

[illegible]

2025



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**I quaderni del Rapporto
sul Coordinamento della finanza pubblica**

**Quaderno n. 2
Le garanzie pubbliche**

Settembre 2025

Il Quaderno è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 22 settembre 2025 (del. n. 15/SSRRCO/RCFP/2025).
È stato redatto dal Cons. Giancarlo Astegiano. Ha contribuito alla predisposizione il dott. Nicola D'Elpidio.
L'editing è stato curato da Marina Mammola, Giuseppina Scicolone e Vittoria Zuccari.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

QUADERNI DEL RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

IL SISTEMA DELLE GARANZIE PUBBLICHE

ABSTRACT

Nell'ambito delle politiche di agevolazione ed incentivo alle imprese e di sostegno alle famiglie, si è consolidato l'utilizzo dello strumento della garanzia pubblica a sostegno di finanziamenti erogati per finalità predeterminate dal legislatore in relazione a politiche ritenute prioritarie.

La presenza di una garanzia pubblica rappresenta un meccanismo efficace per mitigare il rischio di credito in capo agli intermediari finanziari e, conseguentemente, per agevolare l'accesso alla provvista da parte delle imprese o delle famiglie. Durante l'emergenza sanitaria le garanzie hanno svolto una funzione importante nel sostenere la crescita del credito per le imprese solide ma colpite da carenze di liquidità, facilitando l'accesso ai finanziamenti anche per nuovi clienti e contribuendo così alla tenuta complessiva del sistema finanziario. Le garanzie sui prestiti hanno, altresì, contribuito a contenere le insolvenze e a stimolare gli investimenti.

L'efficacia di tale strumento è, tuttavia, subordinata all'adozione di rigorosi criteri di istruttoria e monitoraggio del merito creditizio; in assenza di tali presidi, gli operatori possono incorrere in rischi di credito sulla quota residuale non garantita. Di particolare rilevanza risulta, il rafforzamento del monitoraggio al fine del contenimento dei rischi per la finanza pubblica. La legge di bilancio per il 2025 si è mossa in questa direzione riducendo il tetto massimo delle garanzie concedibili.

La crescente complessità del sistema delle garanzie evidenzia la necessità di una disciplina normativa unitaria. Tale esigenza si manifesta sia con riferimento alla strutturazione delle operazioni di garanzia – la cui tipologia deve essere preventivamente qualificata al fine di valutarne l'impatto sui saldi di finanza pubblica – sia in relazione alla loro corretta rappresentazione contabile e finanziaria nel bilancio dello Stato.

Considerata la natura articolata degli strumenti di garanzia, l'ampiezza e l'eterogeneità delle informazioni necessarie per valutarne l'efficacia, nonché la circostanza che ciascuna misura risulta affidata alla gestione di soggetti esterni, si rende opportuna un'attività di razionalizzazione del sistema. Tale processo dovrebbe basarsi sull'adozione di schemi di garanzia standardizzati e omogenei che consentano un confronto sistematico e trasparente dei profili gestionali, l'applicazione condivisa di criteri prudenziali uniformi nella gestione del rischio e l'implementazione di un sistema informativo coordinato tra tutti i soggetti pubblici coinvolti.

Inoltre, un quadro unitario ed omogeneo di rappresentazione consentirebbe un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche, attraverso l'applicazione di modelli di valutazione finalizzati a verificare l'adeguatezza delle risorse stanziare rispetto ai rischi assunti dallo Stato. Ciò permetterebbe non solo di accertarne la congruità rispetto alle potenziali perdite, ma anche di individuare eventuali eccedenze di risorse rispetto al profilo di rischio effettivo o assumibile.

INDICE

IL SISTEMA DELLE GARANZIE PUBBLICHE

INTRODUZIONE	3
1. LE GARANZIE PUBBLICHE: CARATTERISTICHE, OPERATIVITÀ, INCIDENZA SULLA FINANZA PUBBLICA.	3
1.1. La garanzia quale strumento di attuazione delle politiche pubbliche	4
1.2. Le garanzie nel quadro degli aiuti di Stato	7
1.3. Le modalità operative e le regole di funzionamento	16
1.4. Tipologia delle garanzie e ricadute di finanza pubblica	18
1.5. Le garanzie nella finanza pubblica europea	18
1.6. La rappresentazione delle garanzie nel bilancio dello Stato	20
1.7. La dimensione quantitativa e l'incidenza sulla finanza pubblica	21
1.8. La dimensione quantitativa: alcuni indicatori	25
1.9. Incidenza delle garanzie sul rischio di credito	26
1.10. La gestione delle operazioni: escussioni delle garanzie e perdite	28
1.11. Il ricorso indebito alla garanzia pubblica	30
2. LE PRINCIPALI GARANZIE	31
2.1. Le garanzie in gestione al R.T.I. con mandatario il Mediocredito Centrale	31
2.2. Le garanzie gestite da Sace S.p.A.	45
2.3. Le garanzie gestite da Consap	66
3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	71
ALLEGATO 1: GENERAL GOVERNMENT - TOTAL STOCK OF GOVERNMENT GUARANTEES - PERCENTAGE OF GROSS DOMESTIC PRODUCT (27 COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION)	77
ALLEGATO 2: EFFETTO SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA – ANNO 2024	78



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Mauro Orefice, Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino, Massimiliano Minerva, Cinzia Barisano, Cristiana Rondoni;

Consiglieri:

Luigi Caso, Giancarlo Astegiano, Giuseppe Maria Mezzapesa, Vincenzo Chiorazzo, Maria Rita Micci, Sergio Gasparrini, Angelo Maria Quaglini, Vanessa Pinto;

Primi Referendari:

Patrizia Esposito;

Referendari:

Lucia Marra.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera d);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 61/SSRRCO/INPR/2024, con la quale è stata approvata la Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 17 settembre 2025, è stata integrata la convocazione delle Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 22 settembre 2025;

UDITO nell'adunanza del 22 settembre 2025, il relatore Cons. Giancarlo Astegiano;

DELIBERA

di approvare, nell'ambito dei "Quaderni del rapporto sul coordinamento della finanza pubblica", il documento "Il sistema delle garanzie pubbliche".

IL RELATORE
Giancarlo Astegiano
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE
Guido Carlino
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 2 ottobre 2025.

IL DIRIGENTE
Antonio Franco
F.to digitalmente

IL SISTEMA DELLE GARANZIE PUBBLICHE

INTRODUZIONE

L'analisi si sviluppa in due parti, la prima diretta a fornire un quadro generale delle garanzie e la seconda volta a trattare in modo dettagliato i principali strumenti di garanzia utilizzati.

In particolare, nella trattazione generale viene delineato il ruolo delle garanzie nell'attuazione delle politiche pubbliche con riguardo anche alla disciplina degli aiuti di Stato. Vengono forniti, inoltre, elementi sulle regole di funzionamento e di contabilizzazione con evidenza dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e sull'incidenza sul rischio di credito. L'esame pone, altresì, in evidenza le caratteristiche delle garanzie e la loro quantificazione, sia in termini di flusso che di stock, con indicazione specifica delle escussioni.

Viene sviluppato, anche, un confronto fra le garanzie pubbliche in ambito europeo e, segnatamente, in relazione ai Paesi dell'Area euro con maggiore PIL che presentano rilevanti volumi di garanzie pubbliche.

La seconda parte esamina, sulla base dei dati forniti dai gestori e dalle amministrazioni interessate, l'andamento finanziario e gestionale delle principali garanzie in essere, distinguendo gli schemi di garanzia in base al soggetto gestore e, in base alla disciplina vigente, gli intermediari che gestiscono le principali garanzie sono il Raggruppamento Temporaneo di Imprese (R.T.I.) con mandatario il Mediocredito Centrale S.p.A., Sace S.p.A e Consap S.p.A.

In particolare, al fine di meglio comprendere e valutare il funzionamento e la ricaduta delle operazioni di garanzia sulle politiche pubbliche, vengono fornite informazioni specifiche, sui risultati delle principali garanzie, ponendo in rilievo quegli strumenti che presentano una maggiore rilevanza in termini di importi garantiti e, quindi, presentano un maggior impatto a livello economico e sociale, misure che appare utile monitorare anche ai fini dell'incidenza sui saldi di finanza pubblica.

Laddove il gestore opera con più strumenti, l'esame è stato svolto distinguendo fra schemi di garanzia vigenti pienamente operativi e quelli non più in vigore la cui operatività è limitata alle operazioni che sono state poste in essere nel periodo di vigenza.

1. LE GARANZIE PUBBLICHE: CARATTERISTICHE, OPERATIVITÀ, INCIDENZA SULLA FINANZA PUBBLICA

Nell'ambito delle politiche pubbliche di agevolazione ed incentivo alle imprese e di sostegno alle famiglie è divenuto sempre più frequente l'utilizzo dello strumento della garanzia pubblica a sostegno di finanziamenti erogati per finalità specifiche e predeterminate dal legislatore. In altri termini, si tratta di uno strumento destinato a supportare specifiche politiche pubbliche, ritenute prioritarie.

Le modalità della prestazione della garanzia su operazioni finanziarie sono molteplici e, in linea generale, si tratta di agevolazioni che assumono una pluralità di forme tecniche¹ quali la garanzia diretta, la controgaranzia e la riassicurazione, a valere su risorse pubbliche; concesse a fronte di finanziamenti o di operazioni finanziarie aventi le caratteristiche definite dalla disciplina istitutiva, che determina, per la quota corrispondente all'operazione garantita, una traslazione del rischio dell'inadempimento del beneficiario dal soggetto finanziatore allo strumento di garanzia e, quindi, all'Amministrazione pubblica alla quale fa capo la singola misura.

Peraltro, a partire dal 2020, prima la pandemia e poi la crisi energetica scaturita anche dal conflitto innescato dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, hanno comportato un'espansione ulteriore dell'intervento dello Stato a sostegno delle imprese e una delle modalità utilizzate

¹ In particolare, per "garanzia diretta" si intende la garanzia prestata direttamente a favore dei soggetti finanziatori; per "controgaranzia", la garanzia prestata a favore dei confidi operanti nel settore agricolo, agroalimentare, dei fondi di garanzia gestiti da intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del T.U. bancario, nonché i fondi di garanzia pubblici; mentre per "cogaranzie" la garanzia prestata direttamente a favore dei soggetti finanziatori congiuntamente ai Confidi e agli altri Fondi di garanzia.

maggiormente è stata quella del ricorso allo strumento della garanzia pubblica, sia mediante istituti già operativi che con la previsione di nuovi schemi limitati al periodo emergenziale.

In considerazione della peculiarità del fenomeno e delle modalità operative che prevedono l'intervento di soggetti gestori delle operazioni, esterni all'Amministrazione, occorre richiamare l'attenzione sulla natura dell'istituto della garanzia, sul concreto funzionamento del meccanismo della garanzia pubblica, sulle operazioni finanziarie, sulla ricaduta ed incidenza sulla finanza pubblica, tenuto conto che si tratta di un fenomeno che a fronte di caratteristiche comuni si diversifica in relazione alle specifiche finalità perseguite.

1.1. La garanzia quale strumento di attuazione delle politiche pubbliche

Le garanzie svolgono un ruolo rilevante nell'attuazione delle politiche pubbliche principalmente nel settore delle imprese, del sostegno alla famiglia, nonché in relazione agli interventi in materia energetica.

Inoltre, lo strumento della garanzia a sostegno di operazioni finanziarie ha consentito di sviluppare e rafforzare le politiche di contenimento degli effetti delle crisi pandemica ed energetica e di favorire quelle di sostegno della ripresa e del consolidamento economico di singoli e specifici settori economici.

In ragione del potenziale impegno finanziario che comporta, la previsione della garanzia pubblica a sostegno di singole misure è demandata alla legge che individua l'ambito di intervento e, in base alle singole politiche, il ministero di riferimento.

Tenuto conto delle competenze generali, il dicastero deputato alla gestione della maggior parte degli interventi di garanzia è il Ministero dell'economia e delle finanze al quale, nell'ambito delle politiche di competitività, investimenti e sviluppo, per il tramite del Dipartimento dell'Economia, è demandato l'obiettivo strategico di "Valorizzare le risorse impiegate nelle politiche pubbliche nei settori strategici per il Governo, a tutela dell'occupazione, della crescita sostenibile, dello sviluppo e della modernizzazione, attraverso analisi, valutazioni e proposte di interventi", con l'intento di rafforzare il sistema produttivo. Un ruolo centrale è rivestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che ha compiti di verifica del sistema delle garanzie in relazione all'incidenza sul bilancio dello Stato e sui saldi di finanza pubblica.

Con riferimento agli interventi rientranti nella competenza del Ministero dell'economia e delle finanze il sistema delle garanzie si ricollega, in via prevalente, agli impegni assunti dallo Stato a sostegno dell'economia e dell'export (Fondo export), a quelli strategici nell'ambito della gestione degli interventi finanziari dello Stato (Fondo GACS)², estendendosi anche allo sviluppo delle politiche ambientali (Green new deal)³ e a quelle abitative (Fondo di garanzia per la prima casa)⁴.

Inoltre, al fine di fronteggiare l'emergenza pandemica è stato introdotto uno strumento specifico, denominato Garanzia Italia e, per contrastare la crisi energetica, la misura denominata SupportItalia, entrambi attualmente chiusi quanto a rilascio di nuove garanzie poiché giunti a scadenza ma che, ovviamente, proseguono la loro azione in relazione agli effetti delle garanzie emesse nel periodo di vigenza fino alla scadenza di ciascuna di esse.

² Il Fondo è collegato all'obiettivo di valorizzare le risorse impiegate nelle politiche pubbliche, a tutela dell'occupazione, della crescita sostenibile, dello sviluppo e della modernizzazione. L'obiettivo è, in parte, misurato attraverso il grado di avanzamento del piano di realizzazione del modello di gestione del rischio relativo alle garanzie pubbliche volto alla minimizzazione delle perdite e dall'altro, tramite il grado di realizzazione delle proposte di interventi finanziari dello Stato nell'economia, con particolare riferimento al potenziamento degli strumenti di agevolazione finanziaria per le imprese, incluse le iniziative di supporto alla realizzazione degli interventi PNRR e il sostegno finanziario pubblico all'esportazione.

³ In tale ambito, l'azione del Ministero è finalizzata al perseguimento dell'obiettivo strutturale di sostegno allo sviluppo delle politiche ambientali.

⁴ Il Fondo di garanzia prima casa rappresenta un importante strumento di sostegno alle categorie più fragili di individui, quali i giovani e le famiglie, nell'acquisto della prima casa. Si tratta di uno strumento più volte rifinanziato: da ultimo, l'articolo 6-ter, del DL 95 del 2025 ha incrementato di 30 milioni per l'anno 2025 le risorse del Fondo.

Anche nei documenti programmatici di finanza pubblica per il 2025 si ritrova il perseguimento di obiettivi legati alla gestione delle garanzie, laddove è prevista la necessità di valorizzare gli schemi di garanzia previsti per promuovere investimenti a elevata addizionalità e il *crowdfunding* di capitali privati.

All'interno del Piano strutturale di bilancio, approvato nell'autunno del 2024, è prevista l'implementazione e il monitoraggio degli schemi di garanzia pubblica, e in particolare di quelli di attivazione più recente, quali lo strumento 'Archimede', che ha la finalità di intervenire in aree caratterizzate da parziali fallimenti di mercato e operare come strumento di leva, funzionale a recuperare una compartecipazione del sistema bancario.

In considerazione della centralità dello strumento della garanzia per il sostegno delle politiche a favore del settore economico, un ruolo centrale è rivestito, anche, dal Ministero delle imprese e del made in Italy tanto che il sistema delle garanzie è una delle *policy* principali che nel 2024 ha interessato il 30 per cento delle risorse stanziare per la spesa del Dicastero. In particolare, nella priorità "sostegno alle imprese attraverso una strategia industriale integrata a livello nazionale ed europeo" si ricollega l'obiettivo strategico di "Aumentare l'efficienza del Fondo di Garanzia" con la finalità di potenziare l'efficacia del Fondo di garanzia per le PMI, strumento consolidato ed operativo dal 2014, nei confronti delle imprese beneficiarie, attraverso l'ingresso di risorse supplementari da parte di enti pubblici e privati, in conformità con quanto stabilito dal decreto del Ministro dello sviluppo economico (ora Ministero delle imprese e del made in Italy), in accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 26 gennaio 2012.

Anche nei documenti programmatici e di bilancio per l'anno 2025, è stata confermata l'importanza e la centralità di tale strumento nell'ambito delle politiche di attrazione degli investimenti e ridisegno strategico degli incentivi alle imprese con il perseguimento dell'obiettivo strategico di promuovere la competitività del Paese attraverso l'efficace impiego di risorse pubbliche nazionali ed europee ed il sostegno al credito della PMI. In attesa che venga definito il funzionamento del Fondo per il 2026⁵, il Ministero delle Imprese e del made in Italy ha istituito nell'ambito del Fondo una riserva speciale di 130 milioni a valere sul "Programma nazionale complementare di azione e coesione imprese e competitività del ciclo 2014-2020"⁶.

Pertanto, non tutte le misure previste hanno trovato attuazione. Infatti, la disciplina di cui all'art. 58-*bis* del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito con modificazioni dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157, che ha previsto la possibilità di concedere⁷ la garanzia del Fondo di garanzia PMI ai fondi pensione che, nell'ambito di apposite iniziative avviate dalle amministrazioni pubbliche, investano, a partire dal 1° gennaio 2020, risorse per la capitalizzazione o ripatrimonializzazione di micro, piccole e medie imprese, nei limiti della dotazione della sezione speciale, non è ancora operativa per la mancanza dei decreti attuativi⁸.

Lo strumento della garanzia pubblica è operativo anche in altri settori affidati ad altri dicasteri.

Infatti, anche in relazione ad alcune politiche di competenza del Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e foreste si è fatto ricorso a strumenti di garanzia finanziaria, principalmente

⁵ È allo studio la revisione delle procedure del fondo ed il suo funzionamento in vista della scadenza a fine anno del regime derogatorio previsto per il 2024 poi prorogato con modifiche anche per il 2025 dalla legge n. 207/2024, nonché la riforma della cornice normativa entro la quale sono erogate le garanzie pubbliche sui prestiti in coerenza con il mutato quadro normativo generale che ha introdotto l'obbligo a carico delle imprese di stipulare una copertura assicurativa contro i danni provocati da catastrofi e calamità naturali quale condizione necessaria per accedere alle garanzie sui finanziamenti e agli incentivi pubblici.

⁶ L'articolo 5, comma 7, del cd. Decreto Economia (d.l. 95/2025, comma 5, articolo 5) incrementa di 10 milioni la sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI dedicata agli enti del Terzo settore.

⁷ Nei limiti della dotazione della sezione speciale del Fondo che ammonta a 12 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2034.

⁸ Si tratta del Dpcm, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Commissione di vigilanza sui fondi pensione finalizzato a definire le aree strategiche d'intervento per le piccole e medie imprese beneficiarie e del decreto interministeriale del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con quello delle imprese e del made in Italy, necessario per disciplinare i criteri, le modalità e le condizioni di accesso della garanzia pubblica.

gestiti dall'ISMEA⁹, che coprono in parte il rischio delle banche nel concedere crediti alle imprese agricole e agroalimentari, facilitando così l'accesso ai finanziamenti. In sostanza, queste garanzie mirano a sostenere investimenti e liquidità nel settore, favorendo la crescita e la sostenibilità delle aziende agricole italiane favorendo lo sviluppo rurale e il supporto per gli investimenti produttivi in agricoltura, perseguendo l'obiettivo del miglioramento della sostenibilità dei processi produttivi attraverso il sostegno dell'agricoltura di precisione nel settore agricolo in sinergia con gli interventi previsti dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza.

Gli interventi da parte di ISMEA a garanzia delle imprese agricole (e della pesca) si sostanziano in garanzie dirette a fronte di finanziamenti bancari a medio e lungo termine concessi in favore delle imprese agricole (e della pesca), in controgaranzie o cogaranzie rivolte ai consorzi collettivi di garanzia fidi che a loro volta siano intervenuti nel rapporto tra banche e imprese agricole consorziate, nonché in controgaranzie o cogaranzie prestate a fondi di garanzia pubblici o privati, anche a carattere regionale, che abbiano effettuato interventi a garanzia degli stessi soggetti.

Le politiche del Ministero della Cultura si concentrano sulla protezione, promozione e valorizzazione del patrimonio culturale, attraverso contributi in conto interessi, mutui, e anche garanzie. In questo contesto si evidenzia il Fondo cultura¹⁰, gestito dall'Istituto per il Credito Sportivo e Culturale S.p.A., destinato, in parte, a finanziare interventi per la tutela, conservazione, restauro, fruizione, valorizzazione e digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale, e, per la restante parte, alla concessione di contributi in conto interessi per mutui e garanzie per interventi di salvaguardia del patrimonio culturale.

Le garanzie pubbliche nel contesto delle politiche del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sono rivolte a sostenere i progetti ambientali e agevolare l'accesso al credito per le imprese attraverso strumenti come il Fondo Nazionale Efficienza Energetica (FNEE) che offre garanzie su finanziamenti per progetti di efficienza energetica gestito da Invitalia ma che, ad oggi, non ha ancora trovato una piena attuazione.

Il FNEE istituito dall'art. 15 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE, disciplinato dal decreto interministeriale 22 dicembre 2017, si articola in due sezioni: una per il rilascio delle garanzie cui è destinato il 30 per cento delle risorse che annualmente confluiscono nel Fondo, e una ai fini della concessione di finanziamenti a tasso agevolato, cui è destinato il rimanente 70 per cento delle risorse e nel cui ambito rientra una quota parte di contributi a fondo perduto come previsto dall'articolo 1, comma 514, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di bilancio 2022).

Il Fondo opera su due distinti conti di tesoreria¹¹, uno per ognuna delle due sezioni in cui si articola lo stesso e l'autorizzazione alla Banca d'Italia di apertura dei conti è avvenuta il 6 marzo 2019.

La sezione per la concessione delle garanzie del FNEE non è stata attivata, in assenza della relativa specifica disciplina attuativa¹². Tuttavia, val la pena mettere in luce che la giacenza sul

⁹ I fondi di garanzia sono:

- "Fondo di garanzia in favore delle imprese agricole, forestali, della pesca e dell'acquacoltura e dell'ippicoltura, nonché dei consorzi di bonifica e dei birrifici artigianali", istituito dall'art.17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n.102, e successivamente modificato all'art. 13 comma 11 del decreto-legge 23/2020 convertito dalla legge 40/2020;

- "Fondo di garanzia sui finanziamenti in favore di piccole e medie imprese agricole e della pesca che hanno registrato un incremento dei costi energetici", istituito dall'articolo 20 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91;

- "Fondo garanzia nazionale", istituito dall'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 19 marzo 2004, n.102.

¹⁰ Per un approfondimento sul Fondo cultura: Deliberazione della Corte dei conti, 13 maggio 2025, n. 43/2025/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

¹¹ Si tratta dei seguenti conti (ai conti di tesoreria sono collegati altri conti correnti infruttiferi):

• 25073 intestato "INVITALIA GAR A3 C3 DM 22-12-17" per la sezione garanzie;

• 25074 intestato "INVITALIA EROG A3 C3 DM 22-12-17" per la sezione finanziamento agevolato.

¹² Per l'attivazione di tale sezione, nel corso del secondo semestre 2024, è stato condiviso dal Ministero competente con Invitalia S.p.A., in qualità di soggetto gestore della misura, una bozza dello schema di decreto che aggiorna il

conto di Tesoreria dedicato ha continuato a crescere con entrate provenienti dal bilancio dello Stato per raggiungere al 31 dicembre 2024 l'ammontare di 85,45 milioni.

