emessi dal Gruppo Banco Popolare. Il 14 maggio infatti, la Commissione Bilancio della Camera dei Deputati ha espresso parere favorevole allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che autorizza l'emissione di titoli del debito pubblico per finalizzare l'operazione.

In tempi brevi, il Gruppo Banco Popolare contribuirà al fondo centrale di garanzia con la prima tranche di 70 milioni di euro. Entro 6 settimane saranno poi predisposte le idonee informazioni alla clientela per la sospensione dei mutui nei casi previsti dall'accordo quadro tra l'ABI ed il Ministero dell'economia e delle finanze del 25 marzo 2009.

E' in fase avanzata l'iter per la sottoscrizione di 500 milioni di strumenti ibridi che verranno eventualmente emessi dalla Banca Popolare di Milano ed è stato avviato l'iter per una ulteriore sottoscrizione, di 1,9 miliardi di euro, da parte del Monte dei Paschi di Siena. Infine è giunta la richiesta per una ulteriore sottoscrizione da parte del gruppo Unicredit per un ammontare fino a 2 miliardi. In tutti i casi, la procedura prevede una preliminare valutazione della Banca d'Italia sulla sostenibilità dell'iniziativa.

3. I PIANI ANTICRISI IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI

Il metodo del coordinamento aperto già utilizzato in ambito europeo in diversi ambiti della politica economica nazionale, è stato applicato alle misure anti-crisi: sono stati fissati obiettivi comuni, a cui ogni paese ha dato seguito con strumenti specifici nazionali.

Dal punto di vista del coordinamento internazionale:

- nell'incontro del G7 del 10 ottobre 2008 di Washington sono emerse le prime linee di guida a sostegno delle istituzioni finanziarie, con particolare riferimento alla patrimonializzazione. Si è inoltre delineata la necessità di assicurare continuità ai flussi di raccolta bancaria, anche grazie alla concessione di nuove garanzie pubbliche;
- nel vertice dei Capi di Stato e di Governo europei del 12 ottobre e nel Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre si sono concordati i piani d'azione comuni per il sistema finanziario.
- lo European Economic Recovery Plan, del novembre 2008 ha specificato il quadro di riferimento per le politiche di bilancio dei paesi europei e si è riconosciuta la necessità di contrastare la crisi attraverso un maggiore margine di manovra;
- il G7 di Roma in febbraio e il G20 di Londra in aprile hanno fornito le linee guida per le azioni da intraprendere, una volta superata l'emergenza dell'autunno scorso, per uscire dalla crisi.

Tale coordinamento si è tramutato in azioni di politica economica che hanno assunto varie forme: tagli fiscali, incentivi settoriali, spesa sociale, rimodulazione di spese già previste per limitare l'impatto sul debito pubblico, modifiche normative per favorire il funzionamento del mercato del credito, iniezioni di risorse al sistema bancario.

3.1 L'azione di politica economica in Italia

L'Italia ha adottato interventi miranti a massimizzare l'impatto a fronte di vincoli di bilancio più stringenti che non in altri paesi. L'insieme degli interventi non va valutato per l'ammontare di risorse finanziarie immesse nel sistema quanto per l'effetto che la combinazione di norme procedurali, di estensione di garanzie pubbliche e di riallocazione della spesa pubblica può avere per limitare la dinamica recessiva del ciclo economico. La strategia italiana si basa su:

- Interventi per salvaguardare il sistema creditizio ed il risparmio e favorire la liquidità alle famiglie e alle imprese, con il decreto legge n. 155 dell'8 Ottobre 2008 e il decreto legge n. 157 del 13 Ottobre;

- Interventi per l'economia reale, la liquidità di imprese e famiglie, gli incentivi alle imprese, a seguito del *European Economic Recovery Plan* (decreto legge n. 185 del 28 novembre);
- Interventi settoriali e per lo stimolo ai consumi con il decreto legge n.5 del 7 febbraio 2009;
- Interventi per potenziare il sostegno al reddito, con la perdita di reddito dei lavoratori, con l'Accordo Stato Regioni del 13 febbraio;
- Accelerazione di investimenti pubblici, con la delibera CIPE del 6 marzo.

In termini di risorse finanziarie mobilitate i due citati decreti legge, escludendo gli interventi sulle banche, dispongono impieghi per 18 miliardi di euro su tre anni. L'accordo Stato-Regioni attiva circa 8 miliardi di euro in due anni, mentre la delibera CIPE ha un'azione di stimolo che su un orizzonte pluriennale supera i 16 miliardi di euro.

A queste misure vanno poi aggiunti i finanziamenti alle banche con i nuovi strumenti, che potrebbero comportare erogazioni superiori ai 10 miliardi di euro. In definitiva si mobilitano risorse per oltre 50 miliardi di euro su un orizzonte pluriennale, che privilegia le azioni per l'anno in corso. Ad esempio, quasi la metà dei 18 miliardi di euro attivati dai due decreti per il triennio 2009-2011, riguardano risorse per l'anno in corso. Ciò è coerente con previsioni macroeconomiche che collocano la fase congiunturale peggiore nella prima parte di quest'anno, per cui misure di stimolo attivate a partire dall'anno prossimo risulterebbero tardive¹. Inoltre, la gran parte degli interventi attivati, sono finanziati con riattribuzioni di bilancio per cui non danno un ulteriore contributo all'aumento del debito pubblico, che inevitabilmente si realizzerà nei prossimi anni per via della recessione.

La quantificazione delle risorse non è però l'unico indicatore su cui basare il giudizio degli interventi anticrisi. Vi sono anche da considerare le misure che non esercitano l'azione espansiva sull'economia per via dell'impulso del bilancio pubblico (peraltro tutto da dimostrare in un paese ad alto debito pubblico), ma piuttosto grazie alle esternalità positive ed alla maggiore efficienza del sistema che vanno a generare. Tra esse vanno ricordate le norme per ridare fiducia al mercato interbancario, la garanzia dello Stato sui depositi bancari, i

¹ Si noti che tutte le principali previsioni vedono, sia per l'Italia sia per gli altri paesi, i primi tre mesi di quest'anno come il peggiore trimestre in termini di tasso di crescita congiunturale.

possibili interventi della SACE e delle imprese di assicurazione per favorire la riscossione dei crediti verso la pubblica amministrazione, la certificazione degli stessi crediti, l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti per aumentare la liquidità delle banche a favore dei prestiti verso le piccole e medie imprese.

Tali misure non hanno una reale quantificazione in termini di risorse finanziarie ma sono rilevanti per aumentare la fiducia tra gli operatori e ridurre l'incertezza, nonché per aumentare l'efficienza del sistema.

3.2 Le azioni di politica economica negli altri paesi

Non è agevole confrontare le misure anticrisi di diverse economie. In ogni Paese vi è infatti una moltitudine di interventi, legislativi e non, la cui quantificazione e catalogazione in aree omogenee è spesso arbitraria. A puro titolo di esempio si prenda il cosiddetto piano Paulson degli Stati Uniti. Varato nell'ottobre 2008 esso era inizialmente concepito per sterilizzare le attività "tossiche" delle banche americane, mentre ha finito per essere usato anche per rifinanziare l'industria automobilistica. Inoltre sono stati utilizzati solo metà dei 700 miliardi di dollari previsti, per cui i rimanenti 350 sono stati utilizzati nel Financial Stability Plan della nuova amministrazione.

In termini di tempistica, un primo gruppo di interventi si è concentrato nell'autunno scorso, con stanziamenti che hanno avuto caratteristiche d'urgenza quando hanno riguardato banche a rischio di fallimento. Gli interventi differiscono comunque per dimensione, arco temporale di realizzazione. Per quanto riguarda i principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna), al netto degli interventi sul sistema bancario, le misure di sostegno hanno attivato risorse comprese tra il 2,5 e il 6,4 per cento del PIL per il triennio 2008-2010.

La **Germania** ha varato diverse misure tra la fine del 2008 e l'avvio dell'anno in corso. Le risorse mobilitate sono di circa due punti di PIL nel biennio 2009-2010: sono previsti interventi per il sostegno al reddito disponibile, in particolare delle categorie più deboli, attraverso riduzioni delle imposte e agevolazioni fiscali per le famiglie numerose. Vi sono poi piani infrastrutturali e riduzioni dei contributi sociali, accompagnati da incentivi alla formazione e alla riqualificazione del personale. Come in altri Paesi vi sono poi incentivi per il settore automobilistico tramite bonus per l'acquisto di vetture non inquinanti.

Quanto al sistema bancario, nell'ottobre scorso si sono spesi circa 20 miliardi di euro per rifinanziare Commerzbank, unitamente alla provvista di garanzie per Hypo Real Estate. Nel complesso il fondo tedesco per la stabilizzazione finanziaria è stato definito con l'obiettivo di fornire garanzie al sistema bancario fino a 400 miliardi di euro, utilizzando una dotazione finanziaria di 100 miliardi di euro.

Il Governo **francese** ha approvato tra la seconda metà del 2008 e il mese di febbraio del 2009 una serie di misure il cui importo lordo è di circa il 4% del PIL, suddiviso tra il Piano di rilancio dell'economia (circa 26,5 miliardi di euro), le misure a sostegno dell'economia (circa 26,1 miliardi di euro), le misure finanziarie destinate alle piccole e medie imprese e alle filiali finanziarie dei costruttori di automobili (circa 23 miliardi di euro) e il Piano per gli aiuti al settore automobilistico (circa 7,8 miliardi di euro). Gli interventi anti-crisi avranno, limitatamente al 2009, un impatto sul deficit stimato in circa 1,1 punti percentuali del PIL.

Nel sistema finanziario, già in ottobre sei primari gruppi hanno ottenuto finanziamenti pubblici per oltre 10 miliardi di euro. Le autorità sono inoltre intervenute concedendo garanzie, tra cui quella concessa insieme al governo belga e lussemburghese al gruppo Dexia.

In **Spagna**, il Governo ha reagito alla crisi economica con l'adozione di varie misure, tra cui in particolare il Plan E del novembre 2008, che include interventi per circa 70 miliardi di euro. In esso vi sono provvedimenti esplicitamente mirati a sostenere l'economia di quest'anno, e misure permanenti che oltre a fornire uno stimolo immediato fronteggiano la crisi ed incidono sulla crescita di medio-lungo termine. Il Plan E interviene su quattro campi di intervento: sostegno alle famiglie e alle imprese, sostegno all'occupazione, misure a sostegno del sistema finanziario, modernizzazione dell'economia.

Le banche spagnole sono risultate poco influenzate dalla crisi per cui i provvedimenti approntati dal Governo, per la concessione di garanzie e per l'acquisto di titoli dalle banche, non sono stati utilizzati dal sistema creditizio

Le misure di politica fiscale anti-crisi del **Regno Unito** sono contenute nel *Pre-Budget Report* del novembre 2008. Le misure adottate sono volte a stimolare l'economia nel biennio 2008-2009 per poi garantire il consolidamento della finanza pubblica nel 2010-2011. Sono incluse

riduzioni delle imposte sul consumo, maggiori investimenti pubblici, finanziamenti alle imprese e misure di sostegno ai redditi bassi. Nel complesso, la manovra è in linea con l'obiettivo di bilancio (aggiustato per il ciclo) in pareggio e la riduzione del rapporto debito/PIL nel biennio 2015-2016, quando gli effetti della crisi saranno stati completamente assorbiti dall'economia. L'importo totale dell'intervento è stimato intorno ai 20 miliardi di sterline.

Sul fronte finanziario, nell'ottobre 2008 è stato istituito il *Bank Recapitalisation Fund*, con una dotazione di oltre 50 miliardi di sterline, al fine di migliorare il livello di capitale *Tier 1* delle banche. Tra queste hanno richiesto l'assistenza RBS, Lloyds TSB ed HBOS. Il Tesoro ha sottoscritto aumenti di capitale complessivamente pari a 37 miliardi di sterline tra azioni ordinarie e privilegiate, divenendone il primo azionista singolo (nel caso di RBS con la maggioranza del capitale).

Nel gennaio di quest'anno è stato poi varato un altro programma, al fine di riattivare il credito all'economia. In esso si prevede un nuovo schema di garanzie pubbliche: la *Government's asset protection scheme* (un'assicurazione del governo a favore delle banche contro gravi perdite su attività presenti nei propri bilanci) e una garanzia pubblica su *asset backed securities* di elevata qualità, allo scopo di "rivitalizzare" il mercato immobiliare; è inoltre prevista l'estensione alla fine del 2009 della possibilità di aderire al *credit guarantee scheme*, che consente di ottenere il rilascio di una garanzia governativa sul debito emesso dalle banche; sono inoltre convertite in azioni ordinarie le azioni privilegiate di Lloyds TSB, HBOS e RBS sottoscritte dal Tesoro con il piano di ottobre 2008.

Stati Uniti. Il primo piano di intervento americano, denominato Economic Stimulus Act, è stato varato nel febbraio 2008 e ha destinato 168 miliardi di dollari (1,2 % del PIL) in due anni a sostegno dell'economia reale, di cui 152 miliardi nel 2008. Nell'autunno dello stesso anno è stato approvato l'*Emergency Economic Stabilization Act*, (noto come Piano Paulson), per l'acquisto di "titoli spazzatura" detenuti dalle istituzioni finanziarie, per un valore di 700 miliardi. La sua successiva applicazione ha riguardato una molteplicità di interventi, alcuni dei quali rivolti al settore dell'auto. Per il sistema finanziario sono stati utilizzati la metà dei

fondi stanziati, mentre i rimanenti 350 miliardi sono confluiti nel *Financial Stability Plan*, approvato dalla nuova amministrazione nel febbraio di quest'anno.

Il più recente *American Recovery and Reinvestment Act* del febbraio 2009 si articola invece su dieci anni (2009-2019), con stanziamenti dell'ordine di 800 miliardi di dollari, di cui circa 170 riguardano l'anno in corso e 360 il prossimo. Il piano consiste in una serie di tagli di imposta e maggiori spese per trasferimenti e investimenti nei settori dell'istruzione, dei servizi sanitari e delle infrastrutture. In particolare si prevede per le famiglie un'ingente riduzione della pressione fiscale e contributiva, crediti d'imposta per i figli a carico e trasferimenti per l'acquisto e la ristrutturazione delle abitazioni in favore di una maggiore efficienza energetica.

Sono, inoltre, potenziati i programmi di sostegno alla spesa alimentare sia per le famiglie più disagiate (*Food Stamp Program*) che per gli anziani e gli studenti. Il sostegno alle imprese riguarda principalmente crediti d'imposta, anche a favore della produzione di energie rinnovabili, nonché l'estensione da due a cinque anni ai fini della compensazione delle perdite con i profitti passati. L'occupazione è sostenuta tramite sussidi, il finanziamento della formazione professionale e il potenziamento dei servizi all'occupazione. Il piano concentra circa il 18 per cento delle risorse finanziarie sugli investimenti pubblici infrastrutturali ed energetici. Sono previste inoltre ingenti risorse (circa 4,6 miliardi di dollari) per le opere di risanamento ambientale. Poco più di 49 miliardi di dollari riguardano infrastrutture energetiche al fine di migliorare l'efficienza e aumentare l'uso di fonti rinnovabili. Il settore dell'edilizia beneficia di investimenti (circa 12,7 miliardi di dollari) sugli edifici pubblici e di finanziamenti per investimenti in costruzioni residenziali a carico delle fasce di reddito più basse. Ulteriori misure includono le spese per il miglioramento dei servizi sanitari e dell'istruzione.

Tra febbraio e marzo di quest'anno sono poi stati definiti una serie di interventi per il sostegno alla finanza. Il più rilevante è il già accennato *Financial Stability Plan*, con il quale si prevedono ulteriori ricapitalizzazioni del settore creditizio e la creazione di un fondo di investimento a capitale misto, pubblico e privato, per rilevare dai bilanci attività in sofferenza

e prive di un mercato sufficientemente liquido. Sono inoltre previste misure per favorire la quantità di credito concesso a consumatori e imprese, nonché per limitarne il costo.

Da questa breve disamina degli interventi attivati nelle principali economie europee e negli Stati Uniti, si possono individuare alcune specificità italiane.

In primo luogo, il nostro Paese ha strutturato le misure in maniera tale da incidere solo marginalmente sul debito pubblico, che comunque peggiora per effetto degli stabilizzatori automatici. Altre economie hanno invece dato un impulso fiscale aggiuntivo, quindi discrezionale, a finalità anti-crisi proiettando forti incrementi delle passività pubbliche. Nelle recenti previsioni della Commissione Europea il rapporto debito/PIL è previsto in aumento di poco più di 5 punti percentuali in Italia, a fronte di aumenti di circa 10 punti nella media dell'area euro e di oltre 15 punti per il Regno Unito.

Un altro fattore di evidente differenza riguarda l'intervento sul sistema finanziario. In quasi tutte le maggiori economie, già nell'ottobre scorso si è dovuto far fronte alla crisi bancaria ricapitalizzando i bilanci, con interventi quindi che hanno determinato immediati esborsi di denaro pubblico. Tali misure sono state particolarmente forti negli Stati Uniti e nel Regno Unito, dove nei primi mesi di quest'anno si sono resi necessari ulteriori pacchetti di sostegno sulle banche. In Italia non sono stati necessari gli interventi per evitare i fallimenti che hanno caratterizzato il mese di ottobre, nonostante l'attivazione di strumenti legislativi del Governo con tempi e modalità assimilabili a quanto avvenuto all'estero. Nella fase più recente si è invece posta un'esigenza di parità di condizioni nella concorrenza delle istituzioni finanziarie italiane con quelle estere, per cui si sono approntati strumenti volti ad aumentare la misura di capitale definita dall'autorità di vigilanza.

In conclusione le misure adottate dall'Italia sono state concepite in accordo con i principi comuni concordati a livello internazionale, ma sono state comunque adattate alla realtà del nostro Paese. Nello specifico:

- sulla tempistica vi è stata piena sincronia con quanto realizzato dalle autorità degli altri Paesi, con i quali è stata anche condivisa la strategia di agire con una pluralità di strumenti e di destinatari (imprese, famiglie, lavoratori e banche).

- Non è chiaramente quantificabile in che misura ma certamente l'azione dell'Italia si è caratterizzata per una mobilitazione di risorse a fini anti-crisi con coperture che incrementano meno l'indebitamento².
- Altro aspetto di specificità del caso italiano, parzialmente condivisa con la Spagna, riguarda la relativa solidità del sistema finanziario, grazie al quale non sono stati necessari finanziamenti e ricapitalizzazioni con risorse pubbliche, ma soltanto interventi per garantire la concorrenza a parità di condizioni delle banche italiane con le concorrenti all'estero.

4. IL MONITORAGGIO DEGLI INTERVENTI ANTI-CRISI

L'analisi precedente mostra come sia complesso monitorare l'andamento delle diverse misure predisposte per far fronte alla recessione. D'altra parte, il seguire attentamente come gli interventi vengono applicati ed il risultato che si ottiene in termini di risultati rispetto all'obiettivo prefissato, è essenziale per poter eventualmente correggere gli interventi e per imparare e migliorare l'efficacia in futuro.

Il Dipartimento del Tesoro ha attivato un monitoraggio degli interventi anti-crisi come strumento da sottoporre all'Osservatorio Nazionale ma anche come strumento interno di lavoro per seguire l'applicazione delle norme. Il monitoraggio degli interventi anti-crisi riguarderà tre fasi successive:

- 1) la definizione degli atti (monitoraggio procedurale);
- 2) il funzionamento degli strumenti (monitoraggio dell'implementazione);
- 3) gli effetti (analisi di impatto).