1.2. Le garanzie nel quadro degli aiuti di Stato

La normativa europea individua la nozione di aiuti di Stato, definendo le caratteristiche delle agevolazioni che non contrastano con i principi dei trattati e con la regolamentazione europea¹³, individuando le situazioni che determinano l'illegittimità di misure interne che si configurano come aiuti di Stato e prevedendo un sistema di controllo, sia preventivo che successivo, volto a evitare che il sostegno pubblico alteri la concorrenza nel mercato comune e arrechi pregiudizio ai consumatori. Per questi ultimi, le distorsioni concorrenziali si tradurrebbero in incrementi dei prezzi, riduzione della qualità dei prodotti e limitazione dell'innovazione.

In ragione del periodo emergenziale causato dalla pandemia e dalla successiva crisi energetica, innescata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, è stata consentita, in via temporanea, l'introduzione di misure eccezionali per fronteggiare le situazioni di crisi¹⁴.

Ai fini della disciplina ordinaria (non emergenziale) degli aiuti di Stato¹⁵, i principi generali sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) impongono agli Stati membri l'obbligo di notificare alla Commissione europea le misure di aiuto prima della loro concessione. Sono tuttavia previste eccezioni, in quanto è ammessa l'adozione, da parte della Commissione, di regolamenti¹⁶ volti a disciplinare le categorie di aiuti per le quali il Consiglio¹⁷ ha stabilito che possono essere esentate dalla procedura di notifica ex ante e di approvazione della Commissione.

Allo stesso modo, è prevista la possibilità che la Commissione possa, mediante regolamenti¹⁸, decidere che, in ragione dello sviluppo e del funzionamento del mercato interno,

decreto ministeriale 22 dicembre 2017 includendo anche la disciplina della sezione garanzie, ai fini di un approfondimento congiunto, con particolare riferimento al nuovo capo dedicato alla disciplina del rilascio di garanzie. In data 8 novembre 2024, lo schema di decreto è stato condiviso con il gruppo di lavoro del FNEE, composto da rappresentanti di Invitalia S.p.A., del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), in qualità di amministrazioni concertanti. Successivamente, in data 21 novembre 2024, lo schema è stato trasmesso dall'Ufficio di Gabinetto del MASE a quello del MEF per l'acquisizione di eventuali osservazioni. A seguito della ricezione di tali osservazioni, il provvedimento sarà trasmesso nuovamente al MEF e al MIT per l'acquisizione del concerto formale e la conclusione dell'iter di emanazione.

¹³ La disciplina europea sugli aiuti di Stato prevista dagli artt. 107 e ss del TFUE, contiene gli elementi costitutivi connessi alla nozione di aiuto: l'impresa o produzione beneficiaria; un vantaggio economico ad essa concesso; l'utilizzo di risorse statali; una selettività; e il potenziale impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. La Commissione europea, per facilitare l'individuazione degli elementi costituenti un aiuto di Stato, ha pubblicato la Comunicazione COM 2016/C262/01, contenente i riferimenti alla prassi e alla giurisprudenza comunitaria, successivamente più volte modificata ed integrata.

¹⁴ Si tratta dei regimi speciali introdotti a partire dal 2020, autorizzati nell'ambito del *Temporary Framework Covid* varato a livello europeo in tema di aiuti di Stato e, successivamente, delle iniziative volte a fronteggiare le conseguenze della crisi energetica, nell'ambito del *Temporary Crisis Framework (TCF)* approvato a marzo 2022 e poi sostituito a partire da marzo 2023 dal Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato *Temporary Crisis and Transition Framework*, che ha esteso le misure d'aiuto concedibili e prorogato l'efficacia di alcuni degli interventi già presenti nel precedente Quadro.

¹⁵ Per approfondimenti sul tema degli aiuti di Stato: Camera dei deputi "Aiuti di Stato - Disciplina europea e nazionale - Parte generale", dossier n. 67 del 25 novembre 2024.

¹⁶ I vigenti regolamenti di esenzione per categoria sono:

- il Regolamento (UE) 2014/651 della Commissione General Block Exemption Regulation "GBER", come emendato e prorogato dal Regolamento (CE) 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 (qui la versione consolidata), di cui si darà analitica descrizione in apposito allegato al presente Dossier, data la sua portata generale;
- il Regolamento (UE) della Commissione n. 2022/2472 (Agricultural Block Exemption Regulation cd. "ABER"), come rettificato dal Regolamento (UE) n. 2023/2607;
- il Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione cd. "FIBER", come rettificato del Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione.

¹⁷ Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio.

¹⁸ I regolamenti "de minimis" vigenti sono il:

- Regolamento (UE) 2023/2831 del 13 dicembre 2023, della Commissione, applicabile alle imprese operanti in tutti i settori, salvo specifiche eccezioni, tra cui la produzione primaria di prodotti agricoli della pesca e dell'acquacoltura, a

alcuni aiuti non soddisfano tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e sono pertanto dispensati dalla procedura di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, a condizione che le misure in favore di una stessa impresa in un determinato arco di tempo non superino un importo prestabilito (aiuti "*de minimis*"). Gli aiuti "*de minimis*" rappresentano una particolare categoria di agevolazioni di entità limitata, la cui modesta intensità non risulta idonea a incidere sugli scambi tra Stati membri né a falsare o minacciare di falsare la concorrenza nel mercato interno. La finalità dei regolamenti "*de minimis*" è quella di consentire agli Stati membri di sostenere determinati settori economici o imprese mediante la concessione di aiuti di modesta entità, senza la necessità di ottenere un'autorizzazione preventiva da parte della Commissione europea, con conseguente semplificazione e accelerazione delle relative procedure.

Nei casi in cui l'intervento non rientri in tali categorie, esso deve essere notificato ex ante alla Commissione, la quale ne valuta la compatibilità sulla base dei criteri del Trattato e degli orientamenti settoriali adottati dalla Commissione sotto forma di Comunicazione.

La Commissione, una volta che lo Stato membro ha adottato aiuti o regimi di aiuti in esenzione, potrà comunque esercitare un controllo ex post su di essi, secondo il principio generale dell'esame permanente sancito nell'articolo 108, TFUE.

La garanzia dello Stato su operazioni finanziarie può rientrare all'interno della nozione degli aiuti di Stato in base alle caratteristiche che contraddistinguono l'agevolazione e la Commissione europea ha preso in considerazione questa tipologia di intervento con una disciplina apposita.

La Comunicazione 2008/C 155/02¹⁹ definisce le tipologie di garanzie, il campo di applicazione della Comunicazione²⁰ ed elenca le condizioni nelle quali è esclusa l'esistenza di un aiuto. La Comunicazione precisa che i principi generali in materia di aiuti si applicano anche alle garanzie analogamente a quanto avviene per altre forme di potenziali aiuti. Nello specifico, le garanzie prestate direttamente da un paese dell'Unione, vale a dire dalle autorità centrali, regionali o locali, e le garanzie concesse da imprese sotto l'influenza dominante delle autorità pubbliche possono costituire aiuti di Stato. Pertanto, anche gli interventi pubblici nell'economia in forma di garanzia devono avvenire nel rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato.

Al fine di avere un quadro d'insieme sull'incidenza del sistema delle garanzie in relazione alla normativa sugli aiuti di Stato, si riportano i dati degli aiuti individuali concessi alle imprese dall'Italia nel 2023²¹, soggetti agli obblighi di trasparenza di cui al Regolamento (UE) n. 1315/2023²², in vigore dal 1 luglio 2023, con il quale sono state introdotte modifiche al Regolamento n. 651/2014, del 17 giugno 2014 (noto come "Regolamento Generale di esenzione per categoria" - "GBER"), al fine di adeguare le soglie di notifica e gli importi degli aiuti sulla base di una valutazione degli sviluppi e del mercato, nonché di prolungare il periodo di applicazione di tale Regolamento fino al 31 dicembre 2026.

decorrere dal 1° gennaio 2024 e fino al 31 dicembre 2030 (sono consentiti ulteriori sei mesi di ultrattività). Il nuovo regolamento si applica, comunque, anche agli aiuti concessi anteriormente alla sua entrata in vigore (1° gennaio 2024) purché soddisfino tutte le condizioni ivi previste;

- il Regolamento (UE) 2013/1408, della Commissione, per le imprese del settore agricolo, modificato dal Regolamento (UE) 2023/2391 del 4 ottobre 2023;

il Regolamento (UE) 2014/717, della Commissione, per le imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura, modificato dal Regolamento (UE) 2023/2391 del 4 ottobre 2023;

- il Regolamento (UE) 2023/2832 del 13 dicembre 2023, della Commissione, per le imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (SIEG) in qualsiasi settore, con talune eccezioni (tra le quali quello della produzione primaria dei prodotti agricoli, della pesca e dell'acquacoltura).

¹⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione (2008/C 155/02) relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10) e successiva rettifica della comunicazione (GU C 244 del 25.9.2008, pag. 32).

²⁰ La Comunicazione si applica a tutti i settori economici e a tutte le garanzie in cui avviene un trasferimento del rischio, con l'eccezione delle garanzie per i crediti all'esportazione.

²¹ Il dato disponibile è quello del 2023.

²² Nel 2023 la soglia al di sopra della quale devono essere pubblicate sul *Transparency Award Module* (TAM) le informazioni in relazione agli aiuti individuali concessi, compresi gli interventi in forma di garanzia, è stata ridotta da 500 mila euro a 100 mila euro.

In particolare, nel 2023 sono state concesse n. 46.672 agevolazioni qualificate come “aiuti” alle imprese (in aumento di quasi il doppio rispetto al 2022) per circa 54,2 miliardi in aumento rispetto al 2022 (+31 per cento).

In confronto con i principali Paesi europei, nel 2023 l'Italia ha registrato volumi nettamente più alti rispetto alla Germania e alla Francia, sia in termini di numero di agevolazioni che di importo concesso²³. Infatti, la Germania ha concesso n. 9.396 agevolazioni per circa 6,1 miliardi e la Francia n. 6.243 agevolazioni per circa 6,6 miliardi. Questa netta prevalenza dell'Italia sugli altri due Paesi dell'Area euro rimane confermata anche qualora si considerassero solo le forme di aiuto diverse dalle garanzie, anche se in questo caso il divario tra i Paesi osservati si ridurrebbe. Infatti, l'Italia registrerebbe circa 10,3 miliardi, mentre Germania e Francia si attesterebbero su valori di poco inferiori a quelli precedentemente esposti, pari rispettivamente a 5,8 e 6,5 miliardi.

I dati sinteticamente richiamati, evidenziano il peso considerevole che le garanzie assumono nel nostro Paese quale strumento di aiuto pubblico alle imprese. Infatti, nell'ambito delle tipologie agevolative più utilizzate per l'importo concesso, in Italia, la garanzia rappresenta la modalità predominante con l'81 per cento del totale, mentre in Germania la sovvenzione diretta prevale con il 51 per cento. In Francia, invece, è evidente una preferenza per il meccanismo di sovvenzione o contributo in conto interessi. In particolare, rispetto al dato italiano complessivo le agevolazioni aventi natura di garanzia incidono per il 68 per cento in termini di numero e per l'81 per cento in termini di importo. Le garanzie concesse nel 2023, infatti, sono state 31.744 in aumento (+60 per cento rispetto al precedente esercizio) per un importo concesso pari a 43,9 miliardi (+31 per cento rispetto al 2022).

Entrando nel merito dell'analisi riferita alle sole garanzie, le due misure principali sono: “Garanzia SupportItalia”, gestita da Sace S.p.A., con un importo concesso totale di circa 27 miliardi (misura emergenziale che, come si è visto sopra ha cessato l'operatività nel 2023), e il “Fondo di Garanzia per le PMI”, di responsabilità del Ministero delle imprese e del made in Italy, con un importo concesso totale di circa 16,5 miliardi.

In merito agli obiettivi che guidano gli aiuti, l'Italia destina quasi l'intero ammontare delle agevolazioni all'obiettivo “Rimedio per un grave turbamento dell'economia” (99,95 per cento).

Nella distribuzione dell'importo concesso per ripartizione territoriale, le agevolazioni risultano prevalentemente concentrate in quattro regioni: il Lazio per il 33 per cento; la Lombardia per il 18 per cento; il Veneto e l'Emilia-Romagna per l'8 per cento ciascuno.

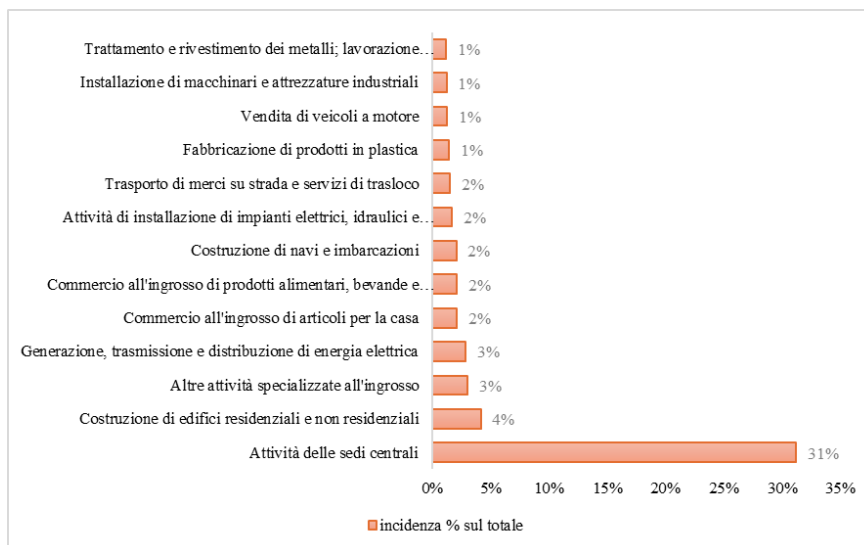
Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari delle garanzie, le agevolazioni sono rilasciate in favore delle grandi imprese per il 58 per cento e alle piccole e medie per il restante 42 per cento.

Sotto il profilo settoriale, le garanzie hanno interessato prevalentemente le “Attività delle sedi centrali”, destinatarie del 31 per cento dell'importo totale. In realtà, tale categoria riguarda gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese finanziati attraverso la misura “Garanzia SupportItalia”, gestita da Sace, che non sono riferibile ad un settore specifico. La distribuzione settoriale è molto frammentata. Nel grafico 1 si riportano i principali settori economici caratterizzati da agevolazioni superiori ai 500 milioni.

²³ Si veda la “Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive”, prevista dall'articolo 1 della Legge 266/97, predisposta dal Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT) di settembre 2024.

GRAFICO 1

PRINCIPALI SETTORI PER IMPORTO CONCESSO - PERCENTUALE SUL TOTALE - ANNO 2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti dati estratti dalla base dati sul sito European Commission State Aid Transparency

Sotto il profilo settoriale, le garanzie hanno interessato prevalentemente le “Attività delle sedi centrali”, destinatarie del 31 per cento dell’importo totale. In realtà, tale categoria riguarda gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese finanziati attraverso la misura “Garanzia SupportItalia”, gestita da Sace, che non sono riferibile ad un settore specifico. La distribuzione settoriale è molto frammentata. Nel grafico 1 si riportano i principali settori economici caratterizzati da agevolazioni superiori ai 500 milioni.

Il quadro regolamentare europeo è mutato per effetto dell’adozione, in data 13 dicembre 2023, di due nuovi regolamenti UE concernenti gli aiuti “*de minimis*” in vigore dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2030. In particolare, si tratta del regolamento 2023/2831 sugli aiuti “*de minimis*”, che sostituisce il precedente regolamento 2013/1407, e del regolamento 2023/2832, relativo agli aiuti “*de minimis*” concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (SIEG), che sostituisce il precedente regolamento 360/2012.

Tra le novità introdotte si segnala l’aumento del massimale a 300 mila euro nell’arco di tre anni, che decorrono dalla data di concessione dell’aiuto e non dalla data di erogazione dello stesso (nella precedente disciplina era previsto che il massimale degli aiuti non potesse eccedere i 200 mila euro nell’arco di tre anni fiscali). Per gli aiuti “*de minimis*” concessi ai SIEG l’importo complessivo è stato portato a 750 mila euro, rispetto ai precedenti 500 mila euro, sempre nell’arco di un triennio. Inoltre, il massimale degli aiuti “*de minimis*” dev’essere calcolato non in funzione di specifiche categorie di spesa, ma con riferimento ad una impresa unica o singola. Viene, altresì, ampliato il concetto di “impresa unica”²⁴ includendo qualsiasi entità, sia essa una persona fisica o giuridica, che eserciti un’attività economica, indipendentemente dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Si modifica il perimetro di applicazione specificando che tra i settori esclusi dalle agevolazioni rientra il settore della produzione primaria di prodotti della pesca e dell’acquacoltura mentre risulta agevolabile il settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura a fronte di determinate condizioni indicate nello stesso Regolamento. Viene prevista l’introduzione di un Registro centrale a livello nazionale o dell’Unione all’interno del quale gli Stati membri, a partire dal 1°

²⁴In precedenza, il Regolamento (UE) n. 1407/2013 limitava il concetto di “impresa” alla sola persona giuridica.

gennaio 2026, inseriscono le informazioni²⁵ sugli aiuti “*de minimis*” concessi per consentire un facile accesso del pubblico e una verifica costante dell’osservanza dei massimali.

Gli aiuti sotto forma di garanzie rientrano nel Regolamento “*de minimis*” se il beneficiario non è sottoposto a procedura concorsuale per insolvenza né soddisfa, secondo il diritto nazionale, le condizioni per accedervi su richiesta dei creditori²⁶.

Al fine di garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea, è stato istituito il Registro nazionale aiuti di Stato - RNA²⁷, banca dati completa di tutte le tipologie di sostegno o di erogazione pubblica che costituiscono aiuto di Stato.

Il Registro è stato interessato dalla legge delega in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese (legge 27 ottobre 2023, n. 160²⁸) che è finalizzata alla valorizzazione delle potenzialità del Registro nazionale degli aiuti di Stato - RNA (nonché della piattaforma telematica “Incentivi.gov.it”), attribuendo al Ministero delle imprese e del made in Italy la competenza per la relativa implementazione. Sono, altresì, previste misure di semplificazione in materia di obblighi a carico delle imprese concernenti la pubblicazione delle erogazioni pubbliche ricevute. È disposto, inoltre, che nella Gazzetta Ufficiale siano pubblicati avvisi sintetici relativi ai provvedimenti generali di concessione di aiuti e alle eventuali modifiche degli stessi. Infine, viene promossa la stipula di protocolli volti ad accelerare il rilascio delle certificazioni attestanti i requisiti, inclusi quelli di natura fiscale, necessari per l’accesso agli incentivi, nonché di protocolli operativi sperimentali per la riduzione dei tempi procedurali concernenti il rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC) e della documentazione antimafia.

Il Registro riguarda tutte le amministrazioni pubbliche titolari di misure di aiuto a favore delle imprese, nonché i soggetti, anche privati, incaricati della relativa gestione²⁹, ai fini dell’espletamento dei controlli amministrativi nella fase di concessione degli aiuti.

L’analisi dei dati degli aiuti riportati nel Registro negli ultimi anni è stata effettuata considerando le diverse tipologie di interventi³⁰ e al fine di utilizzare una modalità omogenea di confronto è stato considerato come importo l’Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL)³¹.

²⁵ In particolare, si tratta dell’identificazione del beneficiario, dell’importo dell’aiuto, della data di concessione, dell’autorità che concede l’aiuto, nonché delle informazioni sullo strumento di aiuto e sul settore interessato sulla base della classificazione statistica delle attività economiche nell’Unione («classificazione NACE»).

²⁶ Per le grandi imprese devono trovarsi in una situazione comparabile a un rating del credito pari almeno a «B-») e (uno dei seguenti valori):

- la garanzia non supera in alcun momento l’80 per cento del prestito sotteso, le perdite sono sostenute proporzionalmente e nello stesso modo dal prestatore e dal garante, l’importo garantito è di 2,25 milioni con una durata della garanzia di cinque anni o è di 1,125 milioni con una durata della garanzia di dieci anni. Se l’importo garantito è inferiore a tali importi o la garanzia è concessa per un periodo inferiore rispettivamente a cinque o dieci anni, l’equivalente sovvenzione lordo (ESL) di tale garanzia viene calcolato in proporzione al massimale di 300.000 euro in tre anni; o l’equivalente sovvenzione lordo (ESL) è stato calcolato in base ai premi “esenti” di cui in una comunicazione della Commissione; o - prima dell’attuazione dell’aiuto: il metodo di calcolo dell’ESL relativo alla garanzia è stato notificato alla e approvato dalla Commissione (che lo valuterà ai sensi degli orientamenti in materia di aiuti di Stato pertinenti) e tale metodo si riferisce esplicitamente al tipo di garanzia e al tipo di operazioni sottese in questione nel contesto dell’applicazione del regolamento.

²⁷ Si tratta dell’articolo 52 della legge n. 234/2012 – come integralmente sostituito dall’articolo 14, co. 1, lett. b) della legge n. 115/2015 e modificato dall’articolo 6, comma 6 de D.L. n. 244/2016 (L. n. 19/2017).

²⁸ L’articolo 9 della legge n.160 del 2023, autorizza la spesa di 500.000 euro per l’anno 2023 e di un milione di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, destinata ad attività di studio, monitoraggio e valutazione connesse all’attuazione delle deleghe previste dalla legge in esame, con particolare riferimento alla misurazione dell’impatto delle principali misure di incentivazione oggetto di ricognizione e revisione, nonché alla valorizzazione del Registro nazionale degli aiuti di Stato e della piattaforma telematica “Incentivi.gov.it”.

²⁹ Ad esempio Sace ed MCC.

³⁰ Per le diverse forme di aiuto e le varie fonti di finanziamento, oltre alla normativa europea, si veda la “Raccolta delle norme vigenti in materia di aiuti di Stato”: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/publications_en (https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/e5ba45d2-6f62-48b5-9bd7-fc7d5c27a506_en?filename=compilation_legislation_state_aid_15_04_14_en.pdf); nonché la decisione dell’Autorità di vigilanza EFTA: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:340:0001:0127:IT:PDF>

³¹ L’Equivalente Sovvenzione Lordo rappresenta il valore che una sovvenzione o agevolazione finanziaria assume in termini di aiuto economico effettivo. Questo valore viene calcolato tenendo conto del vantaggio economico netto ottenuto dal beneficiario, eliminando eventuali costi accessori o obblighi correlati. Si tratta di un concetto fondamentale

TAVOLA 1

RNA – AIUTI DISTINTI PER FORMA E FONTE DI FINANZIAMENTO – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Importo concesso per strumento agevolativo	2023	% 2023	2024	% 2024	var 24/23	2025 (I sem)	% 2025
Agevolazione fiscale o esenzione fiscale	12.143 €	14%	9.064 €	19%	-25%	2.255 €	10%
Agevolazione fiscale o esenzione fiscale - Credito d'imposta	7.542 €	9%	7.610 €	16%	1%	735 €	3%
Agevolazione fiscale o esenzione fiscale - Detrazione di imposta	13 €	0%	13 €	0%	-3%	171 €	1%
Agevolazione fiscale o esenzione fiscale - Differimento dell'imposta	0 €	0%	- €	0%	-100%	- €	0%
Agevolazione fiscale o esenzione fiscale - Riduzione dell'aliquota	4.290 €	5%	776 €	2%	-82%	1.288 €	6%
Agevolazione fiscale o esenzione fiscale - Riduzione della base imponibile	297 €	0%	665 €	1%	124%	61 €	0%
Capitale di rischio	6.483 €	8%	242 €	1%	-96%	183 €	1%
Capitale di rischio - Altre forme di intervento sul capitale	6.434 €	8%	201 €	0%	-97%	119 €	1%
Capitale di rischio - Partecipazione al capitale	49 €	0%	42 €	0%	-15%	64 €	0%
Interventi a garanzia	47.004 €	56%	5.607 €	12%	-88%	1.099 €	5%
Interventi a garanzia	47.004 €	56%	5.607 €	12%	-88%	1.099 €	5%
Prestito/Anticipo rimborsabile	531 €	1%	707 €	2%	33%	273 €	1%
Prestito/Anticipo rimborsabile - Anticipo rimborsabile	4 €	0%	39 €	0%	794%	8 €	0%
Prestito/Anticipo rimborsabile - Prestito	17 €	0%	3 €	0%	-85%	1 €	0%
Prestito/Anticipo rimborsabile - Prestito agevolato	510 €	1%	665 €	1%	30%	264 €	1%
Riduzione dei contributi di previdenza sociale	1.227 €	1%	3.336 €	7%	172%	5.998 €	27%
Riduzione dei contributi di previdenza sociale	1.227 €	1%	3.336 €	7%	172%	5.998 €	27%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi	16.523 €	20%	28.030 €	60%	70%	12.504 €	56%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi - Contributo diretto alla spesa	5.114 €	6%	5.800 €	12%	13%	3.226 €	14%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi - Contributo in c/capitale c/impianti	5.699 €	7%	4.360 €	9%	-23%	4.785 €	21%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi - Contributo in c/esercizio	5.175 €	6%	16.986 €	36%	228%	4.072 €	18%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi - Contributo in c/interessi	413 €	0%	807 €	2%	95%	363 €	2%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi - Premio	110 €	0%	69 €	0%	-38%	52 €	0%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi - Remissione del debito	1 €	0%	1 €	0%	-14%	0 €	0%
Sovvenzione/Contributo in conto interessi - Sovvenzione rimborsabile	11 €	0%	7 €	0%	-35%	6 €	0%
Totale complessivo	83.912 €	100%	46.986 €	100%	-44%	22.312 €	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del made in Italy

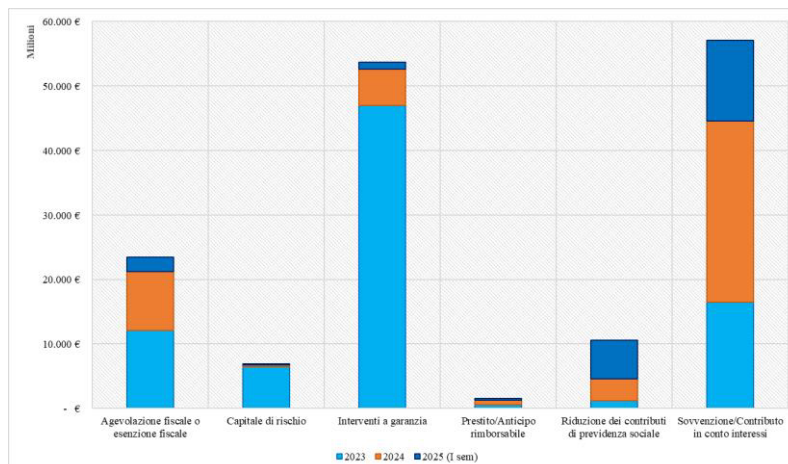
L'analisi dei dati complessivamente presenti nel Registro, nel periodo di osservazione 2023 e 2024, con le prime indicazioni riferite al primo semestre 2025, consente di evidenziare la rilevanza dell'ammontare degli aiuti di Stato nel corso del 2023. In tale anno, l'ammontare complessivo è stato di 83,9 miliardi con un'incidenza degli interventi a garanzia del 56 per cento (circa 47 miliardi) poiché, come si è visto, quest'ultimo è stato lo strumento prevalentemente utilizzato nel periodo emergenziale per il superamento delle crisi e per la ripresa economica con il perseguimento dell'obiettivo di porre "rimedio al grave turbamento nell'economia"³². Nel 2024, si assiste ad un forte decremento dell'ammontare degli aiuti (-44 per cento), soprattutto legato alla riduzione di quelli afferenti alle garanzie (-88 per cento), la cui incidenza sul totale degli aiuti diminuisce, mentre cresce quella delle sovvenzioni/contributi che assumono un peso maggiore confermato, seppur in scala semestrale, nella prima metà dell'anno 2025, come si evince dai dati riportati nella Tavola e nel grafico di seguito riportati.

nell'ambito della finanza agevolata perché ci consente di equiparare il "beneficio" derivante da finanziamenti agevolati o da garanzie a quello di un fondo perduto mediante una specifica metodologia di calcolo che li rende confrontabili. Il fondo di garanzia è uno strumento destinato a supportare le imprese nella concessione di finanziamenti. Esso riduce il rischio per gli istituti di credito, facilitando l'accesso al credito per le imprese. L'Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL) rappresenta il valore monetario del beneficio ricevuto dalle imprese grazie a questa garanzia.

³² A tale obiettivo sono state destinate risorse per circa 46 miliardi (corrispondenti al 98 per cento delle risorse dedicate agli aiuti sotto forma di garanzie).

GRAFICO 2

RNA – AIUTI DISTINTI PER FORMA E FONTE DI FINANZIAMENTO – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del made in Italy

Con riferimento specifico ai soli aiuti nella forma della garanzia, riferiti al biennio 2023-2024, nonché al primo semestre 2025 analizzati al valore nominale (nelle tavole che seguono è stato rappresentato sia il dato afferente all'importo concesso³³ sia quello nominale³⁴), si possono sviluppare alcune ulteriori analisi.

Come già anticipato, il sistema delle garanzie ha rappresentato lo strumento principale di aiuto nel 2023 con un ammontare nominale complessivo pari a 63,9 miliardi di cui circa 46 miliardi (72 per cento) connessi all'obiettivo per far fronte ai gravi turbamenti dell'economia. Nel 2024, anche a seguito del superamento del periodo emergenziale, si osserva una riduzione dell'importo nominale degli aiuti che si attestano a 31,2 miliardi con l'obiettivo prevalente di agevolare le PMI (79 per cento dell'importo nominale complessivo). Tale obiettivo si conferma preponderante anche nella prima metà del 2025 (90 per cento).

Quanto affermato risulta evidente anche esaminando l'aspetto dimensionale delle imprese destinatarie dei prestiti garantiti. Infatti, mentre nel 2023 sono soprattutto le grandi imprese (39 per cento) ad esserne beneficiarie, seguite dalle piccole (24 per cento), medie (22 per cento) e micro (15 per cento), nel 2024 sono le dimensioni minori a prevalere (38 per cento per le piccole; 29 per cento per le micro e il 26 per cento per quelle medie). Tale tendenza si rafforza nel primo semestre dell'anno in corso (41 per cento per le piccole; 31 per cento per le micro e il 25 per cento per quelle medie).

³³ Si riferisce all'importo dell'aiuto (espresso in euro) concesso se fosse stato erogato al beneficiario sotto forma di sovvenzione, al lordo di qualsiasi imposta o altro onere (cd. Equivalente Sovvenzione Lordo - ESL).

³⁴ L'Importo nominale è l'importo (espresso in euro) del prestito garantito.

TAVOLA 2

AIUTI IN FORMA DI GARANZIA – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025 – DIMENSIONE IMPRESA

(in milioni)

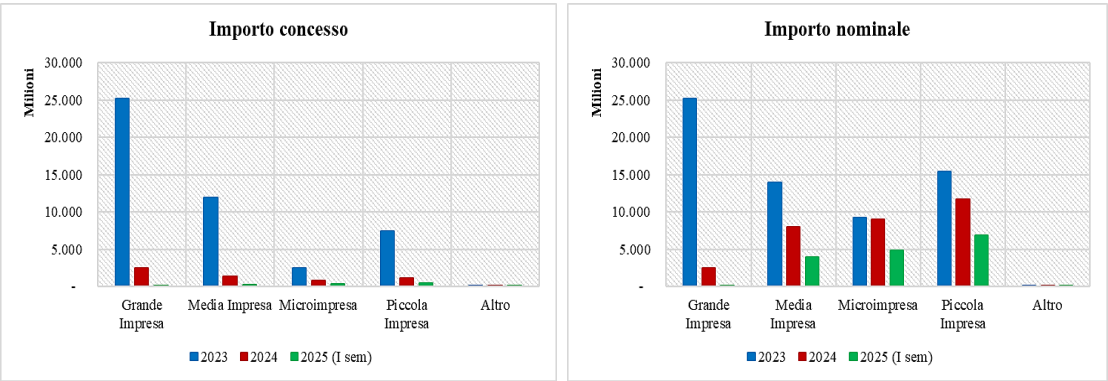
Dimensione impresa	Importo concesso			Importo nominale					
	2023	2024	(I sem) 2025	2023	2024	(I sem) 2025	% 2023	% 2024	VAR 24/23
Grande Impresa	25.186	2.435	6	25.196	2.472	26	39%	8%	-90%
Media Impresa	11.874	1.308	259	13.989	7.990	3.903	22%	26%	-43%
Microimpresa	2.500	757	381	9.281	9.018	4.884	15%	29%	-3%
Piccola Impresa	7.443	1.107	454	15.409	11.724	6.908	24%	38%	-24%
Altro	0	0	0	0	0	1	0%	0%	-53%
Totale complessivo	47.004	5.607	1.099	63.875	31.205	15.722	100%	100%	-51%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del *made in Italy*

GRAFICO 3

AIUTI IN FORMA DI GARANZIA – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025 – DIMENSIONE IMPRESA

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del *made in Italy*

Dal punto di vista territoriale, l'area geografica a beneficiare maggiormente di aiuti sotto forma di garanzia, per tutto il periodo osservato, è il Settentrione (46 per cento nel 2023; 49 per cento nel 2024 e 46 per cento nel primo semestre del 2025) seguita dal Centro nel 2023 (34 per cento) e dal Meridione sia nel 2024 che nel primo semestre del 2025 (rispettivamente 22 per cento e 24 per cento).

TAVOLA 3

AIUTI IN FORMA DI GARANZIA – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025 – AREA GEOGRAFICA

(in milioni)

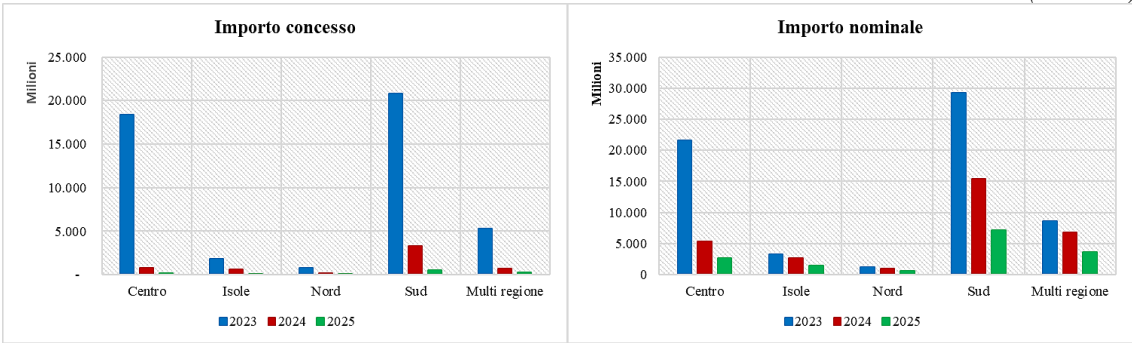
Area geografica	Importo concesso			Importo nominale					
	2023	2024	2025 (I sem)	2023	2024	2025 (I sem)	% 2023	% 2024	VAR 24/23
Centro	18.373	796	205	21.570	5.365	2.711	34%	17%	-75%
Isole	1.794	593	92	3.232	2.725	1.462	5%	9%	-16%
Multi regione	745	149	50	1.188	988	650	2%	3%	-17%
Nord	20.773	3.339	493	29.220	15.380	7.196	46%	49%	-47%
Sud	5.319	730	260	8.665	6.747	3.704	14%	22%	-22%
Totale complessivo	47.004	5.607	1.099	63.875	31.205	15.722	100%	100%	-51%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del *made in Italy*

GRAFICO 4

AIUTI IN FORMA DI GARANZIA – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025 – AREA GEOGRAFICA

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del made in Italy

Sotto il profilo settoriale, il comparto economico prevalente nel biennio 2023-2024 è quello dei servizi³⁵ (rispettivamente 45 per cento nel 2023 e 40 per cento nel 2024) seguito dall'industria³⁶ (37 per cento per entrambi gli anni). Invece, nel primo semestre del 2025, è il settore industriale a prevalere (39 per cento) seguito dai servizi 36 per cento e dal commercio 24 per cento.

TAVOLA 4

AIUTI IN FORMA DI GARANZIA – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025 – SETTORE ECONOMICO

(in milioni)

Settore economico	Importo_concesso			Importo_nominale					
	2023	2024	2025 (I sem)	2023	2024	2025 (I sem)	% 2023	% 2024	VAR 24/23
Agricoltura	446	25	7	538	246	109	1%	1%	-54%
Commercio	6.962	849	244	10.974	6.841	3.777	17%	22%	-38%
Industria	16.521	1.598	393	23.401	11.511	6.172	37%	37%	-51%
Servizi	23.075	3.135	453	28.961	12.606	5.640	45%	40%	-56%
Altro	0	0	1	0	2	24	0%	0%	476%
Totale complessivo	47.004	5.607	1.099	63.875	31.205	15.722	100%	100%	-51%

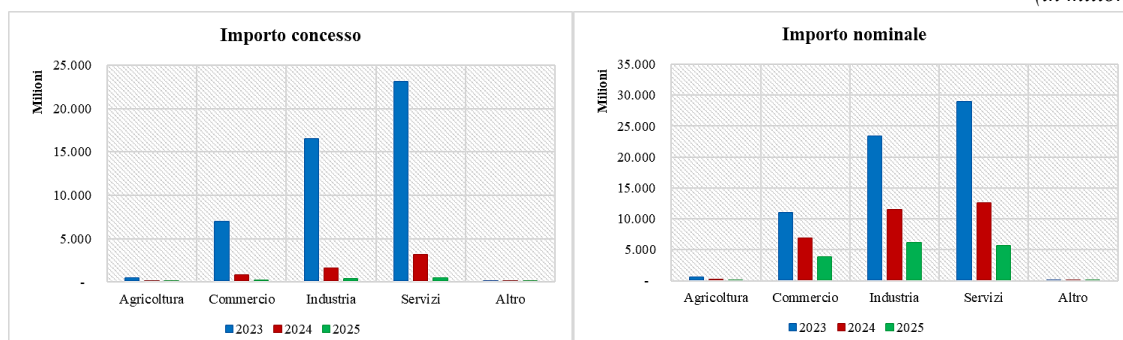
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del made in Italy

³⁵ In tale comparto sono ricomprese le seguenti voci: amministrazione pubblica, difesa; assicurazione sociale obbligatoria, attività di organizzazioni associative, organizzazioni ed organismi extraterritoriali.

³⁶ Compreso il comparto delle costruzioni.

AIUTI IN FORMA DI GARANZIA – BIENNIO 2023-2024 E PRIMO SEMESTRE 2025 – SETTORE ECONOMICO

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Divisione II - Monitoraggio e controllo degli interventi, servizi informatici Direzione generale per gli incentivi alle imprese, Dipartimento per le politiche per le imprese del Ministero delle imprese e del made in Italy

1.3. Le modalità operative e le regole di funzionamento

Lo strumento della garanzia pubblica si caratterizza anche per la modalità di intervento che non è diretta da parte dello Stato, ma indiretta. Infatti, a fronte della indicazione legislativa della finalità, delle regole di funzionamento del singolo strumento e delle risorse pubbliche dedicate non vi è la gestione delle singole operazioni da parte dell'Amministrazione pubblica, ma l'affidamento ad un soggetto gestore terzo, consorzio di aziende di credito specializzate ovvero società partecipata pubblica, incaricato dell'attività di rilascio delle garanzie.

Nella gestione delle risorse finanziarie dedicate agli interventi connessi alle garanzie sono utilizzate contabilità speciali e conti di tesoreria, alimentati da risorse provenienti da capitoli del bilancio dello Stato, con gestione, quindi, fuori bilancio.

Il ricorso alle gestioni fuori bilancio facilita l'amministrazione delle risorse e consente di superare le rigidità delle procedure ordinarie, ma incide sul principio di unitarietà del bilancio, rende meno evidenti le modalità di gestione ed i risultati, oltre a prevedere costi di gestione che, come si è visto, nella maggior parte dei casi è affidata a soggetti diversi dalle amministrazioni statali³⁷.

La circostanza si evince con chiarezza dall'esame di alcuni dati risultanti dal rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2024.

Al 31 dicembre 2024 le risorse giacenti sui conti fuori bilancio aventi natura di garanzia ammontavano a circa 89 miliardi³⁸, pari a circa il 36 per cento delle risorse allocate fuori bilancio. Le spese di gestione che hanno movimentato finanziariamente in uscita i conti nel corso del 2024 sono state pari a circa 310 milioni, di cui il 17 per cento per commissioni al gestore.

Dai dati forniti dai Gestori delle singole misure i crediti in sofferenza riferiti alle varie garanzie ammonterebbero a 2,8 miliardi e le perdite su crediti da inizio attività a 6,4 miliardi.

L'assetto di governance degli strumenti pubblici di garanzia – tanto quelli orientati al sostegno dell'export, quanto quelli attivati in risposta a eventi eccezionali (come la pandemia da Covid-19 o la crisi energetica) – ha conosciuto un'evoluzione progressiva, mirata a consolidare il presidio statale, sia in chiave programmatica che in termini di monitoraggio in corso d'opera e a consuntivo.

³⁷ La cui veste giuridica in alcuni casi si riferisce agli enti pubblici economici (es: INPS e ISMEA) e negli altri casi a società per azioni (es: Sace; Consap; INVITALIA; Istituto per il credito sportivo e Raggruppamento Temporaneo di Imprese; Mediocredito Centrale (mandataria) e Banca Agevolarti, Monte Paschi Siena, Intesa Sanpaolo, BFF e Unicredit (mandanti)).

³⁸ Nel 2024 le uscite sono state pari a 11,7 miliardi di cui il 97 per cento per le finalità previste dalle norme istitutive e le entrate sono state pari a circa 17 miliardi di cui il 53 per cento proveniente dal bilancio dello Stato.

In ragione delle peculiarità di ciascun intervento non è stata varata una disciplina unitaria, ma ciascuno schema di garanzia è strutturato secondo una disciplina specifica, anche se alcuni elementi comuni si ritrovano nelle singole misure.

Con riferimento ai principali schemi di garanzia può osservarsi quanto segue.

In particolare, con il Decreto-Legge 8 aprile 2020, n. 23 (convertito con modificazioni dalla Legge 5 giugno 2020, n. 40, noto come *Decreto Liquidità*), è stato introdotto un modello di garanzia che, modificando nella sostanza il precedente schema³⁹, si prefigge di rafforzare il sostegno pubblico all'esportazione. Tale intervento ha superato il modello previgente, fondato sulla riassicurazione statale del portafoglio Sace S.p.A., sostituendolo con un sistema di coassicurazione per i rischi non di mercato, conforme agli orientamenti europei. In questo assetto, gli impegni assunti nell'ambito dell'attività assicurativa di Sace, sono ripartiti per il 90 per cento a carico dello Stato e per il 10 per cento a carico di Sace stessa.

La struttura di governance così delineata si articola secondo i seguenti snodi principali:

- La Legge di bilancio stabilisce annualmente i plafond cumulativi massimi di impegno a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e di Sace;

- Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) approva ogni anno, previo parere favorevole del Comitato per il sostegno finanziario pubblico all'esportazione (istituito presso il MEF), il Piano di attività e il relativo framework di propensione al rischio (Risk Appetite Framework - RAF) che delimita l'operatività di Sace. Quest'ultimo Comitato è co-presieduto dal Direttore Generale del Tesoro (o suo delegato) e dal Direttore Generale competente del MAECI, e include rappresentanti del MEF, MAECI, MIMIT, Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno e MASAF. Il piano di attività individua anche le operazioni strategiche – per settore o paese – che, per livelli elevati di concentrazione del rischio, richiedono autorizzazione preventiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze per il rilascio delle garanzie;

- I rapporti tra MEF e Sace sono disciplinati da una Convenzione approvata con delibera del CIPESS, su proposta congiunta del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Tale Convenzione regola, tra l'altro, le modalità di gestione degli impegni, le procedure deliberative delle operazioni non soggette ad autorizzazione preventiva, nonché i flussi informativi dovuti al MEF ai sensi dell'art. 6, comma 9-quinquies, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269.

Per quanto concerne la garanzia legata alla realizzazione degli obiettivi del Green New Deal, anch'essa affidata alla gestione di Sace, è stato introdotto un modello di governance analogo, seppur connotato da maggiore flessibilità operativa in virtù della natura market-based dello strumento. Anche in questo caso, la Legge di bilancio definisce annualmente il massimale di impegni autorizzabili, in coerenza con le direttrici strategiche stabilite da appositi atti di indirizzo adottati dal CIPESS entro il 28 febbraio di ciascun anno.

Per le garanzie attivate in situazioni emergenziali, introdotte nel 2020 dal cd Decreto Liquidità, a partire dalla Garanzia Italia e successivamente replicate con SupportItalia, è stato previsto un modello di governance, concepito per contemperare l'esigenza di rapidità operativa – richiesta dalla natura straordinaria della misura – con la necessità di assicurare un controllo puntuale da parte dello Stato su operazioni potenzialmente impattanti per i conti pubblici.

In riferimento al Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio dello Stato 2022 e triennale 2022-2024) ha introdotto un significativo rafforzamento dell'architettura di governo, mutuando alcuni elementi già applicati agli strumenti di garanzia Sace. In particolare, è stato previsto che il Fondo operi entro un massimale annuale di impegni, definito in Legge di bilancio, sulla base di:

- un Piano annuale di attività, che individua, in chiave prospettica, la tipologia e l'ammontare dei finanziamenti garantibili, con articolazione per area geografica, settore economico e dimensione d'impresa, unitamente a stime di perdita attesa;

³⁹ Articolo 6 del Decreto-Legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326.

- un sistema di limiti di rischio, costruito in conformità alle best practices bancarie e assicurative, volto a definire la propensione al rischio del portafoglio, il livello degli accantonamenti prudenziali a copertura dei rischi (sia percentuali che assoluti), nonché le politiche di gestione e controllo dei rischi e i processi operativi di riferimento.

Entrambi i documenti devono essere approvati entro il 30 settembre di ogni anno dal Consiglio di gestione del Fondo e, successivamente, adottati con delibera del CIPESS, su proposta congiunta del Ministero delle Imprese e del Made in Italy e del MEF.

1.4. Tipologia delle garanzie e ricadute di finanza pubblica

Anche il profilo contabile di finanza pubblica del sistema delle garanzie è caratterizzato da alcune peculiarità.

In relazione all'osservanza delle regole di finanza pubblica europea e del Patto di stabilità e crescita, nell'ambito delle grandezze di finanza pubblica considerate vi sono anche le garanzie pubbliche, oggetto di specifica valutazione da parte di Eurostat e di raccolta dati in Italia da parte dell'ISTAT, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Nell'ambito della disciplina unionale, il trattamento contabile delle operazioni di garanzia è stato preso in considerazione dal SEC2010 che le ha classificate in due tipologie “*standard*” (o standardizzate) e “*one-off*”, con una incidenza differente sui saldi di finanza pubblica.

Le garanzie *standard* sono quelle concesse per un numero elevato di operazioni aventi caratteristiche molto simili tra loro, generalmente di importo unitario non rilevante, e sulla base di procedure operative che si ripetono senza particolari variazioni. Queste caratteristiche consentono di effettuare una stima di elevata attendibilità della perdita attesa dal complesso delle operazioni di garanzia e, pertanto, l'onere impatta sull'indebitamento netto al momento dell'accantonamento effettuato dal Gestore in fase di concessione della garanzia, a presidio dei rischi di escussione⁴⁰.

L'altra tipologia di garanzia rientra nell'ambito delle passività condizionate “*contingent liabilities*” il cui rischio di escussione non si presta ad una valutazione statistica preventiva in ragione della peculiarità delle garanzie concesse e, quindi, l'impatto sui saldi di finanza pubblica si ha al momento dell'eventuale escussione della garanzia.

A questo proposito, nel 2023 l'Italia aveva un portafoglio di garanzie rappresentato per il 54 per cento dalla tipologia cd “*standard*” (59 per cento nel 2022) e per la parte rimanente da quella “*one-off*”. Lo stock delle garanzie si riferisce per il 99 per cento ad Amministrazioni centrali⁴¹.