Il monitoraggio procedurale inizia con l'emanazione della norma primaria e termina con l'ultimo atto necessario per avviare lo strumento. Esso è quindi destinato gradualmente ad esaurire la sua funzione una volta che tutti gli atti sono stati emanati. Tra gli elementi

² Le ultime previsioni del Governo, contenute nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica del 2009, riportano un rapporto indebitamento PIL per il biennio 2009-2010 al 4,6%, quasi due punti oltre quello registrato nel 2008.

monitorati vi sono: gli atti emanati, gli atti da emanare (con le relative responsabilità), gli ambiti di intervento (imprese, famiglie, banche), gli obiettivi.

Il monitoraggio dell'implementazione inizia quando la fase procedurale è terminata. Esso riguarda principalmente le risorse erogate (se vi sono), i soggetti coinvolti, le azioni fatte.

Per quanto riguarda infine l'analisi di impatto, essa verrà applicata solo sui principali interventi in quanto richiede una metodologia ad hoc da applicare ad ogni fattispecie.

I materiali presentati nella sintesi mostrano l'avanzamento procedurale degli strumenti attivati con i diversi decreti-legge emanati a partire dal mese di ottobre 2008 ed aggiornati alla prima settimana di maggio 2009.

5. L'ANDAMENTO DEL CREDITO A LIVELLO REGIONALE

La Banca d'Italia ha fornito, al fine della discussione in seno agli speciali Osservatori attivati presso le Prefetture capoluogo di regione, i dati disaggregati in merito all'andamento dei prestiti bancari, suddivisi tra famiglie e imprese e, all'interno di quest'ultima categoria, con una ripartizione dimensionale e settoriale. La serie storica presenta dati trimestrali ed è aggiornata a dicembre 2008. Le principali tendenze evidenziate sono le seguenti:

1. I **livelli dei tassi attivi** rimangono fortemente differenziati sul territorio, da valori inferiori al 7 per cento per i prestiti a breve alle imprese in Lombardia e nelle province di Trento e Bolzano a valori prossimi al 9,5 per cento in Calabria (figura 1). Tale differenziazione ha un carattere fortemente territoriale, con i tassi che tendono a crescere mano a mano che ci si indirizza verso le regioni meridionali.
2. Un **aumento dei tassi attivi** tra marzo e dicembre, dell'ordine di circa 20 punti base in media per i prestiti a breve termine. La crescita dei tassi non segue una logica territoriale: gli aumenti maggiori – superiori ai 30 punti base – si registrano in Molise, Abruzzo, Liguria, Sicilia e Piemonte (figura 2). Si rileva anomalo l'aumento del tasso applicato sui prestiti a medio e lungo termine in Friuli Venezia Giulia (+65 punti base tra marzo e dicembre).

3. Un flusso di **nuove sofferenze** stabile su tutto il territorio nazionale, con l'unica eccezione delle Marche, dove è aumentato considerevolmente il flusso di nuove sofferenze in rapporto ai prestiti per il comparto delle imprese.
4. Una forte contrazione dei tassi di crescita dei **prestiti alle famiglie**. Il tasso di crescita si è pressoché dimezzato nel periodo marzo-dicembre 2008.
5. Una contrazione più forte **nell'industria manifatturiera** che non nelle costruzioni o nei servizi dei tassi di crescita dei prestiti bancari. I tassi a dicembre sono sotto la media nazionale per le imprese nella gran parte delle regioni (figura 3).
6. Un forte contrazione dei tassi di crescita dei prestiti alle **imprese con meno di 20 dipendenti**. In buona parte delle regioni più produttive (Veneto, Lombardia, Piemonte) questo tasso è sceso sotto il 2 per cento, circa un terzo rispetto alla media nazionale registrata a dicembre per ciò che concerne il tasso di variazione dei prestiti bancari a tutte le imprese (figura 4).

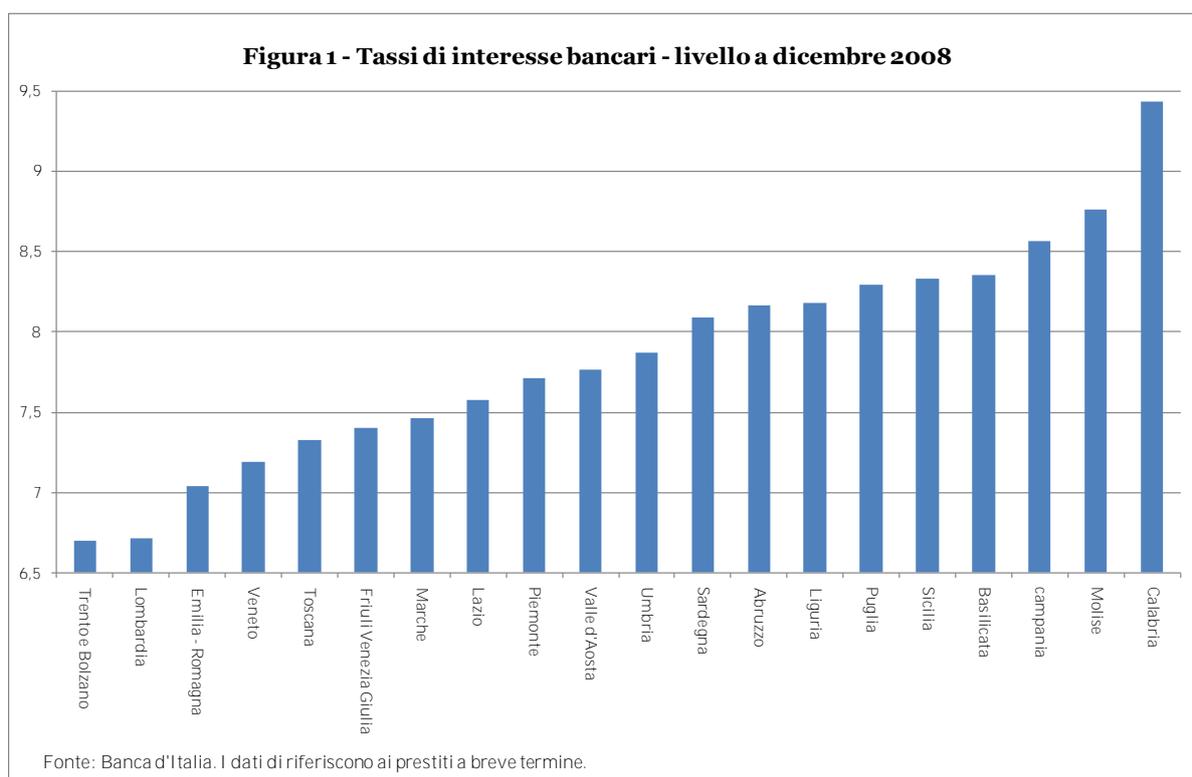


Figura 2 - Tassi di interesse bancari - variazione tra marzo e dicembre 2008

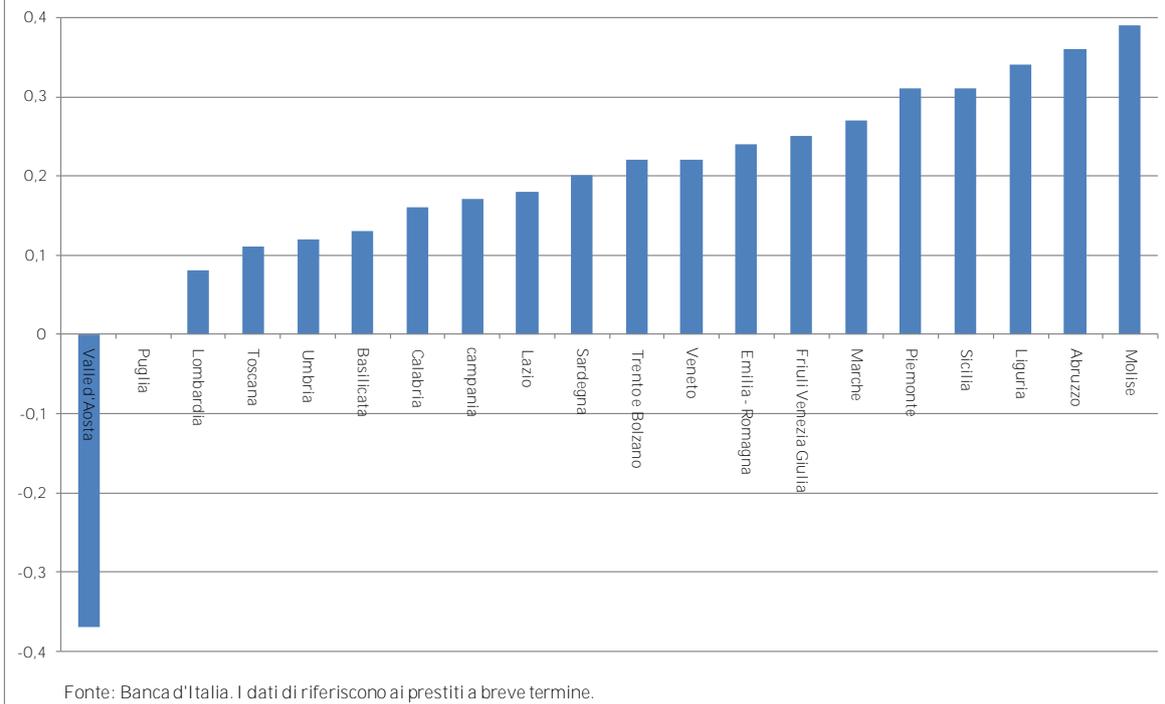
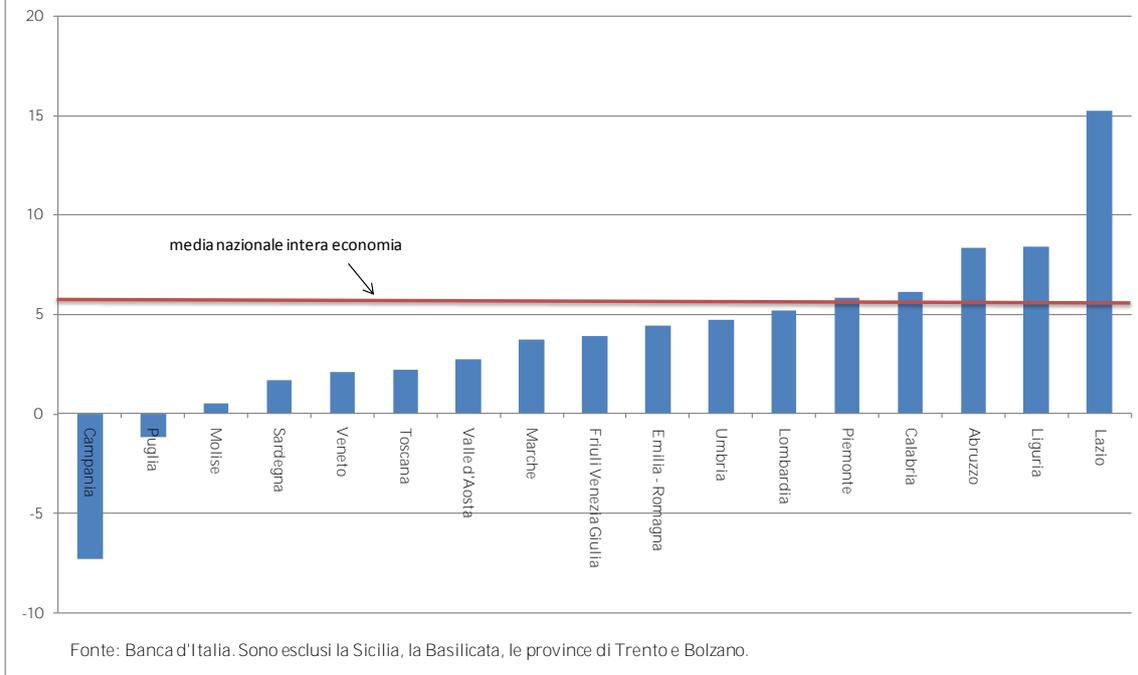
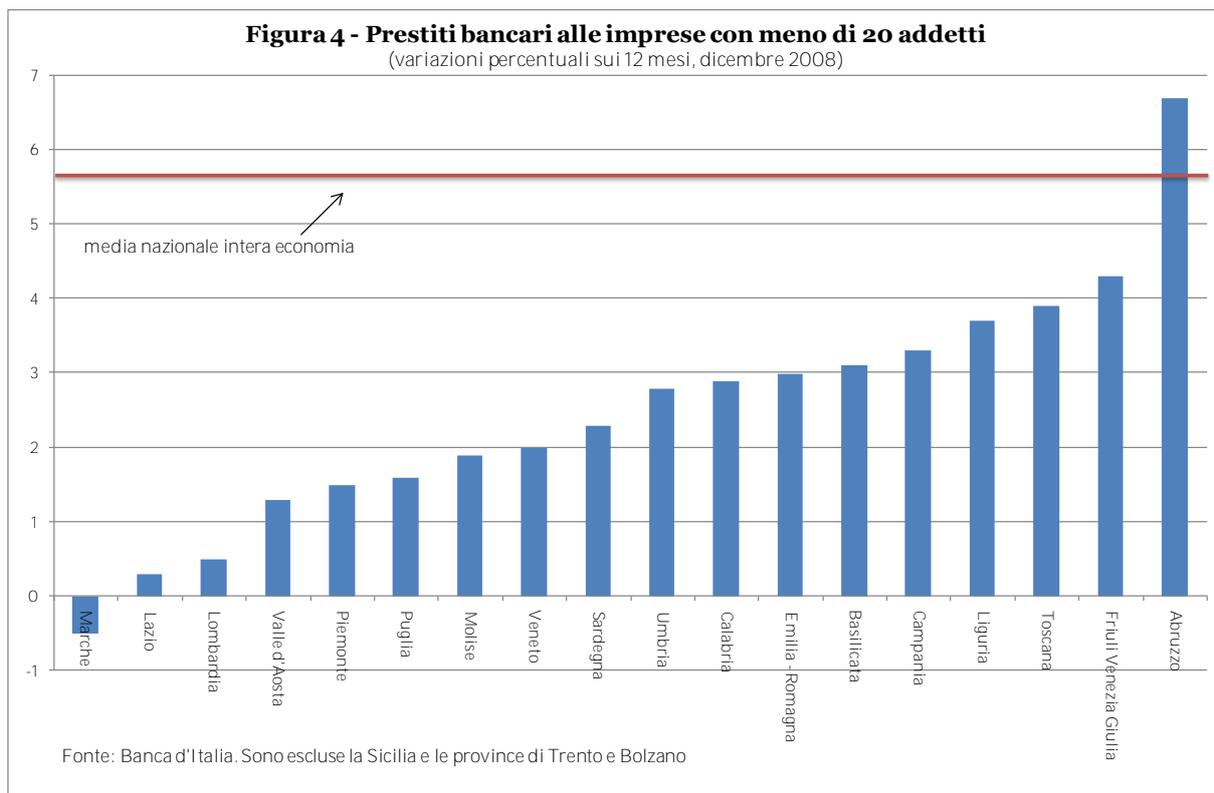


Figura 3 - Prestiti bancari alle imprese manifatturiere

(variazioni percentuali sui 12 mesi, dicembre 2008)





BOX

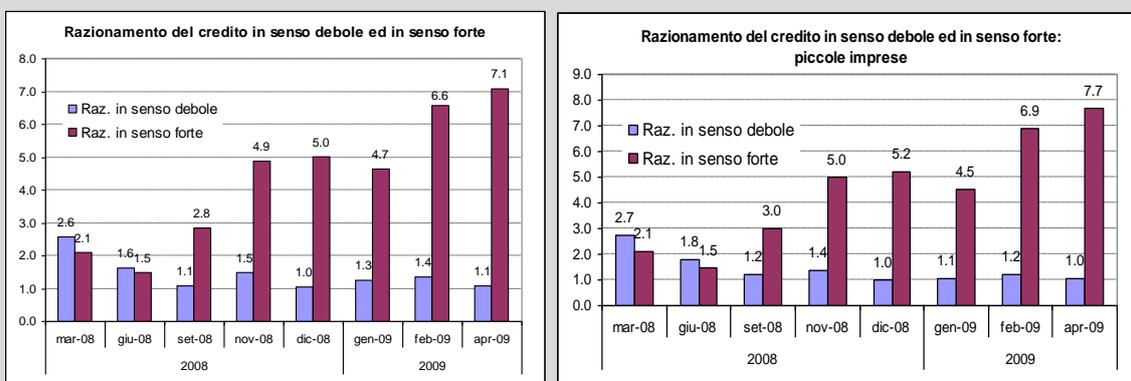
Le condizioni di accesso al credito – Indagine ISAE 28 aprile 2009

Migliorano ad aprile i giudizi delle imprese sulle condizioni di accesso al mercato del credito: la quota di imprese che le ritiene peggiorate scende dal 40,2 al 33,6 del campione, con una diminuzione particolarmente marcata per le piccole (dal 41,4 al 33,2) e medie (dal 46,6 al 37,9) imprese. Su base territoriale, a riscontrare condizioni di credito più favorevoli sono soprattutto le imprese del Nord Ovest e del Nord Est.

E' però sostanzialmente stabile la quota di imprese che hanno ottenuto negli ultimi mesi un finanziamento (il 22,5% del campione, era il 22,6% a febbraio), con un leggero aumento delle imprese razionate (dall'8 all'8,2%). Il razionamento continua a riguardare soprattutto le piccole imprese; cala però la quota di imprese medie che non ha ottenuto un finanziamento, mentre aumenta quella delle imprese di più grande dimensione. Su base territoriale, a non ottenere finanziamenti sono soprattutto le imprese del Nord Ovest (9,6%; era 8,5% di febbraio) e del Mezzogiorno (8,5% del campione, in forte crescita rispetto al 6,6% di febbraio).

Il mancato ottenimento del finanziamento è sempre più dovuto principalmente al rifiuto da parte della banca (7,1%); in particolare, le istituzioni finanziarie sembrano aver diminuito gli affidamenti soprattutto alle piccole imprese (il 7,7% delle quali si considera razionata in senso forte) e a quelle del Mezzogiorno (7,5%). Infine, la

quota di imprese che invece rifiuta le nuove condizioni maggiormente onerose (cosiddetto “razionamento in senso debole”) risulta in diminuzione dall’1,4 all’1,1%; in questo caso, le imprese che rifiutano il finanziamento più oneroso sono soprattutto quelle di media dimensione, senza apprezzabili differenze su base territoriale.



6. FOCUS: NOVITÀ E PROPOSTE PER IL FONDO CENTRALE DI GARANZIA PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Il paragrafo presenta il primo di una serie di approfondimenti che saranno sottoposti al tavolo dell’Osservatorio Nazionale. Lo scopo è quello di individuare in modo pragmatico eventuali criticità nel funzionamento degli strumenti che saranno via via analizzati, al fine di proporre soluzioni migliorative, spesso attuabili senza interventi normativi o incrementi di spesa pubblica.

1.1. Lo strumento

Il Fondo di garanzia per le PMI (di seguito il “Fondo” o il “Fondo di garanzia”) è stato costituito con legge 662/96 (art. 2, comma 100, lettera a) “allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese”.