1.5. Le garanzie nella finanza pubblica europea

Nel confronto con i principali Paesi europei, e segnatamente con quelli dell'Area Euro che presentano un Prodotto interno lordo (PIL) più elevato, l'Italia, insieme alla Spagna fino al 2019, si collocava tra quelli con il livello più basso di garanzie pubbliche in termine di importo assoluto.

⁴⁰ Dal punto di vista del debito la perdita attesa, corrispondente alle future escussioni, concorre a determinare il debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche fin dal momento della concessione della garanzia. Tuttavia, non è inclusa nel più ristretto aggregato del debito delle Amministrazioni pubbliche esaminato ai fini della procedura per disavanzo eccessivo che considera, oltre al circolante, solamente i titoli del debito pubblico e i prestiti contratti dalle Amministrazioni con il settore finanziario.

⁴¹ Eurostat raccoglie i dati statistici forniti da tutte le autorità statistiche nazionali, per l'Italia l'Istat. Il rapporto pubblicato il 31 gennaio 2025 riferito al “*general government - total stock of government guarantees*”, si riferisce all'anno 2023 e da esso sono tratti i dati di confronto con gli altri Paesi europei.

TAVOLA 5

GENERAL GOVERNMENT - TOTAL STOCK OF GOVERNMENT GUARANTEES (PAESI AREA EURO CON PIL PIÙ ALTO)

(in milioni)

Country\time	2019	2020	2021	2022	2023
Germany	455.036	627.033	632.783	601.031	609.710
Spain	26.164	119.483	120.991	120.369	83.041
France	273.243	421.640	410.719	395.600	380.001
Italy	83.983	217.008	303.327	319.017	326.047
Netherlands	308.096	332.432	323.326	317.433	324.702

Fonte: Eurostat data extracted on 16/06/2025

Il 2020 segna l'anno in cui il contrasto alla crisi pandemica ha portato i Paesi dell'UE ad incrementare in modo rilevante lo stock di garanzie per sostenere le politiche pubbliche di contrasto alla crisi economica conseguente alla pandemia. La Germania che presenta i più alti volumi di garanzie, che storicamente si attestano al di sopra dei 400 miliardi, registra nel 2020 un incremento del 38 per cento. Anche la Francia, che ha sempre avuto elevati volumi di garanzie (273 miliardi nel 2019), registra un incremento del 54 per cento. Al contrario, i Paesi Bassi, che presentano nel 2019 un valore superiore a 300 miliardi, hanno avuto, unicamente, un incremento dell'8 per cento nel 2020. Al contrario, tra i Paesi che presentavano storicamente volumi più bassi si è registrato il forte incremento della Spagna (da 26 a 119 miliardi, con un +357 per cento) e dell'Italia (da 84 a 217 miliardi, con +158 per cento).

L'incremento registrato nel 2020 rispetto all'anno precedente è confermato anche in termini di confronto con il PIL. Tuttavia, mentre l'aumento riferito alla Germania è del 39 per cento e dei Paesi Bassi del 10 per cento, quello degli altri Paesi è superiore: Francia (+62 per cento); Italia (+179 per cento); Spagna (+404 per cento).

TAVOLA 6

GENERAL GOVERNMENT - TOTAL STOCK OF GOVERNMENT GUARANTEES - PERCENTAGE OF GROSS DOMESTIC PRODUCT

(% di PIL)

Country\time	2019	2020	2021	2022	2023
Germany	13,1	18,18	17,21	15,20	14,57
Spain	2,1	10,58	9,79	8,76	5,54
France	11,23	18,19	16,38	14,90	13,46
Italy	4,66	12,99	16,46	15,97	15,32
Netherlands	37,13	40,72	36,27	31,94	30,41

Fonte: Eurostat data extracted on 16/06/2025

Tuttavia, nel triennio 2021 - 2023, mentre per gli altri Paesi l'incidenza delle garanzie rispetto al PIL è andata riducendosi, per l'Italia è aumentata anche nel 2021 (+27 per cento) per ridursi, poi, nel biennio 2022-2023.

Inoltre, dal punto di vista della tipologia di garanzia, l'Italia passa da uno stock caratterizzato, nel 2019, per il 63 per cento da garanzie one-off e per il 37 per cento da garanzie standardizzate, ad uno stock, nel 2023, rappresentato da garanzie standardizzate per il 54 per cento, ponendo l'Italia al primo posto tra i Paesi UE.

Rispetto a tutti i Paesi dell'Unione europea, nel quinquennio esaminato, l'Italia passa dalla quattordicesima posizione registrata nel 2019 con uno stock di garanzie pubbliche pari al 4,7 per cento del Pil, a posizionarsi al terzo posto nel 2023 con uno stock di garanzie pubbliche in percentuale del Pil pari al 15,3 per cento, dietro Paesi Bassi (30,4 per cento) e Finlandia (17,9 per cento). Pertanto, fermo restando che il livello massimo nel rapporto tra garanzie e Pil è stato

raggiunto nel 2021, il valore registrato nel 2023 resta molto elevato rispetto al periodo pre-covid (All. 1).

Il confronto europeo, con riguardo al 2023, evidenzia come la Germania presenti solo garanzie *one-off* e la Francia presenti una netta prevalenza di quelle *one-off* (84 per cento del totale garanzie) mentre la Spagna, al contrario, registra una prevalenza di quelle *standard* (66 per cento).

1.6. La rappresentazione delle garanzie nel bilancio dello Stato

All'interno del bilancio dello Stato non vi è una rappresentazione unitaria delle garanzie pubbliche.

In relazione alle singole misure risultano indicate unicamente le somme destinate alla copertura, sia in sede di stanziamento che di trasferimento ai soggetti gestori.

In proposito, la legge di contabilità n. 196 del 2009 prevede, all'art. 31 la cui rubrica recita *"Garanzie statali"*, che *"In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono elencate le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti"*.

La norma è stata introdotta nel 2009 allorquando le dimensioni del fenomeno erano limitate e, successivamente, non vi è stato alcun adeguamento normativo, tant'è che non vi è alcuna disposizione che preveda l'indicazione dell'ammontare delle garanzie rilasciate e l'incidenza in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento e, neppure, indicazioni riassuntive delle operazioni in sede di rendiconto.

Attualmente, l'allegato richiamato sopra non contiene l'indicazione di tutti gli schemi di garanzia operativi, ma riporta, unicamente, un elenco nel quale sono indicate alcune misure, oltretutto senza fornire elementi sui principali indicatori di valutazione delle garanzie (i.e. garanzie concesse, accantonamenti ed escussioni). Peraltro, come si è detto, l'elenco non è sufficiente a rappresentare compiutamente il fenomeno poiché non considera gli schemi di garanzia previsti dalle norme negli ultimi anni, dotati di una specifica regolamentazione, ma non di una specifica rappresentazione, sia in sede di bilancio di previsione che di rendiconto.

In relazione al profilo contabile l'allegato, così come risultante dallo Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze degli ultimi esercizi e, quindi, anche del 2025, indica solo i valori riferiti al capitolo del bilancio dello Stato 7407 *"Oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato in dipendenza di varie disposizioni legislative"*, riferito ad una pluralità di schemi di garanzia, per la più parte risalenti.

Dal capitolo 7407 si evincono, per il 2024, le previsioni assestate in conto competenza, cassa e residui, corrispondenti i primi due a 59,02 milioni ed il terzo a 421,4 milioni, valori invariati rispetto al dato riportato per il 2023. L'Allegato riporta anche il valore previsionale per il 2025 che ricomprende la variazione in aumento di 20 milioni per competenza e cassa e di 31,7 milioni in conto residui.

Le risorse del capitolo sono finalizzate alla corresponsione alle banche delle somme corrispondenti alle garanzie escusse per la mancata restituzione dei finanziamenti concessi.

Come si è detto, all'interno dell'allegato previsto dall'art. 31 della legge 196 del 2009, allo stato attuale, non sono compresi i valori riferiti alla più parte degli schemi di garanzia in essere, oltretutto quelli di maggiore rilievo:

- le contabilità speciali istituite in forza di specifici interventi legislativi che prevedono la concessione di garanzie pubbliche circoscritte ad un ambito predeterminato a beneficio o rilasciate in favore di determinati soggetti per finalità specifiche⁴²;

⁴² Rispettivamente: la contabilità speciale n. 5953 "garanzia dello Stato a favore degli investitori in società turnaround", istituita ai sensi dell'articolo 7, comma 8, del D.L. n. 3/2015, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 33/2015 e il ben più noto Fondo di garanzia sui mutui contratti per l'acquisto della prima casa; come nel caso del finanziamento bancario concesso da un pool di banche all'ILVA in amministrazione straordinaria, per l'importo di 400 milioni, assistito dalla garanzia dello Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 1-ter, del D.L. n. 1/2015.

- la garanzia dello Stato sulle passività emesse da banche e intermediari finanziari nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione di crediti in sofferenza – GACS⁴³;
- gli schemi di garanzia riconducibili a Sace, sia vigenti come il “Fondo a copertura degli impegni assunti dallo Stato per i rischi definiti non di mercato dalla Ue” (garanzia export) e il Fondo di garanzia nell'ambito del green new deal (garanzia green), che ormai cessati (le cui movimentazioni sono da ricondurre ai soli premi riscossi e agli indennizzi erogati dal gestore per escussioni a valere sulle posizioni in essere alla data della cessazione della misura: Garanzia Italia; SupportItalia; cd. “caro energia”; cd. “crediti commerciali”)⁴⁴; nonché quelle di più recente istituzione (garanzia Archimede)⁴⁵;

- le garanzie rilasciate dal Fondo centrale di garanzia per le PMI gestito da un RTI⁴⁶.

Gli assorbimenti delle somme stanziati sul capitolo 7407 sono prevalentemente originati dalle escussioni delle garanzie rilasciate per i finanziamenti bancari concessi nell'ambito degli eventi sismici che hanno interessato inizialmente l'Emilia-Romagna (2012) e successivamente diverse Regioni del Centro Italia (2016)⁴⁷.

In relazione agli oneri derivanti dagli impegni assunti dallo Stato per il rilascio di garanzie pubbliche, sin dal 2014, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è stato istituito un Fondo⁴⁸, finalizzato ad integrare le risorse destinate alle garanzie rilasciate dallo Stato⁴⁹. Il Fondo è compreso nel capitolo 7590, denominato “Fondi da ripartire per l'integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie rilasciate dallo Stato”, la cui dotazione è destinata ad alimentare la Contabilità speciale n. 6077. Il Fondo è stato alimentato progressivamente e al 31 dicembre 2024 la giacenza della contabilità speciale 6077 ammonta a circa 2,2 miliardi.

Da un primo riscontro istruttorio da parte del Dipartimento, gli attuali⁵⁰ stanziamenti definitivi sul capitolo 7407, pari a 39,5 milioni in conto competenza 2025 e a 366,9 milioni in conto residui iniziali 2025, sarebbero sufficienti a coprire le esigenze di liquidazione sinora emerse, senza ricorrere alle somme giacenti sulla contabilità speciale 6077.

1.7. La dimensione quantitativa e l'incidenza sulla finanza pubblica

Nel Documento di finanza pubblica (DFP) 2025 è stato indicato l'ammontare complessivo delle garanzie concesse dallo Stato e dalle amministrazioni locali⁵¹.

Lo stock delle garanzie pubbliche era pari a circa 294 miliardi al 31 dicembre 2024 e il rapporto con il PIL nominale si è attestato al 13,4 per cento, in diminuzione rispetto a quello registrato a fine 2023, pari al 14,1 per cento. La riduzione è l'effetto congiunto di un aumento del PIL di circa 60,8 miliardi e della minore esposizione lato garanzie, per circa 6 miliardi.

⁴³ Il conto di Tesoreria 25060, istituito ai sensi dell'articolo 12 del D.L. n. 18/2016, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 49/2016 è gestito da Consap

⁴⁴ Rispettivamente: conto di Tesoreria 25087; conto di Tesoreria 25088; conto di Tesoreria 25086

⁴⁵ V. Deliberazione n. 15/2025/CCC del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

⁴⁶ Conto di Tesoreria 22034 e altri c/c.

⁴⁷ I criteri e le modalità sono stabiliti dall'articolo 1, commi 762 – 763, della legge 30 dicembre 2022, n. 197 (avvalimento di Consap).

⁴⁸ Art. 37, c. 6, decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, recante “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”.

⁴⁹ Con una dotazione iniziale di un miliardo per l'anno 2014 successivamente rideterminata ai sensi di quanto previsto dall'art. 6, comma 9-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, dall'art. 1, comma 878, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dall'art. 12, comma 2, del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, e dagli artt. 50, comma 1, e 66, comma 3, lett. b-bis), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50.

⁵⁰ Alla data del 15 giugno 2025.

⁵¹ Il dato pubblicato nel DFP riferito all'esposizione delle amministrazioni locali in termini di PIL rimane stabile, rispetto al precedente esercizio, attorno ad un livello dello 0,1 per cento del PIL. Sarebbe utile riportare nel DFP il dato in termini di stock per meglio rappresentare il fenomeno e valutare la variazione rispetto al precedente esercizio in modo che il risultato non sia influenzato dalla variazione del PIL.

Lo stock delle garanzie si riferisce per 184 miliardi a garanzie ordinarie e per 110 miliardi a quelle di derivazione emergenziale (pandemica e crisi energetica), in rapporto con il PIL, rispettivamente, pari all'8,4 per cento e al 5 per cento.

TAVOLA 7

STOCK GARANTITO IN ESSERE AL 31/12/2024

(% del PIL)

Componente	Area di intervento	Misura	Stock garantito in essere al 31/12/2024 (% del PIL)
Emergenziale	In risposta al Covid 19	Fondo di garanzia per le PMI	2,8
		Garanzia Italia	0,4
		Garanzia Sace assicurazione crediti commerciali	0,1
		Subtotale (1)	3,3
	In risposta alla crisi energetica	Fondo di garanzia per le PMI	0,7
		SupportItalia	0,5
		Garanzia Sace assicurazione crediti commerciali	0,2
		Subtotale (2)	1,4
	In attuazione di interventi europei	Strumenti dell'Unione Europea	0,3
		Subtotale (3)	0,3
Totale emergenziale (4)=(1)+(2)+(3)		5,0	
Ordinaria	Altre garanzie	Fondo di garanzia per le PMI	1,7
		Emissioni obbligazionarie CDP	0,1
		Garanzie delle amministrazioni locali	0,1
		Fondo coassicurazione pubblica per i rischi non di mercato in favore di Sace	4,3
		GACS	0,4
		Fondo di garanzia prima casa	1,3
		Garanzie Green New Deal	0,3
		Archimede	0,2
		altri strumenti	0,03
		Totale ordinaria (5)	8,4
TOTALE GARANZIE = (4)+(5)			13,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Documento di Finanza Pubblica 2025 (DFP). Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Nel periodo compreso fra il 2019 e il 2024 il ricorso allo strumento della garanzia, quale strumento di sostegno delle politiche pubbliche, presenta un'evidente accelerazione, come si evince dai dati contenuti nella Tavola che segue, conseguente, principalmente, alle misure emergenziali introdotte per far fronte alle emergenze pandemica ed energetica.

TAVOLA 8

GARANZIE PUBBLICHE IN TERMINI DI PIL

(in miliardi)

anno	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1.771,39	1.804,07	1.670,01	1.842,51	1.998,07	2.131,39	2.192,18
stock garanzie pubbliche	74,38	85,80	215,43	288,45	312,09	300,00	294,00
stock garanzie pubbliche (% del PIL)	4,2%	4,8%	12,9%	15,7%	15,6%	14,1%	13,4%

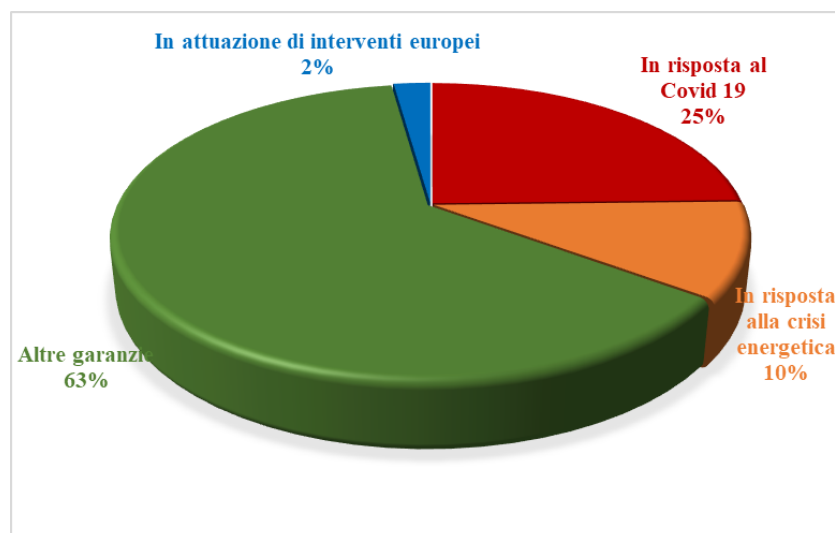
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati pubblicati nel DFP 2025 e nel Piano strutturale e DEF 2024 e nei DEF anni precedenti

La componente delle garanzie ordinarie rappresenta il 63 per cento dell'intero stock per il 2024 e presenta un incremento del 39 per cento rispetto al 2023. L'aumento dei volumi è ancora più evidente se si confronta lo stock identificato a fine 2024 con lo stock di garanzie al 31 dicembre 2019, periodo pre-covid. Infatti, si osserva che nel 2019 lo stock delle garanzie era pari a circa 85,8 miliardi. Pertanto, nel periodo compreso fra il 2019 e il 2024, il ricorso allo strumento

della garanzia per sostenere le politiche pubbliche, al netto di quelle emergenziali, è più che raddoppiato (+ 114 per cento).

GRAFICO 6

STOCK GARANTITO IN ESSERE AL 31/12/2024 – INCIDENZA DELLE AREE DI INTERVENTO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Documento di Finanza Pubblica 2025 (DFP). Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti

L'altra componente risulta complessivamente in riduzione del 34 per cento. In particolare, la parte afferente alla crisi sanitaria (che rappresenta il 25 per cento del totale) è pari al 3,3 per cento del PIL (nel 2023 era del 5,8 per cento del PIL), in riduzione per effetto anche dell'avvio della fase di ammortamento per tutti i prestiti sottostanti. La parte in risposta alla crisi energetica (che rappresenta il 10 per cento del totale) è pari all'1,4 per cento del PIL (nel 2023 era del 1,9 per cento del PIL), in riduzione per effetto dell'inizio della fase di rimborso per una parte del portafoglio. Infine, gli strumenti europei⁵² (che rappresentano il 2 per cento del totale) sono pari al 0,4 per cento del PIL (nel 2023 erano del 0,3 per cento del PIL), in lieve riduzione rispetto al precedente esercizio.

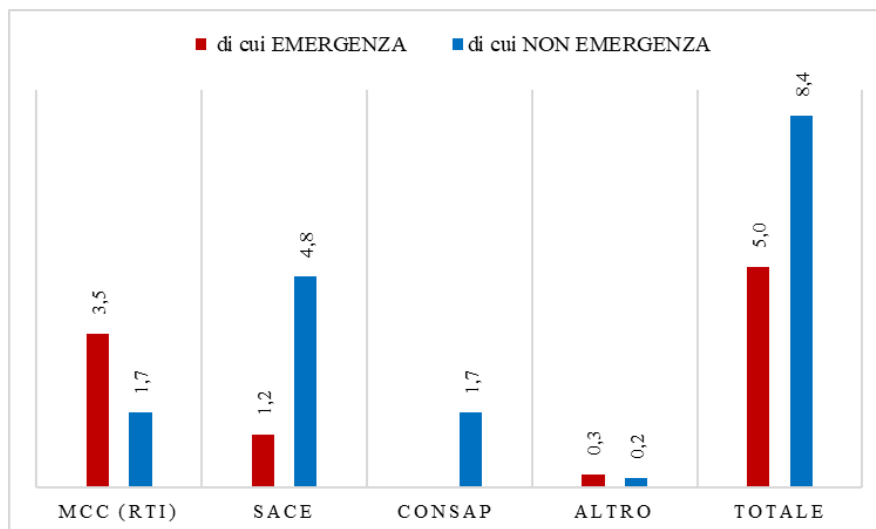
Per entrambe le componenti, ordinaria ed emergenziale, gli interventi in garanzia sono riconducibili, in prevalenza, alle misure in favore ed a sostegno del settore produttivo⁵³. Con riguardo alla componente ordinaria rilevano, altresì, gli interventi destinati al sostegno delle famiglie e dei giovani, tra le quali rileva il Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa e quelli in favore del sistema creditizio, tra i quali si sottolineano le garanzie concesse dallo Stato al fine di agevolare lo smobilizzo dei crediti in sofferenza ("non performing loans" o "NPL") presenti nei bilanci delle banche e degli intermediari finanziari⁵⁴.

⁵² Si tratta dell'esposizione relativa agli schemi di garanzia di rilevanza europea, attivati nel biennio 2020-2022, quali: il Programma SURE; il fondo di garanzia paneuropeo e l'Assistenza macro-finanziaria in favore dell'Ucraina.

⁵³ Le misure in questione sono gestite, prevalentemente, da Sace e quelle del Fondo PMI gestite da un Raggruppamento Temporaneo Imprese - RTI, composto da Mediocredito Centrale mandatario e Banca agevolarti, Monte Paschi Siena, Intesa Sanpaolo, BFF e Unicredit, mandanti.

⁵⁴ Misure gestite da Consap.

STOCK GARANTITO IN ESSERE AL 31/12/2024 IN TERMINI DI PIL – DISTINTO PER GESTORE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Documento di Finanza Pubblica 2025 (DFP). Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti

Nel 2024⁵⁵, l'effetto delle garanzie sul saldo netto da finanziare è stato di 5,85 miliardi, di cui 5,68 miliardi riferito a garanzie *standard* e 0,17 miliardi a quelle di tipo *one-off*, in riduzione del 14 per cento rispetto al 2023 (6,76 miliardi, di cui 6,04 miliardi riferito a garanzie *standard* e 0,73 miliardi a quelle di tipo *one-off*). La giacenza sui conti di Tesoreria al 31 dicembre 2024 è pari a 78,12 miliardi (+6 per cento rispetto al 2023) di cui riferiti alle garanzie *standard* 30,23 miliardi (+16 per cento rispetto al 2023) e 47,9 miliardi a quelle *one-off* (+1 per cento) (All. 2).

Rientrano fra le garanzie *standard* quelle del Fondo di garanzia PMI gestito dalla Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A., i cui stanziamenti sono stati pari a 5,4 miliardi e del Fondo di garanzia prima casa gestito da Consap S.p.A., i cui stanziamenti sono stati di 282 milioni. Per le garanzie *one-off* si registrano i 165 milioni di risorse allocate per il Fondo di garanzia in favore delle imprese agricole, forestali, della pesca e dell'acquacoltura e dell'ippicoltura.

Quanto all'indebitamento netto, nel 2024 il sistema delle garanzie ha inciso per 1.831,2 milioni, di cui 1.826 milioni per le garanzie *standard* e la restante parte per le *one-off*, in riduzione del 7 per cento per cento rispetto al 2023 (1,976 miliardi, di cui 2,493 miliardi riferito a garanzie *standard* e -0,516 miliardi a quelle di tipo *one-off*).

In relazione alle garanzie *standard* rilevano maggiormente il Fondo di garanzia PMI per 1,40 miliardi e il Fondo di garanzia prima casa per 430 milioni. Per quelle di tipo *one-off* le misure che hanno avuto il peso maggiore sono state Garanzia Italia per la quota non destinata alle PMI gestita da Sace per 142,1 milioni e il Programma SURE gestito dal MEF per 64,7 milioni.