Il fondo opera attraverso il rilascio di garanzie dirette al sistema bancario o tramite controgaranzie al sistema dei Confidi. In particolare, la garanzia è diretta (i.e. riferibile alla specifica operazione), incondizionata, esplicita, irrevocabile e “a prima richiesta”: in caso di insolvenza, i soggetti richiedenti possono rivalersi sul Fondo di garanzia per gli importi

garantiti dallo stesso, anziché continuare ad agire nei confronti dell'impresa debitrice (il Fondo, nell'effettuare il pagamento, acquisisce il diritto di rivalersi sull'impresa inadempiente per le somme da esso pagate). La controgaranzia è “a prima richiesta” solo a favore dei Confidi e degli altri fondi di garanzia che prestano una garanzia esplicita, incondizionata, irrevocabile ed “a prima richiesta”. Sono oggi attivi “a prima richiesta” circa 30 Confidi o Società finanziarie di garanzia. La controgaranzia rimane invece “sussidiaria” a favore dei Confidi che non operano ancora secondo le modalità sopra descritte.

1.2. Dimensione e costo della garanzia

Nel caso della garanzia diretta, il Fondo interviene nella misura massima del 60% dell'importo di ciascuna operazione finanziaria. Tale percentuale è elevata fino all'80% per le PMI a prevalente partecipazione femminile, per le PMI ubicate nelle zone 87.3 a) del Trattato UE, per le PMI aderenti a programmazione negoziata.

Relativamente alla controgaranzia, il Fondo interviene invece nella misura massima del 90% della garanzia prestata dai Confidi o dagli altri fondi di garanzia (che a sua volta non può essere superiore al 60% dell'operazione garantita, o all'80% per le PMI a prevalente partecipazione femminile, per le PMI ubicate nelle zone 87.3 a) del Trattato UE, per le PMI aderenti a programmazione negoziata).

Per l'accesso alla garanzia del Fondo, è prevista a carico dei soggetti richiedenti (banche e confidi) una commissione “una tantum” di importo variabile, a seconda dell'ubicazione e della dimensione dell'impresa beneficiaria e della tipologia dell'operazione finanziaria, tra lo 0,125% e l'1% dell'importo garantito dal Fondo.

Per le operazioni relative a PMI a prevalente partecipazione femminile, o ubicate nelle zone 87.3.a) o aderenti a programmazione negoziata non è prevista alcuna commissione.

1.3. L'operatività

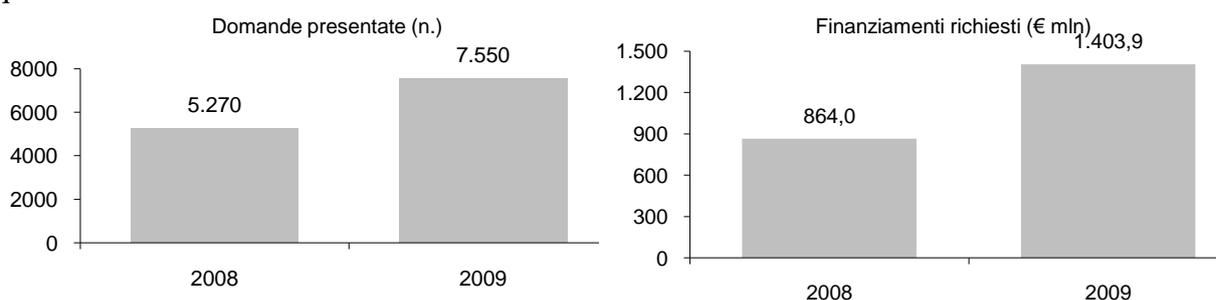
Attivo dal 2000, con una dotazione complessiva di 300 milioni di euro, il Fondo ha garantito più di 62 mila operazioni attivando oltre 11,8 miliardi di euro di nuovi finanziamenti per un importo garantito complessivo di 5,8 miliardi di euro.³

Alla data del 30 aprile 2009, risultano finanziamenti in essere per oltre 3,6 miliardi di euro ed un importo garantito totale in essere per oltre 1,9 miliardi di euro. L'accantonamento medio risulta pari all'11,8% e la percentuale media di copertura (rapporto tra le garanzie prestate ed i finanziamenti concessi) è pari al 52,7%.

Nel corso del 2008 sono state ammesse al Fondo quasi 14 mila operazioni, attivando quasi 2,4 miliardi di euro di nuovi finanziamenti, per un importo garantito complessivo di quasi 1,2 miliardi di euro. Nei primi quattro mesi del 2009 sono pervenute 7.550 domande di garanzia, con un incremento del 43,3% rispetto allo stesso periodo del 2008, a fronte di finanziamenti per oltre 1,4 miliardi di euro, con un incremento del 62,5%. Il tasso medio di insolvenza (crediti in sofferenza/finanziamenti ammessi) attualmente registrato è pari all'1,95%.

Nel corso del primo quadrimestre 2009, le domande e i finanziamenti richiesti a valere sul Fondo di Garanzia hanno continuato a sperimentare una dinamica di crescita rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, evidenziando un tasso di crescita rispettivamente pari al 43,3% (+2.280 unità) e al 62,4% (+539 milioni di euro).

Grafico 1 – Domande presentate e finanziamenti richiesti, I quadrimestre 2008 - I quadrimestre 2009

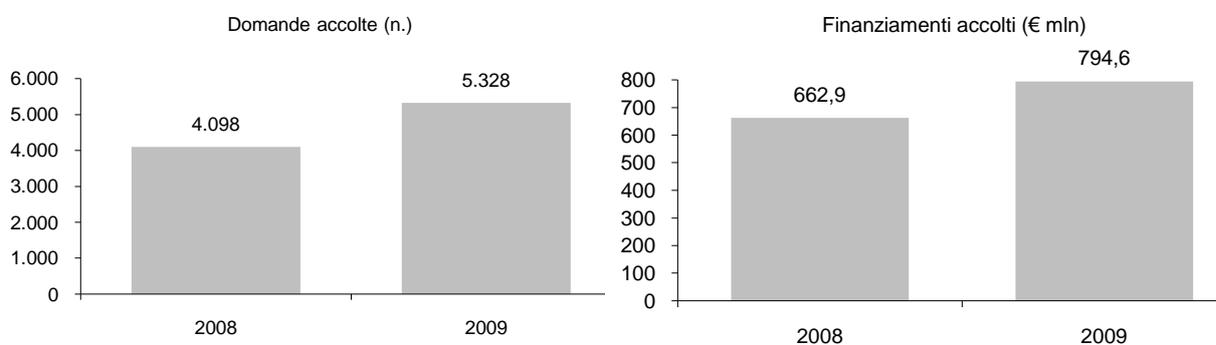


Fonte: Fondo Centrale di Garanzia

³ Dati aggiornati al 30/4/2009

Le richieste accolte hanno evidenziato un ulteriore incremento in linea con l'evoluzione delle domande presentate. A fronte delle 7.550 richieste pervenute per un ammontare complessivo di finanziamenti pari a €1.403,9 mln circa, la garanzia è stata concessa a favore di 5.328 operazioni, cui corrispondono finanziamenti pari a € 794,6 mln per un importo garantito di € 391,3 mln. Tra le richieste pervenute, circa 2.000 (presentate negli ultimi 20 giorni) sono in attesa di delibera a conclusione dell'iter istruttorio.

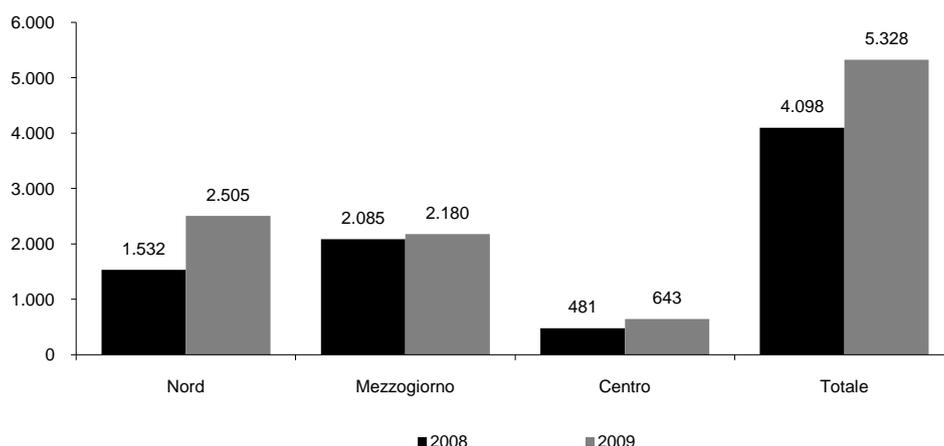
Grafico 2 – Domande e finanziamenti accolti, I quadrimestre 2008 - I quadrimestre 2009



Fonte: Fondo Centrale di Garanzia

Per quanto riguarda i risultati conseguiti nelle differenti realtà territoriali, la gran parte delle domande accolte riguarda imprese localizzate nel Nord (2.505 aziende) e nel Mezzogiorno (2.180). Dal confronto I quadrimestre 2008-I quadrimestre 2009, le imprese del Nord hanno manifestato un significativo interesse verso il Fondo (+63,5%), seguite dalle aziende del Centro (+33,7%), mentre nel Mezzogiorno la quota è rimasta sostanzialmente stabile (+4,6%).

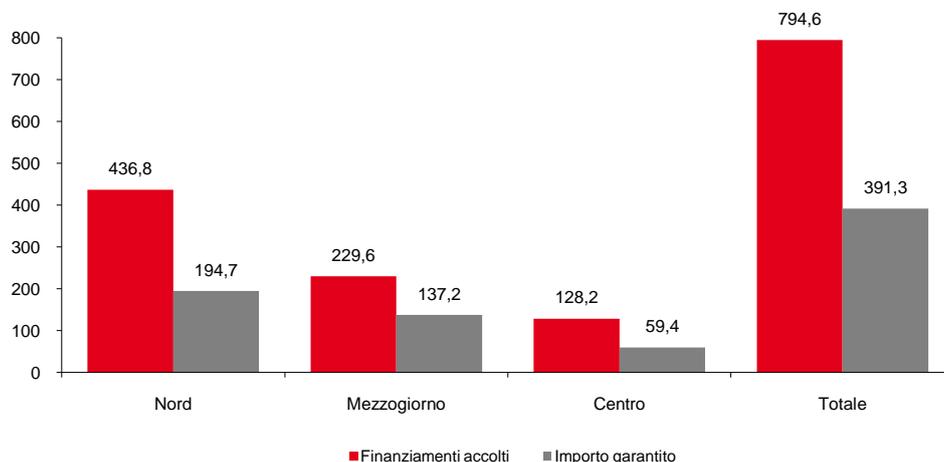
Grafico 3 – Domande accolte per area territoriale, I quadrimestre 2008 - I quadrimestre 2009 (n.)



Fonte: Fondo Centrale di Garanzia

L'analisi dei finanziamenti accolti e dell'importo garantito mostra una distribuzione territoriale in linea con quella relative alle imprese beneficiarie. Il Nord presenta i valori più elevati (finanziamenti pari a € 436,8, importo garantito pari a € 194,7 mln), cui seguono il Mezzogiorno (finanziamenti pari a € 229,6, importo garantito pari a € 137,2 mln) e il Centro (finanziamenti pari a € 128,2, importo garantito pari a € 59,4 mln).

Grafico 4 – Finanziamenti accolti e importo garantito per area territoriale, I quadrimestre 2009 (€ mln)

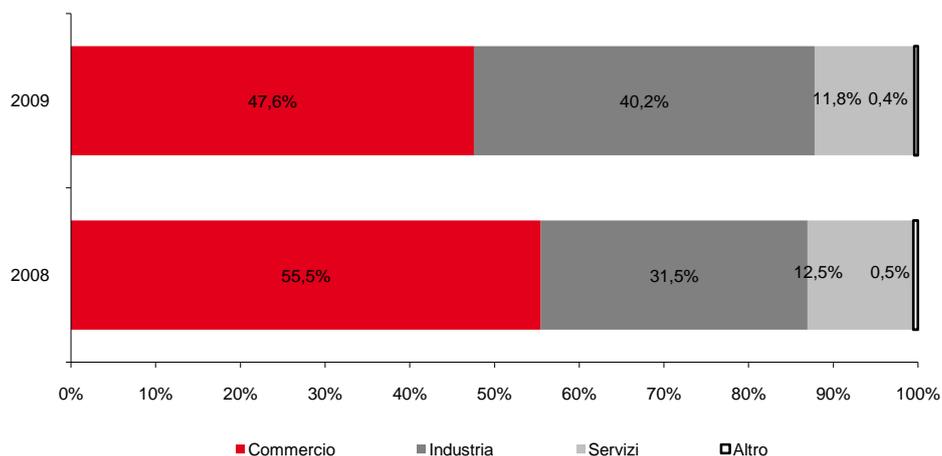


Fonte: Fondo Centrale di Garanzia

In linea con quanto registrato nelle precedenti annualità, il settore commercio si conferma il comparto con la quota più elevata di imprese finanziate (47,6%), cui seguono l'industria (40,2%) e i servizi (11,8%). Le ultime evoluzioni evidenziano, tuttavia, una diminuzione delle

aziende commerciali (-7,9 p.p. tra il I quadrimestre 2008 e il I quadrimestre 2009) a favore del settore industriale, che ha registrato un incremento di 8,8 p.p..

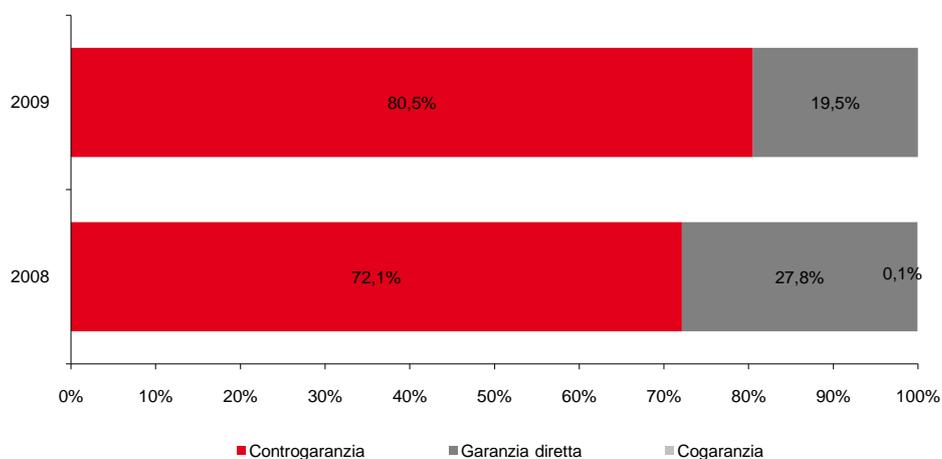
Grafico 5 – Distribuzione delle domande accolte per settore di attività, I quadrimestre 2008 - I quadrimestre 2009 (%)



Fonte: Fondo Centrale di garanzia

Rispetto al complesso delle richieste accolte, le operazioni di controgaranzia rappresentano la quota prevalente (80,5% del totale), seguite dalle domande di garanzia diretta (19,5%). Dal confronto con i dati relativi allo stesso periodo dell'anno precedente, si rileva come nei primi mesi del 2009 l'operatività del Fondo sia riconducibile prevalentemente alle richieste pervenute attraverso i Confidi (+8,4 p.p.), cui si contrappone una diminuzione delle operazioni di garanzia diretta di pari entità (-8,4 p.p.).

Grafico 6 – Distribuzione delle domande accolte per tipo di operazione, I quadrimestre 2008 - I quadrimestre 2009 (%)



Fonte: Fondo Centrale di Garanzia

Per quanto infine riguarda tempi e procedure, l'iter istruttorio è relativamente semplice (può essere avviato anche *on-line*) ed è previsto un termine massimo di due mesi per l'ammissione alla garanzia. Attualmente, oltre il 95% delle richieste viene presentato per via telematica ed i tempi medi di istruttoria e delibera delle richieste di garanzia sono pari, al massimo, a 15/20 giorni lavorativi.

1.4. Le novità normative

Sono stati adottati due principali provvedimenti legislativi volti al rafforzamento e all'ampliamento dell'operatività del Fondo di garanzia:

- a) il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con legge 28 gennaio 2009, n. 2 (cfr. art. 11);
- b) il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con legge 9 aprile 2009, n. 33.

In particolare, l'art. 11 del DL 185/2008 ha previsto:

- il rifinanziamento del Fondo fino al limite massimo di 450 milioni di euro, subordinatamente alla verifica, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della provenienza delle stesse risorse (comma 1);

- l'estensione degli interventi di garanzia alle imprese artigiane e la conseguente integrazione del Comitato di gestione. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 9 aprile 2009 è stata disposta l'integrazione del Comitato con tre nuovi rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico e con tre rappresentanti delle organizzazioni artigiane (Casartigiani, Confartigianato e CNA, comma 2));
- (cfr. comma 3) una riserva del 30 per cento del rifinanziamento a favore degli interventi di controgaranzia dei Confidi;
- (cfr. comma 4) l'espressa previsione della garanzia di ultima istanza dello Stato a favore del Fondo;
- (cfr. comma 5) la possibilità di incrementare la dotazione del Fondo mediante il versamento di contributi da parte delle banche, delle Regioni e di altri enti e organismi pubblici, ovvero con l'intervento della SACE S.p.A.

Il successivo DL 5/2009 ha previsto, inoltre:

- (cfr. art. 7 quinquies, comma 5) l'assegnazione al Fondo di risorse rientranti nella dotazione del Fondo per la finanza d'impresa:
 - le risorse destinate alle imprese innovative ai sensi dell'articolo 106 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni (attualmente sulla misura sono disponibili circa 100 milioni di euro non impegnati);
 - le risorse del Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio, di cui all'articolo 4, comma 106, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (circa 155 milioni di euro);
- (cfr. art. 7 quinquies, comma 8) nuovi stanziamenti (con corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, per i rispettivi anni), articolati come segue:
 - 200 milioni di euro per l'anno 2010;
 - 300 milioni di euro per l'anno 2011;
 - 500 milioni di euro per l'anno 2012;

- (cfr. art. 8, comma 2) nell'ambito del rifinanziamento fino a 450 milioni di euro previsto dall'art. 11, comma 1, del decreto legge 185/2008, vengono assicurati, in aggiunta ai 71 milioni di euro già versati per il 2008:
 - 80,5 milioni di euro per l'anno 2010;
 - 95,9 milioni di euro per l'anno 2012;
 - eventuali ulteriori disponibilità derivanti dalle revoche, fermo restando il limite complessivo dei 450 milioni di euro previsti dal suddetto articolo 11, c. 1;
- (cfr. art. 7, comma 1 quinquies, art. 7, comma 1 sexies) istituzione di una riserva, per l'anno 2009, di almeno 10 milioni di euro (a valere sulle risorse del Fondo di cui all'articolo 13, comma 3 quater del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge n. 133 del 6 agosto 2008), a favore delle imprese operanti nei distretti industriali della concia, del tessile e delle calzature ove siano state realizzate opere di carattere collettivo per lo smaltimento ed il riciclo dei rifiuti o per il riciclo e la depurazione di almeno il 95% delle acque ad uso industriale, per il rilascio di garanzie anche attraverso il ricorso ai Confidi;
- (cfr. art. 8 septies) istituzione di una riserva, per l'anno 2009, di almeno 45 milioni di euro (a valere sul rifinanziamento previsto dall'art. 11 del decreto legge 185/2008) a favore delle imprese produttrici di latte che hanno acquistate quote latte successivamente al periodo di applicazione del decreto legge n. 49/2003. Le risorse sono definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali. Per le modalità ed i criteri di accesso al Fondo si applica il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 14 febbraio 2006 (cd decreto ISMEA).