⁵⁵ I dati sono stati forniti dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF. Il Dipartimento ha precisato che: "le valutazioni, per le garanzie standardizzate, sono state fornite dall'ISTAT. Per le misure one-off, l'effetto è dato, di regola, dal saldo tra le entrate e le uscite, da e verso l'economia, dei rispettivi conti di tesoreria (escludendo, cioè, i movimenti interni alla tesoreria quali i versamenti dal bilancio dello Stato, i girofondi tra conti di tesoreria e i rversamenti all'erario). L'effetto sull'indebitamento netto delle misure one-off è stato calcolato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sulla base del metodo utilizzato dall'ISTAT, posto che l'Istituto non produce stime a livello di singola misura e deve essere considerato una approssimazione, per quanto attendibile, del dato effettivo".

Nel primo semestre 2025⁵⁶, l'effetto delle garanzie sul saldo netto da finanziare è stato di 4,6 miliardi⁵⁷, di cui il 98 per cento riferito a garanzie *standard* e 2 per cento a quelle di tipo *one-off*.

Nello specifico, quanto alle garanzie *standard* si tratta del Fondo di garanzia PMI gestito dalla Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale SpA i cui stanziamenti sono stati pari a 4,35 miliardi e del Fondo di garanzia prima casa gestito da Consap i cui stanziamenti sono stati di 135 milioni⁵⁸. Per le garanzie *one-off* si registrano i 90 milioni di risorse allocate per il Fondo di garanzia in favore delle imprese agricole, forestali, della pesca e dell'acquacoltura e dell'ippicoltura.

La giacenza sui conti di Tesoreria al 30 giugno 2025 è pari a 80,65 miliardi di cui il 40 per cento riferiti alle garanzie *standard*, il 21 per cento a quelle *one-off* e la restante parte di natura mista⁵⁹.

1.8. La dimensione quantitativa: alcuni indicatori

Al fine di valutare l'effettiva incidenza del sistema delle garanzie sulle politiche pubbliche, nel corso dell'istruttoria prodromica alla Relazione sul rendiconto 2024, è stato richiesto a ciascun Ministero di indicare le garanzie in gestione in base agli interventi di settore, l'andamento finanziario delle stesse e le valutazioni in ordine al monitoraggio e all'efficacia dello strumento per raggiungere la specifica finalità sottesa ad ognuna di esse.

Il quadro che ne è emerso presenta alcuni elementi positivi ed altri che evidenziano alcune criticità.

I dati acquisiti confermano l'efficacia dello strumento nel favorire l'accesso al credito e nel fornire liquidità come è avvenuto soprattutto nei periodi di crisi dove si sono registrati volumi elevati rispetto agli anni precedenti (+151 per cento nel 2020 rispetto all'esercizio precedente;

⁵⁶ I dati sono stati forniti dall'Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica (IGECOFIP) del MEF con la precisazione che si tratta di quantificazioni da ritenersi provvisorie. Inoltre, è stato chiarito che l'effetto in termini di saldo netto da finanziare è relativo allo stanziamento dei relativi capitoli di bilancio per l'intero esercizio indipendentemente dalla circostanza che, a fronte di tale stanziamento, siano già stati effettuati impegni o pagamenti (versamenti nel conto di tesoreria). Infine, è stato puntualizzato che per le garanzie standardizzate, non è possibile fornire le valutazioni sull'indebitamento netto in corso d'anno, in quanto la quantificazione è effettuata dall'ISTAT a consuntivo, mentre per le garanzie SURE e Fondo Paneuropeo BEI (conto 25089), sono tuttora in corso approfondimenti sulla natura di alcuni movimenti di uscita, al fine di valutarne l'eventuale impatto sull'indebitamento netto.

⁵⁷ Il "Fondo di garanzia sui finanziamenti per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili limitatamente ai titolari di reddito di impresa per i danni subiti in seguito al sisma del 2012" è alimentato dal capitolo 020-7407 che è un capitolo generico, non dedicato unicamente alla garanzia gestita su quel conto. AI fini del saldo netto da finanziare, non è pertanto possibile associare alla misura in esame una quota dello stanziamento complessivo.

⁵⁸ Allo stanziamento corrente per l'anno 2025, pari a 135 milioni iscritti sul capitolo 020-7077, si aggiungono 30 milioni stanziati dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2025, n. 118, ancora non contabilizzati in bilancio, nelle more della registrazione del decreto. Si segnala inoltre che il Disegno di legge di assestamento per l'anno 2025, in corso di esame presso la Camera dei deputati, prevede un ulteriore stanziamento di 50 milioni.

⁵⁹ Di seguito si riportano alcune precisazioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato che ha fornito i dati. Non è stata considerata la giacenza del conto 25109 riferito al "Fondo di garanzia sui finanziamenti per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili limitatamente ai titolari di reddito di impresa per i danni subiti in seguito al sisma del 2012" alimentato dal capitolo 020-7407 che è un capitolo generico, non dedicato unicamente alla garanzia gestita su quel conto. Relativamente alla garanzia c.d. GACS (garanzia sulle passività emesse da parte di banche e di intermediari finanziari nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione delle sofferenze), gestito da Consap sul conto corrente 25060, le somme iscritte in spesa derivano dalla riassegnazione delle entrate derivanti dai premi incassati. Alla data odierna, risultano riassegnati 57,4 milioni al capitolo di spesa 020-7611 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Fondo nazionale per l'efficienza energetica, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, effettua interventi sia in forma di finanziamento agevolato sia di garanzia. Le due tipologie di intervento sono gestite su separati conti correnti di tesoreria (il 25073 per le garanzie e il 25074 per i finanziamenti). Nel 2025, risultano riassegnati al piano gestionale 3 del capitolo 090-7660 destinato a tali interventi 20 milioni, derivanti dai proventi delle aste Co2, per i quali non è allo stato distinguibile la quota che sarà destinata a misure di garanzia. Ciò premesso, si rappresenta che la riassegnazione in esame ha natura pluriennale ed ha riguardato entrate dell'anno 2024 che sono state iscritte negli esercizi dal 2025 al 2027.

+34 per cento nel 2021 rispetto al 2020), ma anche nel consentire di reperire le risorse finanziarie per favorire gli investimenti rappresentando un valido strumento di leva finanziaria (l'effetto leva finanziato per il Fondo di garanzia PMI per il 2024 è stato pari a 1:15,99).

Inoltre, le garanzie compatibili con gli standard previsti da Basilea 2 presentano una serie di vantaggi per le banche. In particolare, Basilea 2 impone alle banche di mantenere un determinato livello di capitale in base al rischio dei loro prestiti. Le garanzie rilasciate dai gestori, beneficiando di una garanzia di ultima istanza dello Stato, consentono alle banche di utilizzare in misura significativamente minore il proprio capitale per coprire il rischio. Questo meccanismo, noto come "assorbimento zero di patrimonio", agevola indirettamente le imprese che intendono accedere al credito.

Alcuni aspetti di criticità sono stati rilevati in relazione al monitoraggio delle misure poiché le analisi e le verifiche finanziarie sono demandate, in base alle convenzioni, unicamente ai singoli gestori che utilizzano modelli di valutazione dei rischi propri e comunicano periodicamente dati e relazioni sulla gestione all'amministrazione competente. Tuttavia, come già osservato in altra sede, sarebbe auspicabile un rafforzamento della capacità di monitoraggio dell'Amministrazione pubblica attraverso la dotazione di strumenti propri di analisi che utilizzino criteri e parametri omogenei in modo da disporre di un flusso continuo e confrontabile di informazioni esteso a tutti gli interventi in essere, sia per prevenire possibili rischi alla finanza pubblica che per evitare di destinare risorse in eccesso alle singole misure o di tenere inutilizzate risorse per lunghi periodi⁶⁰.

Inoltre, sarebbe opportuna l'introduzione di sistemi di monitoraggio dell'efficacia delle singole misure in relazione alla finalità perseguita, che non si limiti al mero riscontro finanziario ma che valuti l'effettiva utilità, anche in ragione dell'addizionalità dell'intervento.

Quanto ai flussi annuali dei principali fondi, le garanzie in gestione Sace concesse nel 2024 sono aumentate del 12 per cento rispetto al precedente esercizio per effetto dell'incremento di quelle afferenti alla cd. Garanzia Export (+77 per cento rispetto al 2023) e al nuovo schema "Archimede", per circa 4,7 miliardi, compensando, in questo modo, la riduzione delle cd. Garanzie Green (-40 per cento rispetto al precedente esercizio).

Sempre in relazione al settore produttivo, nel corso del 2024 sono state concesse garanzie per circa 29,9 miliardi attraverso il Fondo di garanzia PMI (-14 per cento rispetto al 2023), la cui disciplina era stata riformata dal d.l. n. 145/2023, introducendo un regime derogatorio per il 2024 poi prorogato con modifiche anche per il 2025 dalla legge n. 207/2024.

Quanto alle garanzie gestite da Consap⁶¹, nel 2024 si registra un aumento (+17 per cento rispetto al 2023) di quelle concesse per la prima casa che ammontano a 5,7 miliardi.

1.9. Incidenza delle garanzie sul rischio di credito

Al fine di valutare l'efficacia delle garanzie quale strumento di sostegno alle politiche pubbliche sono indici di rilievo l'eventuale trasferimento del rischio di credito dagli intermediari finanziari allo Stato e il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti per le imprese che già prima del periodo pandemico presentavano una solidità creditizia più debole.

Una verifica completa può essere condotta solo analizzando i dati di lungo periodo, anche se le prime risultanze in relazione al periodo pandemico, secondo la Banca d'Italia⁶², indurrebbero a ritenere che, nel complesso, non si sia verificato un trasferimento particolarmente significativo

⁶⁰ Ad esempio, come si è osservato sopra, la sezione per la concessione delle garanzie del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (FNEE) non risulta essere stata attivata, in assenza della relativa specifica disciplina attuativa. Tuttavia, collegati al FNEE vi sono un conto di tesoreria e un conto corrente gestiti da INVITALIA che presentano ingenti risorse che si sono incrementate negli anni passando dai 33,3 milioni del 2020 ai circa 85,5 milioni al 31 dicembre 2024.

⁶¹ In relazione allo schema di garanzia italiano per la cartolarizzazione dei crediti in sofferenza (GACS) di cui al Capo III del DL n. 22/2019, essendo venuto in scadenza il 14 giugno 2022, non si registrano movimentazioni in termini di flusso per il 2024.

⁶² Si veda "L'allocation dei prestiti con garanzia pubblica alle imprese durante il Covid-19: rischio di credito e relazioni creditizie" del 9 ottobre 2024 Banca d'Italia.

del rischio di credito dagli intermediari finanziari allo Stato, e non sia risultato agevolato l'accesso ai finanziamenti per le imprese di minore solidità creditizia.

Analizzando i tassi di insolvenza delle imprese dopo l'erogazione dei prestiti, si tende ad escludere la possibilità che vi sia stata una selezione avversa di ampia portata: a parità di rischio iniziale, le imprese che hanno ottenuto prestiti con garanzia pubblica hanno registrato una minore incidenza di default rispetto a quelle che non hanno beneficiato di tali garanzie. Questo dato suggerisce che le banche abbiano allocato le garanzie in modo efficiente, evitando di concedere prestiti assistiti da garanzia a imprese troppo fragili sul piano finanziario.

Un altro aspetto centrale dell'analisi riguarda l'andamento del credito durante l'emergenza sanitaria: lo studio evidenzia che le imprese che hanno usufruito di prestiti garantiti hanno visto crescere in misura più consistente e veloce il proprio credito bancario rispetto a quelle che non hanno avuto accesso agli strumenti di garanzia.

In sintesi, viene messo in luce come le garanzie statali durante l'emergenza Covid-19 abbiano svolto un ruolo importante nel sostenere la crescita del credito per le imprese solide ma colpite da carenze di liquidità, facilitando l'accesso ai finanziamenti anche per nuovi clienti e contribuendo così alla tenuta complessiva del sistema finanziario.

Sebbene l'ammontare di finanziamenti assistiti da garanzie pubbliche (rilasciate dal Fondo centrale di garanzia PMI e da Sace) abbia registrato una progressiva contrazione rispetto ai massimi raggiunti nel periodo pandemico, il loro livello di utilizzo permane 'sensibilmente superiore' rispetto ai valori antecedenti la crisi sanitaria⁶³.

La presenza di una garanzia pubblica rappresenta un meccanismo efficace per mitigare il rischio di credito in capo agli intermediari finanziari e, conseguentemente, per agevolare l'accesso alla provvista da parte delle imprese. L'efficacia di tale strumento è tuttavia subordinata all'adozione di rigorosi criteri di istruttoria e monitoraggio del merito creditizio; in assenza di tali presidi, gli operatori possono incorrere in rischi di credito sulla quota residuale non garantita. Di particolare rilevanza risulta, inoltre, il rischio di utilizzo distorto delle garanzie pubbliche a fini di riciclaggio o di finanziamento di attività illecite.

In relazione al Fondo centrale per le PMI, la legge di bilancio per l'esercizio 2025 ha previsto una riduzione della percentuale massima garantibile⁶⁴ e l'introduzione di un contributo, sotto forma di premio, da corrispondere al Fondo centrale di garanzia a carico degli intermediari, le cui modalità attuative sono da disciplinare con successivo decreto ministeriale⁶⁵. Inoltre, la legge di bilancio 2025, pur prorogando per il 2025 un regime ancora favorevole rispetto a quello in vigore prima della crisi pandemica, ha apportato alcuni correttivi volti a scoraggiare un eccessivo ricorso alla garanzia pubblica.

Le garanzie pubbliche sui prestiti hanno agevolato l'accesso al credito e contribuito a contenere le insolvenze e a stimolare gli investimenti. Tuttavia, occorre rafforzare il monitoraggio contenendo i rischi per il bilancio dello Stato. La legge di bilancio per il 2025 si è mossa in questa direzione⁶⁶ riducendo il tetto massimo delle garanzie concedibili.

⁶³ Si veda l'approfondimento contenuto nel Rapporto sulla Stabilità Finanziaria di Banca d'Italia n.1° aprile 2025.

⁶⁴ È stata ridotta al 50 per cento la percentuale massima di garanzia per i finanziamenti erogati alle medie, piccole e microimprese per esigenze di liquidità. Nello stesso tempo è stata ampliata la platea di imprese di media dimensione che possono accedere alla garanzia, rimuovendo la condizione del numero minimo di dipendenti e confermando invece quello massimo (499); questa modifica è subordinata all'approvazione della Commissione europea.

⁶⁵ I commi 451-454, della legge di bilancio 2025, introducono, a decorrere dal 1° gennaio 2025, un premio aggiuntivo per i soggetti che erogano finanziamenti bancari con l'assistenza del fondo di garanzia per le PMI. Il premio aggiuntivo è versato al Fondo di garanzia per le PMI entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state richieste ed ottenute le garanzie. Si prevede che con decreto interministeriale possano essere individuati criteri e modalità di attuazione delle disposizioni previste dai presenti commi. I commi 451-454, intervenendo sul Fondo di garanzia per le PMI tramite l'introduzione di un premio aggiuntivo per i soggetti che erogano finanziamenti bancari con l'assistenza del Fondo stesso, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

⁶⁶ In particolare, è stato ridotto a 160 miliardi l'ammontare massimo di garanzie che possono essere concesse dal fondo di garanzia per le PMI per favorire l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese (erano 225 miliardi nel 2023 e 200 nel 2024).

Anche il sistema creditizio deve rispettare le disposizioni di vigilanza prudenziale sia nella fase di erogazione sia nella successiva gestione dei finanziamenti, inclusi quelli assistiti da garanzia pubblica. Comportamenti imprudenti o carenze nei controlli possono ridurre l'efficacia dello strumento di garanzia statale o indirizzare risorse pubbliche verso iniziative prive di adeguato merito creditizio, esponendo così le banche a potenziali rischi di credito, contenziosi legali e danni reputazionali.

Il flusso dei prestiti deteriorati, secondo quanto affermato dalla Banca d'Italia risulta in linea con le attese formulate dalla stessa l'anno precedente e registrano un incremento contenuto osservato nel comparto delle imprese che riflette gli effetti differiti dell'inasprimento delle condizioni finanziarie registrato negli anni precedenti⁶⁷.

1.10. La gestione delle operazioni: escussione delle garanzie e perdite

La garanzia pubblica viene rilasciata in favore delle aziende di credito che concedono specifici finanziamenti e prevede l'intervento dello Stato in caso di inadempimento all'obbligo di restituzione da parte del soggetto garantito.

Considerata l'assenza di indicazioni specifiche nel bilancio dello Stato, il dato complessivo delle somme liquidate a seguito dell'escussione della garanzia da utilizzare è quello risultante dal DFP 2025 e nel 2024 è stato pari a 2,45 miliardi, di cui 1,67 miliardi ascrivibili al Fondo di garanzia PMI, circa 0,8 miliardi alle garanzie Sace, più che raddoppiate rispetto al precedente esercizio, e circa 11 milioni quelle riferite alla prima casa in gestione Consap.

In base ai dati forniti dai singoli Ministeri, le escussioni richieste dalle aziende di credito in relazione alle quali è in corso il procedimento di valutazione, in termini di stock al 31 dicembre 2024, sono state di circa 10,5 miliardi, di cui le escussioni richieste nel 2024 pari a circa 3,7 miliardi. Le richieste più rilevanti hanno riguardato il Fondo di garanzia PMI, per un importo di circa 2,9 miliardi (+48 per cento rispetto al dato del precedente esercizio), i Fondi gestiti da Sace per complessivi 0,8 miliardi (+122 per cento rispetto al 2023), il Fondo di garanzia per la prima casa per 41 milioni, di cui 10,7 milioni nel 2024⁶⁸, e i Fondi di garanzia gestiti da ISMEA⁶⁹ per complessivi 40,6 milioni, di cui 12,5 nel 2024.

Anche al fine di valutare la corrispondenza tra perdite potenziali e risorse destinate se si osserva il tasso di escussione effettivo dei principali fondi di garanzia per ciascun anno dal 2022 al 2024 e lo si confronta con il tasso di escussione atteso rispettivamente per ciascun anno (si veda Tavola 9), si può constatare come il tasso effettivo per anno (al lordo dei recuperi attesi) risulti strutturalmente inferiore rispetto a quello atteso. Tale differenza risulta più marcata nei Fondi Sace e meno nel Fondo di garanzia PMI. Il tasso di escussione effettivo è in costante aumento nel triennio considerato sia per il Fondo di garanzia PMI che per alcuni dei Fondi Sace (Archimede; Garanzia Italia; SupportItalia), mentre diminuisce per gli altri Fondi Sace e per il Fondo prima casa.

⁶⁷ F. Panetta, L'economia mondiale tra incertezza e trasformazione, intervento al 31° Congresso Assiom Forex, Torino, 15 febbraio 2025.

⁶⁸ Secondo quanto riferito dal MEF a tale somma si aggiungono garanzie "a rischio escussione" ed "in via di escussione" per circa 90 milioni, posizioni rispetto alle quali il Gestore, in via prudenziale, fin dal momento del mancato pagamento della prima rata, procede a raddoppiare la percentuale di accantonamento rispetto a quelle minime normativamente previste. Pertanto, per tali esposizioni l'accantonamento è risultato pari a circa 11,2 milioni. Nel 2023, le escussioni liquidate risultavano pari a circa 30 milioni, a cui si aggiungono esposizioni in sinistro per circa 152 milioni, posizioni rispetto alle quali il gestore, in via prudenziale, fin dal momento del mancato pagamento della prima rata, procede a raddoppiare la percentuale di accantonamento rispetto a quelle minime normativamente previste. Pertanto, per queste esposizioni, l'accantonamento era risultato pari a circa 21 milioni.

⁶⁹ Si tratta del: Fondo garanzie Covid-19; Fondo energia e del Fondo di garanzia nazionale.

TAVOLA 9

TASSI DI ESCUSSIONE DELLE GARANZIE

(in percentuale)

Amm.	Denominazione fondo di garanzia	Tasso atteso 2022	Tasso effettivo 2022	Tasso atteso 2023	Tasso effettivo 2023	Tasso atteso 2024	Tasso effettivo 2024	Tasso atteso 2025
MEF	- Garanzia Italia							
	- Supportitalia							
	- Archimede	9,70	1,12	10,00	3,68	8,70	5,72	8,62
	Green	10,60	1,30	8,70	-	9,98	0,15	8,76
	Fondo Export	13,20	1,15	17,20	1,38	15,75	0,30	11,18
	Fondo Prima Casa	n.d.	n.d.	6,99	2,54	7,12	1,51	7,21
	Fondo di garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) ⁷⁰							
MIMIT	Fondo di garanzia per le PMI	0,6	0,50	1,6	1,1	2,1	1,8	2,1
MIC	Comparto di garanzia del Fondo cultura art. 184, co. 4, d.l. 34/2020	4,0	0,00	4,1	0,0	6,3	0,0	6,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati su dati forniti dalle amministrazioni ministeriali.

Nell'ambito delle perdite potenziali occorre distinguere la componente attesa da quella inattesa.

Se nell'analisi delle metodologie econometriche si è soliti associare al concetto di perdita attesa quella corrispondente al valore, in termini monetari, di ciò che si prevede di perdere all'interno di un determinato orizzonte temporale in relazione al verificarsi di eventi di natura incerta, con il ricorso alla dimensione "inattesa" della perdita ci si riferisce all'insieme degli scenari "residuali", nei quali, discostandosi dalle aspettative, si realizza una perdita minore o maggiore di quella attesa.

In relazione al Fondo di garanzia PMI, sulla base delle stime del Gestore, le perdite attese⁷¹ sono previste in aumento nel 2025 per poi progressivamente ridursi.

Passando ai Fondi Sace, con riguardo al cd Fondo *Export*, in conformità con la metodologia definita dalla Convenzione Sace-MEF, l'indice di copertura (*coverage ratio*) si attesta, pertanto, al 217 per cento (vs 147 per cento al 31/12/2023) sopra la soglia di monitoraggio pari al 120 per cento. In relazione alla cd. Garanzia *Green*, al 31 dicembre 2024 il rapporto fra la dotazione del fondo accantonata pari a 2,13 miliardi e il totale delle perdite attese e inattese⁷² è pari al 223 per cento e sale al 840 per cento se tiene conto delle sole perdite attese. Per la garanzia cd Archimede e le garanzie previste nell'ambito del *Temporary Framework*, al 31 dicembre 2024, il rapporto fra la dotazione del fondo (ammontante a 31,52 miliardi comprensiva della sezione speciale relativa all'Assicurazione dei Crediti Commerciali) e il totale delle perdite attese e inattese è pari a 538 per cento che sale al 1164 per cento se tiene conto delle sole perdite attese.

È utile ricordare che le "perdite attese" relative alle garanzie rilasciate dal gestore Sace e da MCC sono determinate da un processo di valutazione del rischio e sono stabilite all'interno del sistema dei limiti di rischio (RAF) che definisce i limiti massimi di esposizione a rischio, inclusi i limiti per singola controparte, per gruppo di controparti connesse e per settore di attività economica. Il Gestore predispone il Piano annuale delle attività e il sistema dei limiti di rischio che poi viene approvato con delibera dal CIPESS.

Inoltre, il limite massimo di esposizione garantita dallo Stato per le maggiori garanzie (Sace e MCC), coerentemente con il Piano annuale di attività e il Sistema dei limiti di rischio approvati

⁷⁰ Il MEF ha precisato che non risultano applicabili rispetto al Fondo GACS, perché si tratta di una garanzia su titoli. Considerando che le escussioni sul capitale residuo sono possibili soltanto a scadenza, e che la prima scadenza della GACS è prevista per il 2033, non si prevedono escussioni sul capitale fino a tale data. Per quanto riguarda il tasso effettivo, visto che ad oggi potrebbe far riferimento alle sole quote interessi, si può ritenere non significativo.

⁷¹ Sulla base delle richieste di escussione rispetto allo stock accantonato.