A tale riguardo, si sottolinea che il regolamento del Fondo (DM 248/1999) prevede l'ammissibilità del settore agricolo nel solo caso di intervento in controgaranzia del Confidi agricoli.

Inoltre, in data 9 aprile 2009, il Comitato di gestione ha deliberato di elevare da 500.000 a 1.500.000 di euro il limite dell'importo massimo garantito dal Fondo per ciascuna impresa beneficiaria.

Infine, a seguito al terremoto in Abruzzo, l'art. 10 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 prevede l'istituzione, nell'ambito del Fondo di garanzia e mediante decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di un'apposita sezione destinata alla concessione gratuita delle garanzie, estesa anche agli studi professionali (attualmente esclusi se non iscritti al registro delle imprese), con la previsione di particolari modalità di favore per la concessione delle garanzie medesime.

1.5. La dotazione finanziaria ed i volumi attivabili

La tabella che segue sintetizza il rifinanziamento complessivo del Fondo alla luce dei recenti provvedimenti legislativi citati nel precedente paragrafo: a favore del Fondo sono stati stanziati complessivamente 1.502,40 milioni di euro.

Tabella 1 - Rifinanziamento del Fondo di garanzia

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
art. 11, comma 1 DL 185/08 (fino a 450 milioni). Risorse rinvenienti dalle revoche e rinunce relative alla legge 488/92	71		80,5		95,9	247,4
art. 7, DL 5/09:						
<i>Art. 7-quinquies, comma 5 -" con decreto del Mise, di concerto con il MEF, la dotazione del Fondo [...] può essere incrementata anche mediante l'assegnazione di risorse rientranti nella dotazione del Fondo finanza d'impresa [...] e riguardanti:"</i>						
<i>- le risorse destinate alle imprese innovative ai sensi dell'articolo 106 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, gestita da Mediocredito Centrale sul conto di Tesoreria n. 23514;</i>		184				184
<i>le risorse del Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio, di cui all'articolo 4, comma 106, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, gestiti da Invitalia SpA - depositate sul conto corrente n. 22047 di Tesoreria Centrale (circa 155 milioni)</i>		65				65
<i>Art. 7-quinquies, comma 8 - La dotazione [...] è incrementata per l'anno 2010 di 200 milioni di euro, per l'anno 2011 di 300 milioni di euro, nonché, per l'anno 2012, di ulteriori 500 milioni di euro. Agli oneri [...], si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate.</i>			200	300	500	1.000
Somme ancora disponibili sul conto MCC al netto dei 71 mln del 2008)		329				
Totale	71	578	280,5	300	595,9	1.825,40

A questi, vanno aggiunte le risorse che, in base all'accordo quadro ABI-MEF del 25 marzo 2009, le banche che emetteranno gli strumenti ibridi di patrimonializzazione dovranno versare al fondo. Si tratta dell'1,5 per cento dell'ammontare degli strumenti emessi. A titolo esemplificativo, se le emissioni dovessero raggiungere i 10 miliardi, al Fondo andrebbero 150 milioni di euro aggiuntivi.

In adempimento a quanto previsto da Basilea 2, per ogni operazione finanziaria ammessa all'intervento del Fondo viene accantonato, a titolo di coefficiente di rischio, un importo non inferiore all'8% dell'importo garantito dal Fondo (art. 1, comma 2 del DM del 23/9/2005). Attualmente, la quota di accantonamento è prudenzialmente posta al 10% ed elevata al 20% per le operazioni più rischiose (ad esempio, imprese in fase di start up).

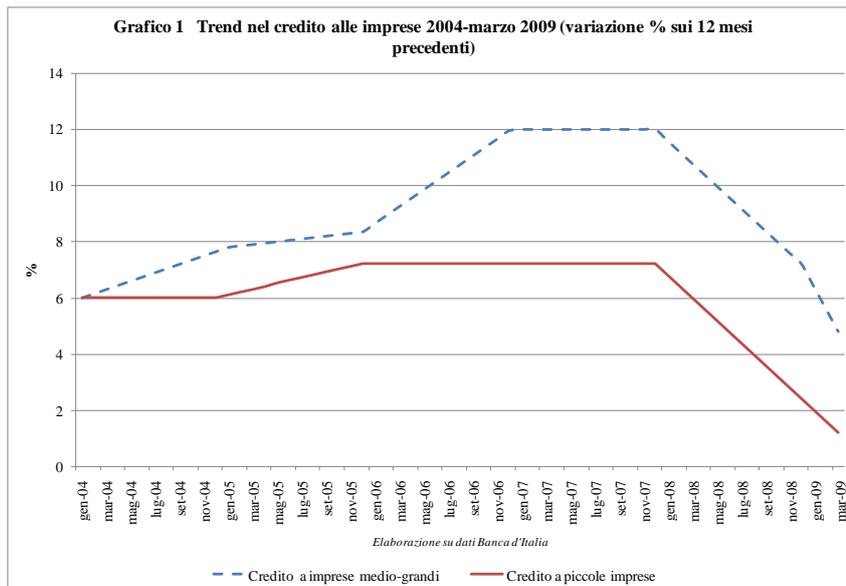
Sulla base dell'attuale politica di gestione del rischio adottata dal Comitato, la dotazione finanziaria aggiuntiva prevista pari a circa 1,5 miliardi di euro consentirebbe di attivare:

- nuovi finanziamenti per circa 24 miliardi di euro, in considerazione di un moltiplicatore sul "finanziato" pari a circa 16 (dato dal rapporto $[1 / (0,118 * 0,527)]$);
- garanzie addizionali per circa 12 miliardi di euro, in considerazione di un moltiplicatore sul "garantito" pari a circa 8 (dato dal rapporto $(1 / 0,118)$).

1.6. Le questioni aperte

In un contesto ancora caratterizzato da una riduzione del credito alle imprese, l'estensione della copertura agli artigiani e la recente introduzione di una vera garanzia statale (ponderazione zero per le banche) fanno prevedere una pressione significativa per gli interventi del Fondo di Garanzia, anche in ragione delle sue maggiori disponibilità finanziarie.

Gli ultimi dati disponibili (cfr. grafico successivo) evidenziano abbastanza chiaramente una decelerazione nella crescita del credito che è particolarmente marcata e ormai prossima allo zero nel comparto delle PMI.



In parte, questo fenomeno è dovuto a elementi di razionamento generati da un costo del denaro che per molte piccole imprese è divenuto insostenibile nell'attuale congiuntura. A sua volta, ciò deriva anche dal fatto che le banche hanno traslato sui propri tassi attivi solo una modesta frazione della notevole riduzione dei tassi interbancari che ha avuto luogo a partire da ottobre dello scorso anno.

In un contesto come quello che emerge dai dati presentati e con una disponibilità finanziaria almeno quadruplicata, il Fondo è quindi chiamato a giocare un ruolo molto più importante di quello sostanzialmente marginale ricoperto in passato, quando poteva limitarsi ad “accompagnare” gli andamenti generali del credito alle PMI (nel 2008 –anno di massima operatività del Fondo- i prestiti su cui è stata apposta la garanzia sono ammontati a circa 2,8 miliardi , a fronte di uno stock di prestiti alle PMI di circa 800 miliardi). A politiche invariate, una dotazione di 1,6 miliardi permetterebbe infatti di prestare la garanzia su un totale di almeno 30 miliardi di operazioni. Occorre naturalmente chiedersi se il nuovo e importante ruolo assegnato al Fondo richieda una ripensamento delle sue modalità operative.

Primo spunto per la discussione: gli attuali meccanismi di funzionamento sono adeguati?

a) *Una politica troppo prudente?*

Partendo dal dato quantitativo, si rileva a fronte di un accantonamento di circa il 12 per cento del garantito, le perdite effettive - dopo le azioni di recupero - sono pari allo 0,62 per cento. Può dunque essere oggetto di valutazione se sia adeguato in questa fase in cui è necessario ampliare i volumi di attività del Fondo far scendere la percentuale dell'accantonamento all'8 per cento attualmente consentito.

Inoltre, le procedure fino ad oggi sono state significativamente pro cicliche, in quanto basate sulla storia passata dell'azienda. Per permettere ad aziende fondamentalmente sane di aver accesso al credito anche in questa fase ciclica, dove inevitabilmente i bilanci presentano risultati inferiori rispetto agli anni di alta crescita economica, e quindi far svolgere al Fondo pienamente il suo compito, si potrebbe considerare una modalità più elastica per esaminare i bilanci del periodo 2008-2009.

b) Il meccanismo di applicazione della garanzia è efficiente?

Al momento la garanzia copre il 50 % di ogni singola rata del singolo finanziamento. Ma da un lato è ampiamente dimostrato come i fenomeni di inadempienza siano praticamente nulli in prossimità della scadenza dei prestiti; dall'altro il meccanismo non permette la riduzione nella volatilità delle perdite attese che per la legge dei grandi numeri potrebbe invece derivare da un approccio di portafoglio.

Si potrebbe poi esplorare, anche dal punto di vista delle compatibilità con la normativa comunitaria e con la normativa relativa alla garanzia dello Stato, la possibilità di affiancare all'attuale meccanismo uno schema basato su una logica di portafoglio. Lo Stato potrebbe ad esempio coprire una percentuale (calcolata sulla base dei tassi medi di insolvenza) della prima perdita emergente dal portafoglio prestiti della singola banca. In una logica di *tranching*, ciò potrebbe permettere alle banche di rimanere titolari di un *asset* di ottima qualità, utilizzabile per il rifinanziamento BCE a costi decisamente contenuti e meno assorbente dal punto di vista del bilancio. Tali vantaggi di costo potrebbero quindi essere tradotti in oneri finanziari più sostenibili per le PMI.