⁷² La "*Unexpected Loss*" è calcolata ad un livello di confidenza del 99,9 per cento su un orizzonte temporale di un anno. Tale stima incorpora un aggiustamento per il rischio finalizzato a considerare il livello di concentrazione del portafoglio e la sensibilità dello stesso all'insolvenza di un singolo debitore.

dal Consiglio di gestione dei Fondi e dal CIPESS, sono fissati ogni anno dalla legge di bilancio. In particolare, per il Fondo di garanzia PMI è stata prevista una graduale riduzione dell'esposizione del Fondo di garanzia PMI, esposizione il cui limite massimo, dai 225 miliardi per l'anno 2023 (articolo 3, comma 6, della Legge n. 197/2022), è stato, successivamente, collocato sulla soglia dei 200 miliardi per il 2024 (articolo 3, comma 6, Legge n. 213/2023), per essere ulteriormente ridimensionato a 160 miliardi per l'anno 2025 (articolo 3, comma 8, della Legge n. 207/2024). Per il Fondo Export Sace è autorizzata, per l'anno finanziario 2025, a rilasciare garanzie e coperture assicurative relativamente alle attività di cui all'articolo 11-*quinquies*, comma 4, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (sostegno all'internazionalizzazione), entro una quota massima del 30 per cento di ciascuno dei limiti (che per il 2025 sono 7 miliardi per le garanzie di durata sino a ventiquattro mesi e in 67 miliardi per le garanzie di durata superiore a ventiquattro mesi). Il limite cumulato di assunzione degli impegni da parte di Sace Spa e del Ministero dell'economia e delle finanze, per conto dello Stato, di cui all'articolo 6, comma 9-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, è fissato, per l'esercizio finanziario 2025, in 235 miliardi. Per Garanzia *Green*, il limite massimo di impegni assumibili per l'anno 2025 da parte della società Sace è di un miliardo e per la garanzia c.d. Archimede il limite massimo è di 10 miliardi per il 2025.

L'incremento delle escussioni nel 2024 richiede un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio al fine di verificare l'incidenza di potenziali perdite sui conti pubblici. Tale esigenza appare ancora più attuale in un periodo di incertezza economica che rischia di penalizzare alcuni comparti produttivi.

Al riguardo, val la pena mettere in luce che, secondo l'Osservatorio sulle imprese realizzato da CRIBIS⁷³, le incertezze che caratterizzano lo scenario economico potrebbero incidere sulla rischiosità delle imprese, tanto che da un'analisi dell'istituto emerge che le liquidazioni giudiziali registrate nel corso del 2024 sono cresciute rispetto al 2023 (+19,7 per cento). L'Osservatorio con riguardo al tasso di *default* medio delle società di capitali prevede una crescita a fine 2024 che si dovrebbe assestare attorno al 2,9 per cento, con la stima al 3,5 per cento per la fine del 2025.

L'incremento delle situazioni di crisi delle imprese, e del potenziale impatto sull'andamento delle garanzie pubbliche, è documentato, anche, dall'Osservatorio Unioncamere – Crisi di impresa che ha evidenziato che negli anni 2021 – 2024 le procedure di crisi di impresa, nelle varie forme previste dall'ordinamento, sono passate dalle 10.505 del 2021, alle 8.828 del 2022, alle 9.583 del 2023 per attestarsi a 11.701 nel 2024, delle quali 9.203 sono rappresentate da liquidazioni giudiziali, in aumento rispetto alle 7.685 del 2023.

1.11. Il ricorso indebito alla garanzia pubblica

Un profilo da considerare riguarda l'utilizzo indebito da parte di imprese o persone fisiche del sistema delle garanzie per ottenere finanziamenti agevolati, con possibile incidenza negativa sulla restituzione del finanziamento e, quindi, sull'operatività della garanzia.

Il fenomeno, limitato ma di difficile quantificazione, è stato avvertito anche nell'ambito della rilevazione delle segnalazioni delle operazioni sospette (SOS) da parte dell'Unità di Informazione finanziaria per l'Italia – UIF che ha osservato come nell'ambito delle segnalazioni riguardanti misure pubbliche di agevolazione ricorrano spesso *“fattispecie relative a finanziamenti assistiti da garanzia pubblica concessi a beneficiari con profilo caratterizzato da diverse criticità, spesso riscontrabili già in sede di istruttoria”*. In alcuni casi, le criticità attengono ai criteri di ammissibilità ai finanziamenti e alla documentazione prodotta a supporto della richiesta, nonché al merito creditizio. Inoltre, in *“alcuni casi l'utilizzo della garanzia pubblica quale strumento di mitigazione del rischio ha interessato la quasi totalità delle posizioni in portafoglio del finanziatore, diventando parte integrante del modello di business con*

⁷³ Società del Gruppo CRIF specializzata nelle informazioni commerciali su aziende italiane ed estere.

l'adozione di politiche tese a trasferire il rischio di credito allo Stato in assenza di adeguati presidi"⁷⁴.

Nell'ambito della tutela delle risorse finanziarie pubbliche, erogate quali incentivi alle imprese, nel 2024 la Guardia di finanza ha effettuato numerosi interventi contestando finanziamenti assistiti da garanzia statale non spettante per un ammontare di 98,6 milioni.

L'inadempimento agli obblighi previsti in relazione al finanziamento assistito da garanzia pubblica è idoneo a configurare un danno alla finanza pubblica. Al riguardo è stato ribadito l'inquadramento pubblicistico dei finanziamenti conseguiti attraverso il sistema creditizio assistiti dalla garanzia dello Stato, sottolineando il vincolo teleologico gravante sugli stessi, in quanto strumenti di realizzazione del programma statale di aiuto al sistema produttivo, con la conseguenza che la richiesta e l'ottenimento del finanziamento pubblico garantito dallo Stato creano un rapporto di servizio tra beneficiario e pubblica amministrazione, incardinando la giurisdizione della Corte dei conti⁷⁵.

In considerazione della complessità dell'operazione di finanziamento assistita da garanzia in caso di violazioni del paradigma normativo che regola il singolo finanziamento assistito da garanzia, l'illecito erariale si concretizza nel momento in cui si verifica il danno⁷⁶.

2. LE PRINCIPALI GARANZIE

Al fine di meglio comprendere il funzionamento e la ricaduta delle operazioni di garanzia sulle politiche pubbliche, è opportuna una analisi, con informazioni specifiche, sui risultati delle principali garanzie pubbliche, ponendo in rilievo quegli strumenti che presentano una maggiore rilevanza in termini di importi garantiti e quindi hanno avuto un maggior impatto a livello economico e sociale. Si tratta di quelle misure che appare utile monitorare anche ai fini dell'incidenza sui saldi di finanza pubblica.

L'analisi è svolta distinguendo gli schemi di garanzia in base al soggetto gestore, tenuto conto di quelli che gestiscono le principali garanzie: R.T.I. con mandatario il Mediocredito Centrale, Sace e Consap.

Laddove il Gestore opera su più strumenti, l'esame delle garanzie è stato svolto distinguendo fra schemi vigenti pienamente operativi e quelli non più in vigore la cui operatività è limitata alle operazioni che sono state poste in essere nel periodo di vigenza.

2.1. Le garanzie in gestione al R.T.I. con mandatario il Mediocredito Centrale

Il Raggruppamento Temporaneo di Imprese tra Mediocredito Centrale (mandataria) e tra Banca Agevolarti, Monte Paschi Siena S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A., BFF e Unicredit S.p.A. (mandanti), a seguito di aggiudicazione definitiva (14 luglio 2011) del servizio per la gestione tecnica, amministrativa, finanziaria e contabile del Fondo di garanzia per le PMI⁷⁷, ha stipulato, in data 28 marzo 2012 la convenzione con il Ministero dello sviluppo economico (oggi Ministero delle imprese e del made in Italy), con scadenza al 6 agosto 2030.

2.1.1. Il Fondo di garanzia per le PMI

Il Fondo rientra nella competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy e rappresenta una delle policy principali del Dicastero.

⁷⁴ Rapporto annuale sull'attività svolta dall'Unità di Informazione Finanziaria UIF per il 2024 n. 17 pubblicato il 10 giugno 2025. Inoltre, negli ultimi mesi si verificata la crisi di Banca Progetto S.p.A., commissariata da Banca d'Italia per irregolarità nei finanziamenti, molti dei quali assistiti da garanzia pubblica.

⁷⁵ Corte conti, App. II 5 agosto 2024 n. 200.

⁷⁶ Sul punto la giurisprudenza di primo grado della Corte dei conti non è univoca, ritenendo che il danno coincida con la semplice escussione della garanzia (Puglia 184/24 e Veneto 6/24), ovvero con la richiesta di escussione della garanzia (Marche 98/2025), ovvero ancora con l'indebito ottenimento/distrazione dei fondi concessi dalla banca (Veneto 13/2024, Liguria 67/2023 e Toscana 23/2024).

⁷⁷ Il Fondo di garanzia per le PMI (di seguito anche solo Fondo), istituito dall'articolo 2, comma 100, lettera a), della Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

L'obiettivo principale del Fondo è quello di sostenere le imprese facilitando l'accesso al credito per il tramite del rilascio di garanzie. Il Fondo è operativo dal 2000 ed è gestito, come detto, per il tramite di soggetti esterni.

Tale strumento agevolativo non prevede un contributo diretto, ma opera mediante la concessione di una garanzia pubblica su finanziamenti erogati da intermediari bancari e da altri istituti di credito alle piccole e medie imprese⁷⁸. Il rischio di insolvenza, che normalmente incombe in capo all'istituto che eroga il finanziamento, viene traslato sul Fondo di garanzia e, in caso di esaurimento delle risorse del Fondo stesso, lo Stato italiano fornisce una garanzia di ultima istanza. Quest'ultima ha un duplice vantaggio: per le banche, in quanto consente di azzerare l'accantonamento di capitale sulla quota di finanziamento garantita (cosiddetta "ponderazione zero") e per le imprese, in quanto la riduzione del rischio di credito per le banche ha importanti effetti sulle condizioni applicate ai finanziamenti bancari rispetto a quelle di mercato.

È inoltre prevista la controgaranzia e la riassicurazione del Fondo a favore delle garanzie prestate dai Confidi e dai fondi di garanzia gestiti da Banche, da Intermediari Finanziari o da soggetti iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del Testo Unico Bancario.

La garanzia del Fondo, in adeguamento alle regole imposte dall'Accordo di Basilea, è escutibile "a prima richiesta". La garanzia è inoltre esplicita, incondizionata, irrevocabile ed è diretta (nel senso che si riferisce ad una singola esposizione).

La controgaranzia del Fondo interviene "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". Il Fondo interviene in riassicurazione per i Confidi che non operano secondo le modalità sopra descritte.

La garanzia del Fondo è concessa secondo le seguenti modalità operative:

- Garanzia diretta: rilascio della garanzia direttamente in favore del soggetto finanziatore;
- Controgaranzia: rilascio della garanzia in favore di un soggetto garante⁷⁹, la quale è escutibile da parte del soggetto finanziatore qualora né l'impresa beneficiaria né il soggetto garante risultino in grado di adempiere agli obblighi assunti nei confronti del finanziatore stesso;
- Riassicurazione: rilascio della garanzia in favore di un soggetto garante, escutibile da quest'ultimo esclusivamente a seguito della liquidazione della perdita da parte del soggetto garante stesso al soggetto finanziatore, relativamente all'operazione finanziaria garantita.

⁷⁸ Il Fondo di Garanzia interviene a favore di operazioni finanziarie concesse alle imprese di dimensioni micro, piccole, medie e mid-cap ed ai liberi professionisti da banche, intermediari finanziari di cui all'art. 106 e 112 del Testo Unico bancario, da SFIS (Società Finanziaria per l'Innovazione e lo Sviluppo), da Società di Gestione del Risparmio, da Società di gestione armonizzate, dagli operatori di microcredito, dalle imprese di assicurazione e dai Gestori di cui alla lettera q-bis del TUF.

⁷⁹ Confidi o intermediario finanziario autorizzato allo svolgimento dell'attività di concessione di garanzie in favore di piccole e medie imprese, sia mediante l'utilizzo di risorse proprie, sia per conto terzi attraverso la gestione di fondi di garanzia – di natura pubblica o privata – destinati a soggetti beneficiari finali.

TAVOLA 10

GARANZIE CONCESSE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO 2017-2024

<i>(in milioni)</i>									
Garanzie concesse	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Garanzia diretta	10.633	12.105	11.746	102.864	65.162	40.007	32.749	27.833	303.098
% Garanzia diretta sul totale	87%	89%	88%	97%	96%	95%	94%	93%	95%
Controgaranzia/ riassicurazione	1.561	1.541	1.596	3.057	2.450	2.129	2.053	2.063	16.451
Cogaranzia	1	1	0	-	-	-	-	-	3
Totale	12.196	13.647	13.342	105.921	67.612	42.136	34.801	29.895	319.551
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente									
Garanzia diretta	-	14%	-3%	778%	-37%	-39%	-18%	-15%	-
Controgaranzia/ riassicurazione	-	-1%	3%	92%	-20%	-13%	-4%	1%	-
Cogaranzia	-	36%	-89%	-100%	-	-	-	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

Nel periodo osservato (2017-2024) si rileva che la garanzia diretta è quella decisamente predominante rispetto alle altre tipologie (non inferiore all'87 per cento dal 2017 al 2019, e non inferiore al 93 per cento negli anni seguenti). L'incidenza di tale tipologia, salvo un ridotto calo nel 2019, trova il suo picco nel 2020 per effetto dell'operatività in regime straordinario, per poi ridursi progressivamente pur rappresentando la tipologia maggiore anche con il regime ordinario.

2.1.1.1. Evoluzione normativa

Nel triennio 2020–2022, il Fondo ha svolto un ruolo determinante tramite l'attivazione di un regime straordinario, a efficacia temporanea, diretto a sostenere le imprese colpite dalla crisi economico-finanziaria derivante dalla pandemia di Covid-19, con cessazione della misura fissata al 30 giugno 2022.

Il nucleo centrale della disciplina emergenziale è individuabile nell'articolo 13 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (cd. "decreto Liquidità"), come modificato e integrato nel tempo⁸⁰. Tale disposizione ha esteso e rafforzato gli strumenti previsti dall'articolo 49 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (cd. "decreto Cura Italia"), facendo pieno riferimento al quadro normativo delineato dalla Comunicazione della Commissione europea C(2020) 1863 *final* del 19 marzo 2020⁸¹, unitamente alle sue successive modifiche e integrazioni.

L'anno 2020 ha rappresentato il picco operativo assoluto nella storia dello strumento, con un numero di domande accolte pari al 46 per cento del totale registrato nell'intero periodo 2019–2024 e di importo garantito pari al 36 per cento del totale registrato nel medesimo periodo osservato.

A completamento dell'analisi sull'operatività del Fondo nel periodo di crisi economica, assume particolare rilevanza il ruolo svolto dalle Sezioni Speciali di livello regionale e provinciale, istituite nell'ambito del Fondo di garanzia ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, del 26 gennaio 2012, comunemente noto come "decreto *Fund Raising*"⁸².

I dati rilevati nel periodo di vigenza delle misure emergenziali evidenziano l'elevata

⁸⁰ La legge n. 234 del 2021 cd. Legge di bilancio 2022, ha prorogato dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022 l'operatività dell'intervento straordinario in garanzia del Fondo di garanzia PMI, previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge n. 23/2020, per sostenere la liquidità delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica da COVID.

⁸¹ Tale comunicazione ha fissato il Quadro Temporaneo di riferimento europeo per gli interventi in contrasto all'emergenza Covid-19 (c.d. Temporary Framework).

⁸² Le Regioni e le Province autonome hanno la facoltà di destinare risorse finanziarie al Fondo attraverso la sottoscrizione di appositi accordi con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con l'obiettivo di garantire una più ampia flessibilità nell'impiego delle risorse aggiuntive all'interno dei rispettivi ambiti territoriali

efficacia del Fondo nell'agevolare l'accesso al credito per le PMI, con particolare riferimento al finanziamento del capitale circolante e al sostegno della liquidità aziendale.

L'articolo 1, comma 392 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (cd. legge di bilancio 2023) ha prorogato dal 31 dicembre 2022 al 31 dicembre 2023 il termine finale di applicazione del sostegno speciale e temporaneo, da parte dello stesso Fondo nel contesto delle misure di supporto alla liquidità delle imprese e di contrasto agli effetti della crisi ucraina⁸³.

A decorrere dalla seconda metà del 2022, alcune Amministrazioni regionali e provinciali hanno proceduto al rafforzamento dell'operatività delle Sezioni Speciali regionali e provinciali del Fondo, al fine di sostenere le imprese localizzate nei rispettivi territori, particolarmente colpite dal protrarsi del conflitto in Ucraina. Gli interventi si sono rivolti, in particolare, a realtà imprenditoriali in difficoltà nel sostenere i costi di esercizio, quali quelli relativi al pagamento delle forniture energetiche⁸⁴, nonché si sono collegati ad iniziative orientate all'efficientamento energetico, alla diversificazione delle fonti e alle modalità di approvvigionamento e consumo energetico⁸⁵.

Tale rafforzamento è stato attuato mediante la sottoscrizione di atti aggiuntivi⁸⁶ agli accordi istitutivi delle Sezioni, volti a recepire nuove linee di intervento previste dalla normativa emergenziale nazionale ed europea connessa alla crisi ucraina, la cui efficacia è stata prevista fino al 31 dicembre 2023.

Le regioni e le province autonome fanno ampio ricorso alla garanzia del Fondo. La dotazione complessiva di risorse addizionali in capo al Fondo, aggiornata al 31/12/2023, ammontava a circa 760,6 milioni.

Nel corso del 2024 sono state apportate risorse aggiuntive da parte delle regioni pari a 78,5 milioni che hanno consentito di aumentare le disponibilità finanziarie del Fondo.

Con il superamento del periodo emergenziale correlato alle due crisi economiche sopra menzionate, il Fondo di garanzia per le PMI è stato interessato da un ulteriore intervento riformatore, la cui nuova configurazione è divenuta pienamente operativa a decorrere dal 1° gennaio 2024, con validità temporale pari a dodici mesi.

Nello specifico, il d.l. n. 145/2023 (art 15 *bis*) aveva riformato la disciplina, disponendo che, dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2024, il Fondo, fermo restando il limite massimo di impegni annualmente assumibile fissato dalla legge di bilancio, operasse secondo nuove specifiche modalità, ancora parzialmente derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria del Fondo.

Le disposizioni principali della riforma, contenute all'articolo 15-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (c.d. decreto Anticipi), in parte consolidano talune misure introdotte in via eccezionale durante il periodo emergenziale dovuto alla pandemia – tra cui: l'elevazione del massimale garantibile per singola impresa a 5 milioni; l'estensione dell'ammissibilità alle small mid cap (imprese con un organico compreso tra 250 e 499 addetti), agli enti del Terzo Settore e agli enti religiosi civilmente riconosciuti; nonché la gratuità dell'intervento del Fondo per le microimprese. Parallelamente, viene disposto il ripristino di alcune condizioni previste dal regime ordinario ante-pandemico, tra cui: l'esclusione dall'ammissibilità delle imprese rientranti nella fascia 5 del modello di valutazione economico-finanziaria; e la reintroduzione della modulazione della percentuale di copertura delle garanzie per operazioni finalizzate al fabbisogno di liquidità, in funzione della classe di rischio attribuita all'impresa in esito all'applicazione del medesimo modello. Infatti, la riforma conferma una percentuale di copertura pari all'80 per cento per le operazioni finalizzate a investimenti, mentre per le operazioni destinate al fabbisogno di liquidità

⁸³ Tale sostegno speciale e temporaneo trova disciplina nel comma 55-*bis* e 55-*ter* della citata legge di bilancio 2022, come inseriti dal d.l. n. 50/2022.

⁸⁴ Si tratta ad esempio, delle operazioni per sostenere i costi d'esercizio per il pagamento delle fatture per consumi energetici emesse nei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022, in conformità a quanto previsto all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni dalla legge 17 novembre 2022, n. 175.

⁸⁵ Iniziative riconducibili alla misura prevista all'articolo 16 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. "decreto-legge Aiuti"), da ultimo prorogata dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (c.d. "legge di Bilancio 2023").

⁸⁶ Tra la regione o provincia autonoma interessata, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'economia e delle finanze.

introduce una riduzione dei livelli di garanzia rispetto al regime vigente nel 2023, prevedendo l'applicazione di aliquote pari al 60 per cento e al 55 per cento. Tali percentuali risultano, in ogni caso, più favorevoli rispetto a quelle previste dalla disciplina antecedente al periodo emergenziale. Complessivamente, l'intervento riformatore determina una semplificazione dell'assetto delle coperture, razionalizzando la struttura delle percentuali previste rispetto alla normativa pre-pandemica.

L'articolo 1, comma 450, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di bilancio 2025) ha prorogato dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025 il termine di operatività della disciplina del Fondo di garanzia PMI (art. 15 *bis* del d.l. n. 145/2023), parzialmente derogatoria di quella ordinaria. Contestualmente, sono state apportate alla stessa disciplina talune modifiche:

- è stata ridotta al 50 per cento la percentuale massima di copertura del Fondo per le operazioni finanziarie riferite alle micro, piccole e medie imprese (MPMI), per il finanziamento di esigenze di liquidità, a prescindere dalle fasce⁸⁷ del modello di valutazione cui appartengono.

- è stata innalzata da 80 mila a 100 mila euro l'importo massimo di ammissibilità delle operazioni finanziarie (cd. "di importo ridotto"), sulle quali opera la copertura del Fondo fino all'80 per cento in caso di riassicurazione (lett. c) che novella la lett. c) comma 1 dell'articolo 15-*bis*);

- si è intervenuti sulla disposizione che ammette, previa apposita autorizzazione della Commissione UE, l'intervento in garanzia del Fondo nei limiti del 15 per cento della sua dotazione finanziaria annua, in favore delle imprese con un numero di dipendenti non inferiore a 250 e non superiore a 499 (dunque, le imprese a media capitalizzazione, cd. "mid cap") (lett. c) che novella la lett. e) del comma 1 dell'articolo 15-*bis*). La novella rimuove il limite dei 250 dipendenti, includendo, fino al 31 dicembre 2025, oltre che alle imprese a media capitalizzazione cd. "mid cap", anche alle micro, piccole e medie imprese (MPMI), le cd. "small-mid cap"⁸⁸.

TAVOLA 11

SINTESI DELLA NUOVA DISCIPLINA PREVISTA PER IL 2025 CON EVIDENZA IN GRASSETTO DELLE NOVITÀ
RISPETTO ALLA PRECEDENTE DISCIPLINA

Periodo	ammontare massimo garantibile	% massima di copertura	commissioni	valutazione del merito di credito
1° gennaio 2025 - 31 dicembre 2025	5 milioni	50% per liquidità per tutte a prescindere dalla fascia di appartenenza	zero solo per microimprese Piccole imprese e medie imprese 0,5% per mid-cap 1,25%	SI, con esclusione delle imprese in fascia 5 (salvo operazioni di importo ridotto, per cui il modello di valutazione è applicato a presidio dei rischi assunti dal Fondo)
		80% per investimenti, per tutte a prescindere dalla fascia di appartenenza		
		80% operazioni finanziarie riferite a PMI costituite o che abbiano iniziato la propria attività non oltre tre anni prima della richiesta di garanzia o che non siano utilmente valutabili sulla base del modello di valutazione (startup e PMI innovative)		
		80% in relazione alle operazioni finanziarie di microcredito di importo massimo sino a 50.000 euro e alle operazioni finanziarie relative alla Nuova Sabatini;		
		80% in relazione alle operazioni finanziarie di importo ridotto, fino a 40 mila euro, ovvero fino a 100 mila euro nel caso di riassicurazione richiesta da garanti autorizzati (confidi e altri fondi di garanzia). Per tali operazioni, il modello di valutazione è applicato solo ai fini della gestione e presidio dei rischi assunti dal Fondo.		
		80% in relazione alle operazioni finanziarie fino a 60 mila euro (senza applicazione del modello di rating ai fini dell'ammissibilità), per gli enti del terzo settore iscritti al relativo Registro nazionale e al Repertorio economico amministrativo.		
		50% per investimenti nel capitale di rischio dei beneficiari finali. Prevvia autorizzazione UE, a favore delle imprese con dipendenti fino a 499		
		40% per investimenti nonché per le operazioni riferite alle mid-cap di nuova costituzione o che abbiano iniziato la propria attività non oltre tre anni prima della richiesta della garanzia del Fondo		
		30% per esigenze di liquidità la garanzia del Fondo può essere concessa entro il 15% della dotazione finanziaria annua del medesimo		
		La garanzia del Fondo può essere concessa entro il 15 % della dotazione finanziaria annua del medesimo		

Fonte: dossier Parlamentare del 31 gennaio 2025 Legge di bilancio 2025

⁸⁷ Limitatamente ai soli finanziamenti per esigenze di liquidità, viene eliminata la distinzione tra PMI rientranti nelle fasce 1 e 2 rispetto a quelle collocate nelle fasce 3 e 4 del modello di valutazione adottato dal Fondo, stabilendo un'unica percentuale di copertura della garanzia, fino al 50 per cento (si rammenta che nell'ambito del regime derogatorio in vigore nel 2024, tali percentuali erano stabilite nel 55 per cento per le PMI in fascia 1 – 2 e nel 60 per cento per le PMI in fascia 3 – 4 del medesimo modello di valutazione).

⁸⁸ Prima erano escluse le imprese che, pur avendo valori economici di bilancio da Mid cap (fatturato oltre 50 milioni e totale di bilancio oltre 43 milioni avevano una struttura di personale inferiore ai 250 dipendenti).

Nella relazione tecnica alla Legge di bilancio 2025, è stato stimato un fabbisogno finanziario di circa 2,3 miliardi per l'annualità 2025, sulla base delle previsioni elaborate dal Ministero delle imprese e del made in Italy, in collaborazione con il Gestore del Fondo. Nella relazione in questione si afferma che alla copertura finanziaria di tale fabbisogno per il 2025 partecipano:

- le risorse residue stimate, a fine 2024, in circa 1,7 miliardi, a valere su stanziamenti pregressi già effettuati a valere sul Fondo;

- le risorse, per un importo di circa 440 milioni, rivenienti da svincoli di accantonamenti su garanzie rilasciate dalla Riserva speciale del Fondo di garanzia alimentata con risorse del PON FESR Ricerca e competitività 2007-2013, riutilizzabili nell'ambito del Fondo di garanzia per il rilascio di nuove garanzie ai sensi di quanto previsto dall'articolo 78 del regolamento (CE) n. 1083/2006;

- i minori accantonamenti pari a circa 160 milioni.

Con la legge di bilancio 2025-2027 (L. n. 207/2024) è stata prevista una dotazione di 4.345 milioni per il 2025, di 1.195 milioni per il 2026 e di 152,1 milioni per il 2027 (capitolo 7345/Mimit).

Con la delibera n. 8 del 25 febbraio 2025 il CIPESS ha approvato il Piano annuale delle attività e il sistema dei limiti di rischio per l'esercizio finanziario 2025, deliberato dal Consiglio di gestione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese nella seduta del 6 settembre 2024 e modificato dal medesimo Consiglio di gestione nella seduta del 17 gennaio 2025⁸⁹, in attuazione dell'art. 1, comma 56, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, ai sensi del quale il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese opera entro il limite massimo di impegni assumibile, fissato annualmente dalla legge di bilancio.

2.1.1.2. Monitoraggio del Fondo (2017-2024)

Il Fondo ha assunto una posizione centrale nel sistema di sostegno al credito⁹⁰ e nel periodo di monitoraggio 2017-2024, ha garantito complessivamente 3.705.011 operazioni, per un ammontare di garanzie concesse pari a 319,55 miliardi, attivando nuovi finanziamenti per 416,43 miliardi.

⁸⁹ Il predetto Consiglio di gestione, nella seduta del 17 gennaio 2025, a seguito del mutato impianto normativo, ha modificato così come previsto dall'art. 1, comma 56, della legge n. 234 del 2021, il piano annuale di attività e il sistema dei limiti di rischio per l'esercizio finanziario 2025, individuando sulla base della stima:

- dello stock performing al 31 dicembre 2024;
- della previsione delle disponibilità residue al 31 dicembre 2024;
- di alcune ipotesi relative alle garanzie da concedere nell'anno 2025;
- il potenziale impegno a carico del Fondo per l'esercizio finanziario 2025 e il conseguente impatto in termini di fabbisogno finanziario.

⁹⁰ Le risorse stanziare nel bilancio dello Stato (cap. 7345 del MIMIT) dal 2017 al 2024 ammontano complessivamente a 26,4 miliardi e versate sul conto di Tesoreria 22034. Il Fondo centrale di garanzia oltre alle risorse provenienti dallo Stato dispone anche di risorse regionali ed europee. Il Fondo di Garanzia per le PMI è suddiviso in diverse sezioni, ognuna con caratteristiche specifiche, per supportare diverse esigenze di finanziamento delle imprese. Tra le sezioni principali, troviamo la Sezione speciale Turismo, istituita per sostenere gli investimenti nel settore turistico, e le sottosezioni Casse professionali, che raccolgono contributi da diverse casse professionali per garantire operazioni finanziarie a loro associate.

TAVOLA 12

MONITORAGGIO DEL FONDO (2017-2024)

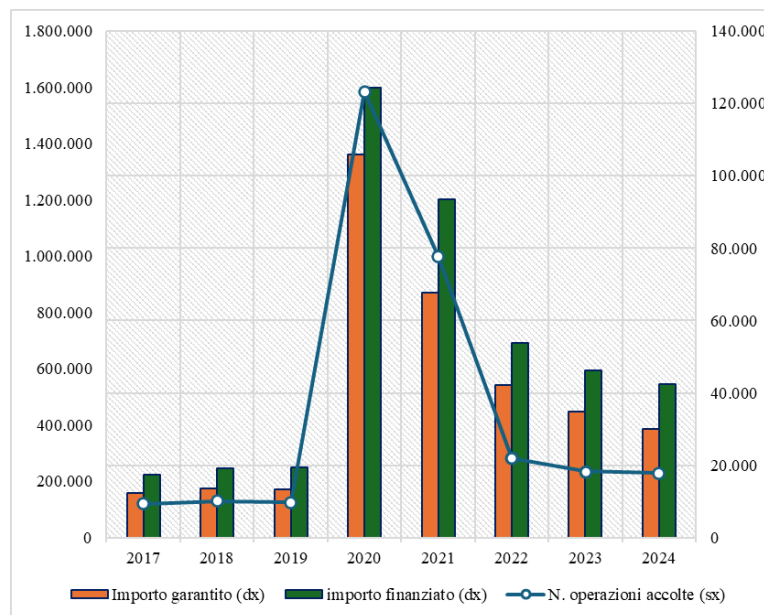
(in milioni)

importo finanziato (dx)	variazione %	anno	Importo garantito (dx)	variazione %	N. operazioni accolte (sx)	variazione %
17.374		2017	12.196		119.900	
19.206	10,5	2018	13.647	12	129.370	8
19.376	0,9	2019	13.342	-2	124.954	-3
124.387	543,9	2020	105.921	696	1.585.344	1.169
93.465	-26,6	2021	67.612	-37	997.583	-37
53.860	-42,4	2022	42.136	-38	283.056	-72
46.240	-13,9	2023	34.802	-17	235.895	-17
42.525	-7,7	2024	29.895	-14	228.909	-3
416.433			319.551		3.705.011	

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

GRAFICO 8

MONITORAGGIO DEL FONDO (2017-2024)



Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

In generale, dopo il 2020 in cui si è raggiunto il risultato più alto di sempre nella concessione delle garanzie, si registra una riduzione delle garanzie concesse dal Fondo. La riduzione, molto accentuata nel biennio 2021 – 2022, è proseguita, sebbene più attenuata, anche nel biennio 2023-2024.

Tuttavia, nel 2024 i volumi sia delle garanzie sia dei finanziamenti connessi sono rimasti alti, oltre il doppio se raffrontati al 2019 (periodo precrisi)⁹¹. La riduzione è principalmente da imputare ai tassi di interesse elevati e alla congiuntura economica poco favorevole che hanno depresso la richiesta di credito da parte delle imprese. Infatti, si osserva un aumento dell'onerosità del credito alle società non finanziarie che da settembre 2023 fino ad agosto 2024 resta al di sopra del 5 per cento. Mentre a partire da settembre si riduce progressivamente attestandosi al 4,5 per cento nel mese di dicembre 2024⁹².

⁹¹ Questo anche perché il raffronto degli anni precedenti è impietoso rispetto al 2020 nel quale vi è stata una crescita record rispetto al 2019 per effetto della crisi pandemica e l'attivazione di numerosi strumenti derogatori e regimi speciali. Infatti, ci sono state circa 1,6 milioni di operazioni (+1168 per cento rispetto al 2019); circa 106 miliardi di garanzie (+696 per cento); oltre 124 miliardi di finanziamenti (+544 per cento).

⁹² L'osservazione è basata sui dati elaborati da Banca d'Italia relativi ai "Tassi - indicatore composito del costo del credito bancario delle società non finanziarie - totale finanziamenti".

In merito all'orizzonte temporale relativo alle operazioni assistite dal Fondo, si distingue tra le operazioni di breve termine aventi una durata non superiore ai 18 mesi e quelle operazioni rientranti nella categoria medio-lungo termine aventi una durata maggiore di 18 mesi. Dai risultati dell'analisi si evidenzia che sono predominanti le garanzie concesse su operazioni di medio-lungo termine in ciascun anno del periodo osservato (2017-2024). Il dato cumulato del periodo 2017-2024, mostra una netta prevalenza delle operazioni di medio-lungo termine (85 per cento del totale delle garanzie concesse), mentre il restante 15 per cento si riferisce ad operazioni di breve termine.

TAVOLA 13

GARANZIE CONCESSE PER TIPOLOGIA DI DURATA DI OPERAZIONE 2017-2024

<i>(in milioni)</i>									
Garanzie concesse	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Breve Termine	3.523	3.827	3.294	3.071	2.982	11.365	10.933	8.147	47.140
Incidenza %	29%	28%	25%	3%	4%	27%	31%	27%	15%
Medio - Lungo Termine	8.673	9.820	10.048	102.850	64.630	30.772	23.869	21.748	272.411
Incidenza %	71%	72%	75%	97%	96%	73%	69%	73%	85%
Totale garanzie concesse	12.196	13.647	13.342	105.921	67.612	42.136	34.801	29.895	319.551

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

In relazione alle finalità di impiego, la garanzia del Fondo è applicabile a operazioni finanziarie destinate al sostegno del capitale circolante e della liquidità⁹³, al consolidamento dell'esposizione debitoria esistente⁹⁴ e al finanziamento di iniziative di investimento⁹⁵.

TAVOLA 14

GARANZIE CONCESSE PER TIPOLOGIA DI DURATA DI OPERAZIONE 2017-2024

<i>(in milioni)</i>									
Garanzie concesse	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Circolante/liquidità	8.794	9.791	8.984	79.742	39.246	27.271	21.386	16.907	212.121
% sul totale	72%	72%	67%	75%	58%	65%	61%	57%	66%
Consolidamento	29	27	9	18.117	14.094	885	401	214	33.775
% sul totale	0%	0%	0%	17%	21%	2%	1%	1%	11%
Investimenti	3.373	3.829	4.350	8.062	14.273	13.981	13.014	12.775	73.656
% sul totale	28%	28%	33%	8%	21%	33%	37%	43%	23%
Totale	12.196	13.647	13.342	105.921	67.612	42.136	34.801	29.895	319.551

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

Nel periodo osservato (2017-2024), si registra una prevalenza delle garanzie per operazioni di capitale circolante/liquidità pari complessivamente a circa 212,1 miliardi corrispondenti al 66 per cento del totale; seguono le garanzie per operazioni di investimento con 73,7 miliardi (23 per cento) e di consolidamento con 33,8 miliardi (11 per cento). Quest'ultima tipologia insieme a quella finalizzata alla copertura del fabbisogno di capitale circolante e liquidità hanno avuto un'incidenza maggiore nel biennio 2020-2021, caratterizzato fortemente dall'operatività straordinaria Covid-19. Inoltre, si osserva che la maggior parte delle garanzie concesse è stata diretta per il finanziamento del capitale circolante/liquidità per ciascun anno osservato e ciò evidenzia il ruolo principale svolto dal Fondo nel supportare le imprese in operazioni finalizzate alla liquidità.

Con riguardo alla dinamica delle garanzie prestate a sostegno delle operazioni di investimento, in termini di importi garantiti, si evidenzia una crescita tendenzialmente costante nel triennio 2017-2019, che trova un ulteriore e marcato rafforzamento nel periodo 2020-2021.

⁹³ Si tratta delle operazioni finanziarie volte al soddisfacimento delle esigenze di liquidità e/o di capitale circolante del soggetto beneficiario.

⁹⁴ Si tratta delle operazioni finanziarie di consolidamento e rinegoziazione delle passività del soggetto beneficiario finale.

⁹⁵ Si tratta delle operazioni finanziarie concesse al soggetto beneficiario finale a fronte della realizzazione di un programma di investimento.

Nel triennio 2022-2024, vi è una generale riduzione delle operazioni garantite legata al *phasing out* e alla cessazione dell'operatività straordinaria Covid-19, mentre l'incidenza delle operazioni per investimento cresce progressivamente. Infatti, le garanzie rilasciate per investimento passano dal 33 per cento del 2022 al 43 per cento del 2024. Tale risultato fornisce un segnale positivo sulla propensione delle imprese a sviluppare piani di investimento.

Dal punto di vista dimensionale dell'impresa beneficiaria, coerentemente con quanto osservato per i finanziamenti garantiti, le garanzie concesse sono state prevalentemente indirizzate alla piccola impresa lungo tutto il periodo di osservazione, salvo il biennio 2020-2021 nel quale risulta un bilanciamento con le altre categorie dimensionali.

TAVOLA 15

GARANZIE CONCESSE PER DIMENSIONE DI IMPRESA BENEFICIARIA (2017-2024)

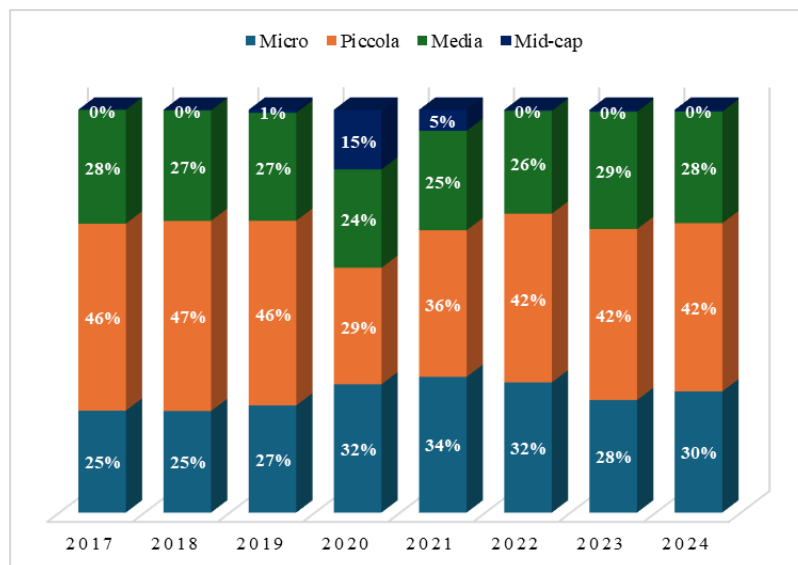
(in milioni)

Garanzie concesse	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Micro	3.086	3.440	3.549	33.723	22.790	13.616	9.719	8.990	98.912
Piccola	5.662	6.443	6.117	30.641	24.604	17.647	14.773	12.485	118.370
Media	3.448	3.746	3.577	25.884	16.698	10.770	10.148	8.293	82.562
Mid-cap	-	19	99	15.674	3.521	104	162	127	19.706
Totale	12.196	13.647	13.342	105.921	67.612	42.136	34.801	29.895	319.551

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

GRAFICO 9

GARANZIE CONCESSE PER DIMENSIONE DI IMPRESA BENEFICIARIA (2017-2024)



Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

A livello settoriale, l'incidenza delle garanzie concesse per tipologia di attività mostra una prevalenza del settore industriale sia a livello di anno di rilevazione (salvo il 2019 dove prevale il commercio), sia a livello di dato cumulato.

TAVOLA 16

DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLE GARANZIE CONCESSE (2017-2024)

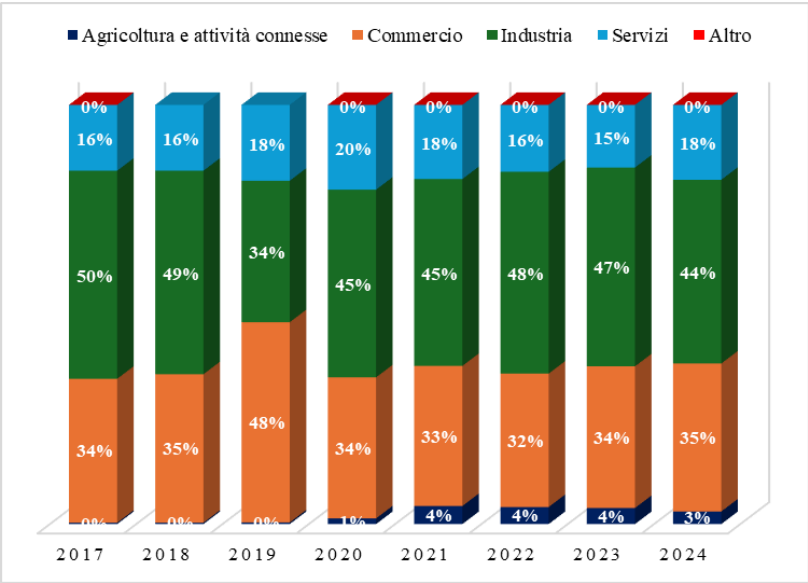
(in milioni)

Garanzie concesse	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Agricoltura e attività connesse	38	44	52	1.428	2.915	1.714	1.332	899	8.421
Commercio	4.188	4.835	6.373	35.638	22.595	13.412	11.763	10.551	109.355
Industria	6.054	6.625	4.502	47.424	30.139	20.281	16.503	13.102	144.630
Servizi	1.912	2.143	2.414	21.431	11.964	6.729	5.204	5.344	57.142
Altro	4	-	-	-	-	-	-	-	4
Totale	12.196	13.647	13.342	105.921	67.612	42.136	34.801	29.895	319.551

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

GRAFICO 10

DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLE GARANZIE CONCESSE (2017-2024)



Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

In termini di distribuzione territoriale, l’area geografica che, per ciascun anno del periodo osservato, ha beneficiato maggiormente dell’intervento del Fondo è il Settentrione. In particolare, il dato cumulato è pari al 54 per cento e presenta dal 2017 al 2023 valori non inferiori al 50 per cento.

TAVOLA 17

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE GARANZIE CONCESSE (2017-2024)

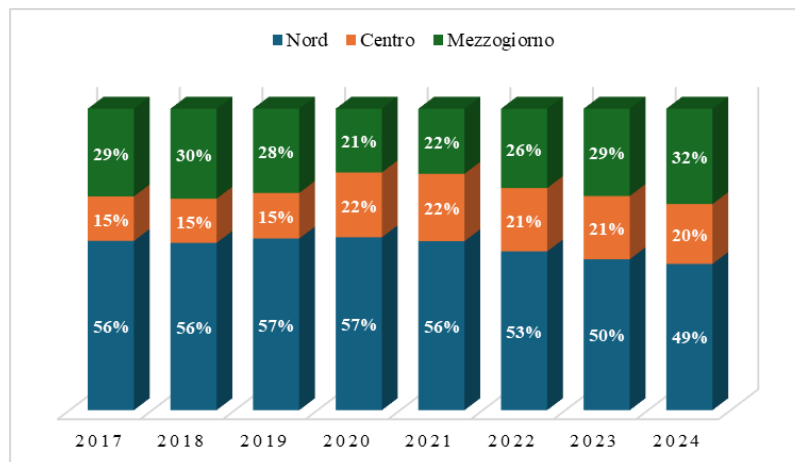
(in milioni)

Garanzie concesse	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Nord	6.849	7.575	7.598	60.738	37.925	22.197	17.432	14.506	174.819
Centro	1.799	1.999	2.014	22.794	15.091	8.850	7.294	5.934	65.775
Mezzogiorno	3.548	4.074	3.731	22.389	14.597	11.089	10.075	9.455	78.957
Totale	12.196	13.647	13.342	105.921	67.612	42.136	34.801	29.895	319.551

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

GRAFICO 11

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE GARANZIE CONCESSE (2017-2024)



Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MIMIT e MCC

2.1.1.3. Analisi dei risultati cumulati (in termini di stock).

In generale, l'andamento del Fondo appare in linea con il più ampio percorso avviato dal legislatore, già a partire dal 2023, volto ad una graduale riduzione dell'esposizione dello stesso⁹⁶. Infatti, da inizio operatività del Fondo comprensivo delle sue Sezioni, lo stock garantito in essere al 31 dicembre 2024 risulta pari a 135,65 miliardi⁹⁷, in diminuzione (-16 per cento) rispetto all'analogo dato misurato al 31 dicembre 2023 (161,24 miliardi). Nella gestione del Fondo, MCC si avvale del conto di Tesoreria 22034 e di altri cc. La giacenza complessiva su tali conti correnti, al 31 dicembre 2024, era pari a circa 28 miliardi. Le risorse disponibili alla stessa data ammontano a circa 6 miliardi. Se si considera solamente la quota di garanzie riconducibile allo Stato, lo stock⁹⁸ alla stessa data, ammonta a circa 113 miliardi (-17 per cento rispetto al 2023) in progressiva riduzione dal 2022⁹⁹.

Al 30 giugno 2025, lo stock complessivo di garanzie in essere¹⁰⁰ ammontano a 124,9 miliardi (di cui 14,7 miliardi riferite al 2025) che hanno consentito di attivare finanziamenti per 161,5 miliardi (di cui 21,3 miliardi riferite al 2025). Le somme accantonate in essere ammontano a 15,2 miliardi (di cui 1,3 miliardi riferite al 2025) con un effetto leva finanziato di 10,62¹⁰¹.

⁹⁶ Esposizione il cui limite massimo, dai 225 miliardi per l'anno 2023 (articolo 3, comma 6, della Legge n. 197/2022), è stato, successivamente, collocato sulla soglia dei 200 miliardi per il 2024 (articolo 3, comma 6, Legge n. 213/2023), per essere ulteriormente ridimensionato a 160 miliardi per il corrente anno 2025 (articolo 3, comma 8, della Legge n. 207/2024)

⁹⁷ Sono ricomprese tutte le operazioni in bonis in essere su garanzie concesse a valere sul Fondo e sulle altre sezioni dal 01/01/2000 al 31/12/2024.

⁹⁸ Si tratta dello Stock garantito in essere del Fondo, comprensivo della Sezione art.56 ed al netto delle risorse UE e delle controgaranzie FEI-CDP e dei portafogli. Per consentire al Fondo Centrale di aumentare il volume di garanzie rilasciate, a parità di risorse pubbliche impiegate, dal 2017 CDP interviene con lo strumento della controgaranzia, a valere su fondi pubblici comunitari. Nel corso degli anni, CDP è intervenuta utilizzando diversi programmi europei, gestiti dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI):

- COSME (Competitiveness of Enterprises and SMEs), per la competitività delle piccole e medie imprese;
- Europa Creativa, strumento di garanzia per i settori culturali e creativi;
- il Programma European Guarantee Fund (EGF), il cui scopo è quello di sostenere le imprese colpite dalla pandemia Covid 19.

⁹⁹ Nel 2022 era pari a circa 152 miliardi (-3 per cento rispetto al 2021) e nel 2023 era di circa 136 miliardi (-11 per cento rispetto al 2022).

¹⁰⁰ Operazioni in bonis in essere su garanzie concesse a valere sul Fondo e sulle altre sezioni dal 01/01/2000 al 30/06/2025 in termini di n. operazioni, importo garantito in essere e importo accantonato in essere.

¹⁰¹ Si tratta del rapporto tra l'importo finanziato in essere e le risorse accantonate sulla base della valutazione dei rischi collegati alle garanzie concesse. Per il solo 2025 l'effetto leva è 16,28.