Secondo spunto per la discussione: quanto vale la garanzia dello Stato?

Il fondo funziona se l'impresa ottiene un beneficio in termini di:

- ammissione al finanziamento o
- minor costo del finanziamento.

Al fine di quantificare il beneficio per un'impresa ammessa alla garanzia pubblica in termini di spread sul costo del finanziamento, appare utile far riferimento a quanto indicato dalla Commissione Europea, nella recente Comunicazione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (2008/C 155/02).

Un regime di garanzia statale costituisce aiuto nella misura in cui determini un vantaggio per l'impresa. Per determinare la sussistenza di tale vantaggio (e quindi dell'elemento di aiuto della garanzia pubblica), la Commissione Europea ha fornito una stima del valore di mercato della garanzia statale che risulta modulata in funzione del rating dell'impresa beneficiaria (cd "premi esenti annui").

Il valore di mercato della garanzia pubblica è stato stabilito sulla base di indagini condotte dalla Commissione, e rappresenta quindi una quantificazione del risparmio per l'impresa beneficiaria della garanzia dello Stato, in termini percentuali sull'importo garantito.

Si seguito si riporta la tabella contenuta nella Comunicazione della Commissione (2008/C 155/02). In particolare, nella colonna relativa al "Premio esente annuo" sono riportati i valori di mercato della garanzia dello Stato, in funzione dello standing creditizio delle imprese beneficiarie, in percentuale del finanziamento effettivamente garantito.

Ad esempio un'impresa con "capacità di pagamento adeguata" per effetto della garanzia pubblica ottiene un risparmio annuo stimabile in 0,8% sull'importo garantito.

«Qualità creditizia	Standard & Poor's	Fitch	Moody's	Premio "esente" annuo
Qualità più elevata	AAA	AAA	Aaa	0,4 %
Capacità di pagamento molto alta	AA + AA AA -	AA + AA AA -	Aa 1 Aa 2 Aa 3	0,4 %
Capacità di pagamento alta	A + A A -	A + A A -	A 1 A 2 A 3	0,55 %
Capacità di pagamento adeguata	BBB + BBB BBB -	BBB + BBB BBB -	Baa 1 Baa 2 Baa 3	0,8 %
Capacità di pagamento che può risentire di condizioni sfavorevoli	BB + BB	BB + BB	Ba 1 Ba 2	2 %
	BB - B +	BB - B +	Ba 3 B 1	
Capacità di pagamento probabilmente pregiudicata in caso di condizioni sfavorevoli	B B -	B B -	B 2 B 3	3,8 %
				6,3 %
Capacità di pagamento che dipende dal perdurare di condizioni favorevoli	CCC + CCC CCC - CC	CCC + CCC CCC - CC C	Caa 1 Caa 2 Caa 3	Non può essere fornito un premio "esente" annuo
In stato di inadempimento o prossimo allo stato di inadempimento	SD D	DDD DD D	Ca C	Non può essere fornito un premio "esente" annuo»

Con l'emanazione del decreto sulla garanzia di ultima istanza da parte dello Stato, le banche potranno assegnare ponderazione zero alla porzione di *asset* coperta da garanzia. Grazie alla maggiore trasparenza così generata, diventerà quindi possibile misurare in modo preciso l'incidenza dei vari elementi di costo sulla determinazione del tasso caricato sulle imprese. Ciò a sua volta potrebbe servire per rendere meno automatico l'accesso alla garanzia dello Stato.

Andrebbe valutato un meccanismo attraverso il quale la concessione della garanzia sarebbe prioritariamente concessa alle banche in grado di praticare alle PMI le condizioni migliori.

In ogni caso, va individuato un meccanismo per assicurare che i vantaggi in termini di minore costo del finanziamento (o di accesso al credito) siano visibili all'impresa (si veda nota Confcommercio al termine di questa sezione).

Terzo spunto per la discussione: che rapporto ci deve essere con le politiche del credito in atto?

Come portato dalla crisi finanziaria, è divenuto molto più attivo il ruolo dello Stato nel monitoraggio e nella facilitazione dei flussi di credito. In particolare, è ora operativo un Osservatorio nazionale, al quale partecipano tutti gli attori della scena economica e finanziaria, che ha come missione principale l'analisi delle politiche creditizie e l'evidenziazione di eventuali criticità nell'ottica di una loro rimozione. Data la rilevanza assunta dal Fondo, è chiaro come il monitoraggio debba interessare anche le operazioni garantite. In una visione ancora più proattiva, potrebbe essere inoltre vagliata l'ipotesi di utilizzare il Fondo come strumento di politica economica nella soluzione di specifici problemi settoriali di allocazione del credito. A fronte di flussi di credito ordinari inadeguati in determinati comparti produttivi, il Fondo potrebbe ad esempio privilegiare un'operatività diretta a tali comparti.

BOX - CONTRIBUTO SOTTOPOSTO DA CONFCOMMERCIO⁴

Fondo centrale di garanzia per le PMI
Proposte per una maggiore efficacia degli interventi

I recenti interventi governativi hanno potenziato significativamente le capacità operative del Fondo centrale di garanzia per le PMI principalmente attraverso:

-un consistente incremento delle disponibilità finanziarie del Fondo per gli anni 2009-2012;

-l'equiparazione alla garanzia statale delle garanzie prestate dal Fondo.

Fin dalla sua costituzione l'operatività del Fondo è stata finalizzata al miglioramento ed all'agevolazione dell'accesso al credito bancario da parte delle piccole e medie imprese.

Nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria, tale finalità deve realizzarsi soprattutto garantendo un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse pubbliche.

⁴ Il contenuto della nota è di responsabilità esclusiva di Confcommercio.

Ciò richiede l'attivazione di alcune misure volte a garantire maggiormente il trasferimento alle imprese dei vantaggi derivanti dal recente potenziamento del Fondo centrale di garanzia.

Nella sostanza, gli interventi di seguito proposti hanno l'obiettivo di favorire la trasmissione degli effetti della garanzia pubblica sul pricing dei finanziamenti erogati alle imprese.

Dall'avvio dell'operatività del Fondo tale effetto non è stato specificamente rilevato. Oggi, l'equiparazione delle garanzie del Fondo alla garanzia statale impone piena trasparenza delle condizioni applicate sui finanziamenti assistiti, soprattutto attraverso un sistematico monitoraggio.

Individuazione di criteri di maggiore trasparenza

Una prima misura passa attraverso una maggiore trasparenza nelle richieste di intervento indirizzate al Fondo.

In particolare, nel modulo di richiesta di intervento la banca o l'intermediario finanziario dovrebbero indicare i seguenti elementi:

- le condizioni di tasso applicate in presenza della garanzia del Fondo;
- le condizioni di tasso che verrebbero applicate sulla stessa operazione in assenza della garanzia;
- l'eventuale mancato o minore finanziamento dell'impresa in assenza della garanzia.

Le informazioni raccolte, relative alle pratiche ammesse alla garanzia del Fondo, dovranno essere oggetto di periodica elaborazione da parte del soggetto gestore.

I dati e le informazioni rilevate verranno classificati per forma tecnica di finanziamento, per banca e per territorio e dovranno essere oggetto di pubblicazione e comparazione con i dati degli Osservatori territoriali sul credito istituiti ai sensi dell'articolo 12, comma 6 della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Tali elaborazioni saranno finalizzate a consentire la misurabilità dei vantaggi derivanti dagli interventi del fondo a favore delle imprese.

Allo stesso tempo, nel caso di interventi di controgaranzia, dovranno essere previste condizioni di maggiore trasparenza anche per le commissioni applicate dai confidi.

Formalizzazione dei rapporti tra banche e Ministero dello sviluppo economico in materia di condizioni agevolative da applicare alle imprese beneficiarie finali

L'accesso agli interventi del Fondo potrebbe essere regolato da specifiche convenzioni da stipularsi tra banche, intermediari finanziari e Ministero dello sviluppo economico.

Sia pure con le necessarie differenziazioni, la stipula di convenzioni tra il Ministero e le banche presenterebbe analogie rispetto a quanto già avviene tra banche e confidi, in particolare per quanto riguarda la predefinizione delle condizioni da applicare sui finanziamenti.

Le convenzioni dovranno prevedere gli spread massimi che potranno essere applicati dalle banche alle operazioni di finanziamento assistite dalle garanzie del Fondo.

Inoltre, in presenza di spread inferiori a predefiniti livelli, si potrà prevedere l'attivazione di una procedura semplificata di accesso e delibera delle garanzie da parte del Fondo. Ciò allo scopo di favorire ed incentivare l'operatività delle banche che, in presenza dell'intervento del Fondo, offrono le migliori condizioni.

Eliminare l'effetto pro-ciclico nella valutazione delle imprese ammissibili agli interventi del Fondo

Si sottolinea, inoltre, la necessità di adattare alcuni criteri di ammissione alle garanzie del Fondo all'attuale contesto di crisi economico-finanziaria.

L'attuale fase congiunturale, infatti, si riflette inevitabilmente in senso negativo sulle condizioni di gestione economico-finanziaria delle imprese.

Ciò impone l'esigenza di una modifica, almeno per il prossimo biennio, di alcuni criteri di valutazione per l'ammissione alle garanzie.

In particolare, vi è l'esigenza di favorire l'accesso al Fondo modificando i parametri delle attuali "procedure di valutazione semplificate" (parametri per confidi autorizzati, operazioni semplificate, microcredito).

Tali procedure di valutazione rappresentano oltre l'80 per cento dell'operatività del Fondo e consentono una rapida definizione degli interventi di garanzia.