Nella tavola che segue, si evidenziano i dati delle operazioni gestite dal Fondo sia nell'ambito del Temporary Framework Covid per fronteggiare la crisi pandemica e, successivamente, nell'ambito del Temporary Crisis Framework (TCF) approvato a marzo 2022, in relazione alle iniziative messe in campo per contrastare le conseguenze della crisi energetica. Sono, altresì, indicate le operazioni gestite a partire dal 2024 con il regime ordinario post-riforma sia per l'anno 2024 che per i primi sei mesi del 2025.

In particolare, nella tavola sono riportate le operazioni in essere (dato che ricomprende rettifiche e restituzione dei finanziamenti con estinzione delle garanzie connesse) distinte per area di intervento, osservate al 30 giugno 2025.

TAVOLA 18

STOCK GARANZIE IN ESSERE A VALERE SUL FONDO E SULLE ALTRE SEZIONI DAL 01/01/2000 (INIZIO OPERATIVITÀ DEL FONDO) AL 30/06/2025

(in milioni)

Area intervento	N. Operazioni	Importo finanziato in essere	Importo garantito in essere	%	Importo accantonato in essere	Effetto leva finanziato
Fase 1 - Regimi di aiuto ordinari da gennaio 2000 a marzo 2020	63.496	4.045	2.998	2%	367	11,02
Fase 2 - Temporary Framework COVID e regimi di aiuto ordinari per l'Emergenza COVID da marzo 2020 a giugno 2022	1.489.650	68.835	58.376	47%	8.573	8,03
Fase 3 - Temporary CRISIS Framework per l'Emergenza Ucraina da agosto 2022 a giugno 2024	54.652	16.259	12.020	10%	1.302	12,49
Fase 4 - Post emergenza da luglio 2022 in corso	470.260	72.319	51.518	41%	4.968	14,56
Totale in essere	2.078.058	161.458	124.913	100%	15.210	10,62

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MCC

Come si evince dalla tavola, una prima area, fa riferimento al regime ordinario di aiuti secondo la disciplina pre-emergenziale che presenta un ammontare di garanzie in essere di circa 3 miliardi con un effetto leva finanziato di 11,02.

Una seconda area è collegata all'emergenza sanitaria che registra un ammontare di garanzie in essere di 58,4 miliardi, corrispondenti al 47 per cento del totale delle garanzie in essere, in diminuzione (-71 per cento) rispetto all'importo massimo di garanzie pari a 200,2 miliardi concesse nel periodo da marzo 2020 a giugno 2022 per contrastare la crisi pandemica. L'accantonamento in essere è di 8,6 miliardi (-65 per cento rispetto all'accantonamento in fase di ammissione della garanzia).

Una terza area, afferisce alla crisi energetica che mostra un importo di garanzie in essere di circa 12 miliardi, e somme accantonate in essere pari a 1,3 miliardi, con un effetto leva finanziato di 12,49.

Una quarta area riguarda il regime ordinario di aiuti secondo la disciplina post-emergenziale con le modifiche normative intervenute nel tempo¹⁰² che presenta un ammontare di garanzie in essere per 51,5 miliardi (41 per cento del totale). L'accantonamento ammonta a 4,97 miliardi con un effetto leva finanziato di 14,56.

¹⁰² In primis, il d.l. n. 145/2023 "Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2023, n. 191 (in G.U. 16/12/2023, n. 293), che all'art 15 bis, ha riformato la disciplina, disponendo che, dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2024, il Fondo, fermo restando il limite massimo di impegni annualmente assumibile, fissato dalla legge di bilancio, operi secondo nuove specifiche modalità, ancora parzialmente derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria del Fondo. In secundis, l'articolo 1, comma 450, della Legge n. 207/2024 che proroga dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025 il termine di operatività della disciplina del Fondo di garanzia PMI (art. 15 bis del DL n. 145/2023), parzialmente derogatoria di quella ordinaria e contestualmente, apporta alla stessa disciplina talune modifiche.

2.1.1.4. Analisi dei flussi: i risultati dell'anno 2024

Passando ad esaminare l'attività svolta nel 2024, si osserva che il Fondo ha garantito 228.909 operazioni (-3 per cento rispetto al 2023) per un importo finanziato pari a circa 42,5 miliardi (-7,7 per cento) e un importo garantito pari a 29,9 miliardi (-13,8 per cento).

Nel 2024, il Fondo ha registrato un lieve rallentamento rispetto al 2023 in linea con la politica di phasing out di riduzione delle percentuali medie di copertura. Tuttavia, la riduzione non è omogenea per i settori produttivi. Infatti, mentre si riducono le garanzie concesse al settore agricolo (-32,4 per cento), a quello dell'industria (-20,4 per cento) e in misura attenuata a quello del commercio (-10 per cento) salgono quelle afferenti ai servizi (+3 per cento).

Nella ripartizione territoriale, le richieste di garanzia risultano prevalentemente concentrate nelle aree settentrionali il 48,5 per cento¹⁰³, essendo la parte restante riferita per il 31,6 alle zone del mezzogiorno e per il 19,9 per cento alle aree centrali.

Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari della garanzia, il numero prevalente di domande accolte è riferibile alle microimprese (57,5 per cento del totale) seguite dalle piccole imprese (32,5 per cento). Prendendo in considerazione, invece, gli importi finanziati e garantiti, emerge una prevalenza delle piccole imprese (circa 42 per cento).

Sotto il profilo settoriale, in termini di numerosità delle domande prevale il commercio (40,9 per cento) seguito dall'industria (39,3 per cento), mentre in termini di importi finanziati e garantiti si evince una prevalenza del settore industriale (circa il 44 per cento). Nel settore del commercio assumono un maggiore rilievo, in termini di garantito concesso, sia il commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli) per circa 4 miliardi corrispondenti al 13,4 per cento del totale generale, sia il commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli) per oltre 2 miliardi corrispondenti al 6,9 per cento del totale generale. Per l'industria assumono rilievo, in termini di garantito concesso, sia il settore alimentare con 1,1 miliardi corrispondenti al 3,7 per cento del totale generale, sia la fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature) per 1,9 miliardi corrispondenti al 6,3 per cento del totale generale.

Le operazioni accolte riguardano solo per il 10 per cento le imprese artigiane e solo per il 9,2 per cento le imprese femminili. Resta basso anche il coinvolgimento delle imprese nuove (circa il 14,4 per cento) e delle start-up e PMI innovative (inferiori ad un punto percentuale).

2.1.1.5. Analisi dei flussi: i risultati del primo semestre 2025

Nel primo semestre dell'anno corrente si osserva che il Fondo ha garantito 128.587 operazioni (+11,8 per cento rispetto al primo semestre 2024) per un importo finanziato pari a 23,75 miliardi (+15,1 per cento) e un importo garantito pari a 16,55 miliardi (+16,4 per cento).

L'aumento maggiore sia in termini di numero operazioni che di importo finanziato e garantito concesso si registra nel settore agricolo (rispettivamente +17 per cento; +26,1 per cento; +23 per cento). In termini di incidenza dell'importo garantito sul totale, si evidenzia la prevalenza del settore industriale che rappresenta del 43,5 per cento, seguito da quello commerciale con il 35,9 per cento.

Nella ripartizione territoriale, si conferma anche per il primo semestre la prevalenza del Nord. Infatti, le richieste di garanzia risultano prevalentemente concentrate nelle aree settentrionali per il 46,8 per cento, essendo la parte restante riferita per il 35 alle zone del mezzogiorno e per il 18,3 per cento alle aree centrali. Nelle regioni settentrionali la prevalenza appartiene alla Lombardia sia in termini di importi finanziati (4,3 miliardi corrispondenti al 38 per cento del Nord) e sia di quelli garantiti (2,9 miliardi corrispondenti al 37 per cento del Nord). Segue il Veneto con rispettivamente il 23 per cento di finanziato ed il 22 per cento di garantito.

Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari della garanzia, si conferma prevalere la piccola impresa sia quanto a importi finanziati (circa 10 miliardi corrispondenti al 42,2 per cento del totale) sia rispetto a quelli garantiti (6,9 miliardi corrispondenti a circa 41,9 per cento).

¹⁰³ Nelle regioni settentrionali appartiene la prevalenza sia in termini di importi finanziati (20,7 miliardi corrispondenti al 48,7 per cento) e sia di quelli garantiti (14,5 miliardi corrispondenti al 48,5 per cento).

Sotto il profilo settoriale, resta consolidata la prevalenza del settore industriale seguito da quello riconducibile al commercio. Infatti, il primo presenta importi finanziati per 10,5 miliardi (44,3 per cento del totale) e importi garantiti per 7,2 miliardi (43,5 per cento), mentre il secondo registra 8,4 miliardi di importi finanziati e 5,9 miliardi di quelli garantiti.

2.1.1.6. Politiche di accantonamento ed escussioni

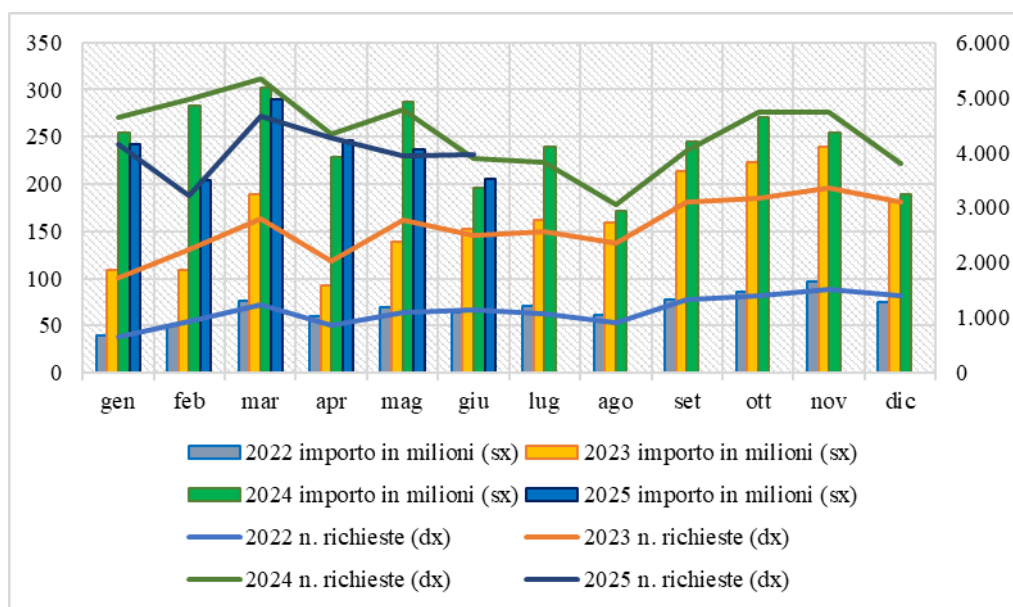
In merito alle politiche di accantonamento¹⁰⁴, dall'inizio dell'operatività del Fondo al 31 dicembre 2024, l'importo accantonato in essere¹⁰⁵ è pari a 16,7 miliardi¹⁰⁶ relativi a circa 135,65 miliardi di garanzie in essere concesse che hanno attivato finanziamenti per circa 171,82 miliardi, determinando un effetto leva finanziato pari a 10,27. Il grado di copertura sulle garanzie concesse pari al 12 per cento.

Per il solo 2024 l'importo accantonato in essere è pari a 2,4 miliardi relativi a circa 26,9 miliardi di garanzie in essere concesse che hanno attivato finanziamenti per circa 38,5 miliardi, determinando un effetto leva finanziato pari a 15,99. Il grado di copertura sulle garanzie concesse pari al 9 per cento.

Mentre nel 2023 le escussioni richieste erano più che raddoppiate rispetto al 2022, nel 2024 la crescita la richiesta di escussione è meno pronunciata. Complessivamente, le richieste di escussione pervenute nel 2024 per garanzie concesse dall'inizio operatività a valere sul Fondo e sulle sue Sezioni risultano 52.082 (+64 per cento rispetto al 2023) per circa 2,9 miliardi (+48 per cento rispetto al 2023) con una media mensile di circa 243 milioni (164 milioni nel 2023).

GRAFICO 12

DINAMICA MENSILE ESCUSSIONI – IN MILIONI



Fonte: elaborazione Corte dei conti dati MCC al 31-12-2024

Sulla base della dinamica storica delle perdite registrate dal Fondo di garanzia per le PMI, differenziate in funzione dell'anno di concessione e della tipologia di operazione, MCC nel Piano delle attività presentato al MIMIT nel 2024 ha previsto richieste di escussione sullo stock accantonato in aumento fino al 2025 per poi progressivamente ridursi.

¹⁰⁴ Con riguardo alle operazioni *in bonis* in essere su garanzie concesse a valere sul Fondo e sulle sue Sezioni.

¹⁰⁵ Dal 01/01/2000 al 31/12/2024.

¹⁰⁶ Importo accantonato in fase di ammissione della garanzia. Il dato riferito solo allo Stato è di circa 15 miliardi (-16 per cento rispetto al 2023) in progressiva riduzione dal 2022.

Dalle rilevazioni dei primi sei mesi del 2025, si evince già una lieve diminuzione nell'anno in corso. Infatti, le richieste di escussione nel primo semestre dell'anno corrente sono state n. 24.182 (-13 per cento rispetto al primo semestre 2024) e l'importo richiesto pari a 1,4 miliardi (-8 per cento rispetto al primo semestre 2024).

2.2. Le garanzie gestite da Sace S.p.A.

Nell'ambito del sistema delle garanzie, una posizione rilevante è stata ricoperta dalle garanzie Sace soprattutto negli anni di vigenza dei framework emergenziali, per fronteggiare l'emergenza pandemica (Garanzia Italia¹⁰⁷), prima, e la crisi energetica (SupportItalia), poi. Tali strumenti risultano allo stato attuale chiusi poiché giunti a scadenza. Tuttavia, nonostante si sia concluso il periodo di vigenza del quadro temporaneo permane l'esigenza di monitorare gli sviluppi delle garanzie concesse con tali strumenti. Pertanto, pur non essendo più ammissibili nuove richieste, prosegue l'attività di monitoraggio e valutazione dei rischi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla fase di ammortamento dei portafogli e sull'esposizione garantita dallo Stato.

La tavola che segue mostra per i modelli di garanzia vigenti nel 2024 gli importi di garanzie concesse nel 2024. La garanzia Archimede, introdotta nel 2024, registra a fine anno un ammontare complessivo di garanzie concesse pari a 4,7 miliardi. La garanzia Green presenta un flusso 2024 pari a 1,5 miliardi in riduzione del 40 per cento rispetto al 2023, mentre il Fondo export presenta un importo concesso nel 2024 pari a 40,4 miliardi in aumento del 77 per cento rispetto al precedente esercizio.

Le “garanzie non di mercato” Sace sono strumenti di copertura del rischio che lo Stato, attraverso Sace, mette a disposizione per facilitare l'accesso al credito delle imprese italiane, intervenendo laddove queste non avrebbero le garanzie necessarie a un finanziamento tradizionale. A differenza delle garanzie che rispettano le condizioni di mercato, quelle non di mercato prevedono la partecipazione dello Stato a condizioni di parità o inferiori a quelle di mercato, senza costituire un aiuto di Stato.

TAVOLA 19

GARANZIE SACE – DATO DI FLUSSO ANNUALE - 2024

(in milioni)

Tipologia di intervento	Dato periodico (al 31.12.2024)			
	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo dell'anno preced.	Importo garantito	variazione % rispetto allo stesso periodo dell'anno preced.
Archimede	40	na	4.697	na
Garanzia Green	301	1%	1.479	-40%
Garanzia risk non di mkt UE	3.225	174%	40.373	77%
Totale	3.566		46.549	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

La tavola sotto riportata riepiloga il dato stock al 31 dicembre 2024 sia delle misure pienamente operative sia di quelle non più vigenti per le quali viene gestito il pregresso, non tenendo conto degli schemi di riassicurazione¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Si veda la delibera n. 57/2024/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 26/02/2024 concernente: Il sostegno alle garanzie per le imprese Garanzia Italia.

¹⁰⁸ I dati riportati nella tavola non tengono conto delle forme di riassicurazione. Si tratta, in particolare, della Sezione crediti commerciali ai sensi dell'articolo 35 del DL n. 34 del 2020 (Decreto Rilancio), e della Sezione speciale crediti scaturenti dalle bollette energetiche di imprese colpite dagli effetti economici della crisi Ucraina ai sensi dell'art. 8 del DL 21 del 2022. Tali Sezioni non sono vigenti ma viene gestito il pregresso. Nell'ambito delle forme di riassicurazione è riconducibile anche il nuovo strumento della Riassicurazione di Sace per la copertura dei danni provocati da eventi catastrofali naturali. Introdotto con l'articolo 1 (co. da 101 a 112) della legge 30 dicembre 2023, n.213 (la “Legge di Bilancio 2024”).

GARANZIE SACE – DATO STOCK AL 31 DICEMBRE 2024 PER GARANTITO E ACCANTONATO – DATO ANNUALE
PER ESCUSSIONI

(in milioni)

Tipologia di intervento	Norma istitutiva	Dati di fine periodo: stock al 31.12.2024		Dato periodico (al 31.12.2024)
		Importo garantito	Importo accantonato	Importo escusso 2024
Garanzia Italia	Art. 1 d.l. Liquidità	9.243		439
SupportItalia	Art. 15 d.l. Aiuti	11.163		4
Archimede	Art. 1 commi 259-271	4.228	23.711	-
- di cui MEF	Legge n. 213 30/12/2023	3.383		-
Garanzia Green	Art. 64 d.l. Semplificazioni	5.878	2.134	-
Garanzia risk non di mkt UE	art 6, comma 9, d.l. 269/2003 Operatività tradizionale	115.620	-	-
- di cui MEF		95.353	5.409	348
	totale importo garantito	146.133	31.254	790

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Al 31 dicembre 2024, in termini di stock, gli importi garantiti in essere ammontano a circa 146,1 miliardi (di cui la quota Stato è pari a 125 miliardi) con un ammontare di accantonamenti pari a 31,3 miliardi¹⁰⁹.

Le escussioni nel 2024 sono più che raddoppiate (+122 per cento) rispetto allo stesso periodo del 2023 attestandosi a 790,2 milioni (di cui circa 442,5 milioni riferiti a Garanzia Italia/Support Italia e circa 347,7 milioni a quella per risk non di mercato).

Rispetto all'anno precedente lo stock di garanzie riferito alla componente emergenziale è diminuito. In particolare, per quanto riguarda Garanzia Italia, i volumi delle garanzie sono passati dai circa 40 miliardi, quale stock cumulato garantito da inizio misura fino al 30 giugno 2022, data di chiusura del regime speciale temporaneo Covid autorizzato a livello europeo, a circa 9,2 miliardi al 31 dicembre 2024. Mentre per SupportItalia, lo stock al 31 dicembre 2024 si è attestato a 11,2 miliardi rispetto al dato di 17,3 miliardi al 31 dicembre 2023, data in cui la misura adottata per fronteggiare la crisi energetica ha terminato la sua operatività, in linea con quanto previsto dal quadro normativo temporaneo unionale.

Le risorse riconducibili a Garanzia Italia, SupportItalia, alle Sezioni speciali e alla garanzia Archimede, sono a valere sul Fondo a copertura delle garanzie dello Stato, già istituito dall'art. 1, comma 14 del D.L. n. 23/2020. Sace nel gestire tali risorse si avvale del conto di Tesoreria 25086 e di altri cc. La giacenza iniziale 2024 era pari a 31,7 miliardi. Le uscite per lo scopo previsto dalla norma istitutiva: ammontavano a 445,3 milioni relativi principalmente a pagamenti per indennizzi e rimborsi ed ai saldi netti negativi relativi ai crediti commerciali. Le uscite di mera di gestione erano pari a 7 milioni relative al rimborso dei costi totali sostenuti per la gestione dell'operatività da parte di Sace S.p.A. e le entrate totali sono state pari a 256,4 milioni imputabili principalmente ai premi incassati per le operatività Garanzia Italia e SupportItalia ed ai saldi netti positivi relativi ai crediti commerciali. Al 31 dicembre 2024 la giacenza di tale conto era pari a 31,5 miliardi. Le risorse disponibili¹¹⁰ al 31 dicembre 2024 ammontano a 29,6 miliardi.

Con riguardo alla Garanzia green il Gestore Sace si avvale del conto 25088. La giacenza iniziale del 2024 era pari a 2,12 miliardi e nel corso dell'anno 2024 si sono registrate uscite finalizzate dalla norma istitutiva per 2,3 milioni relativi principalmente a pagamenti per rimborsi premio e saldi verso i riassicuratori e uscite di mera di gestione 18,8 milioni principalmente per le commissioni di gestione. Le entrate sono state pari a 42,3 milioni relative principalmente a premi incassati. Al 31 dicembre 2024 la giacenza del conto era pari a 2,14 miliardi. Alla stessa data le risorse disponibili¹¹¹ ammontano a circa 2 miliardi.

¹⁰⁹ A tale importo vanno aggiunte le somme accantonate per complessivi 7,8 miliardi relative alle Sezioni speciali di riassicurazione ad oggi chiuse.

¹¹⁰ Si tratta delle risorse non ancora utilizzate al netto delle risorse a copertura delle perdite attese.

¹¹¹ Si tratta delle risorse non ancora utilizzate al netto delle risorse a copertura delle perdite attese.

Infine, in merito alla Garanzia per i rischi definiti non di mercato dalla UE, il relativo Fondo si avvale del conto di Tesoreria 25087 la cui giacenza ad inizio 2024 è stata pari a 3,4 miliardi. Per lo stesso anno le uscite per lo scopo previsto dalla norma istitutiva sono state pari a 107,8 milioni relativi principalmente a pagamenti per (i) indennizzi e rimborsi di polizze in regime di coassicurazione e (ii) saldi netti negativi di riassicurazione¹¹², mentre le uscite di mera di gestione sono state pari a 70,1 milioni per le commissioni di gestione relative alle garanzie in regime di coassicurazione. Le entrate totali sono state di 655,5 milioni imputabili principalmente a premi incassati per garanzie in regime di coassicurazione e saldi netti positivi di riassicurazione. Al 31 dicembre 2024 la situazione per cassa del conto 25087 risultava pari a 3,8 miliardi. Alla suddetta data, le risorse disponibili¹¹³ ammontano a 2,9 miliardi.

Nel primo semestre 2025, i modelli di garanzia vigenti hanno registrato 2.619 operazioni corrispondente ad un ammontare complessivo di garanzie concesse di 18,45 miliardi, in riduzione del 14,2 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. In particolare, la garanzia Archimede, introdotta nel 2024, presenta una rilevante crescita, nella prima metà dell'anno in corso, con un importo di garanzie concesse pari a 3,7 miliardi. Prosegue il trend di riduzione (-50,6 per cento) delle garanzie green che, nel periodo osservato, ammontano a 421 milioni. Invertono la tendenza di crescita le garanzie rischi non di mercato (-28 per cento) che registrano un importo garantito pari a 14,3 miliardi.

TAVOLA 21

GARANZIE SACE – DATO PERIODICO – PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Tipologia di intervento	Dato periodico (al 30.06.2025)			
	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo dell'anno preced.	Importo garantito	variazione % rispetto allo stesso periodo dell'anno preced.
Archimede	455	11.275%	3.730	373,2%
Garanzia Green	92	-40,3%	421	-50,6%
Garanzia risk non di mkt UE	2.072	74,1%	14.299	-28,0%
Totale	2.619	94,3%	18.450	-14,2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

In termini di stock, al 30 giugno 2025, gli schemi di garanzia in essere (sia vigenti che non) registrano un ammontare garantito pari a 144,6 miliardi in aumento (+7 per cento) rispetto al semestre dell'anno precedente.

TAVOLA 22

GARANZIE SACE – DATO STOCK AL 30 GIUGNO 2025 GARANTITO – DATO PRIMO SEMESTRE 2025 PER ESCUSSIONI

(in milioni)

Tipologia di intervento	Norma istitutiva	Dati di fine periodo: stock al 30.06.2025	
		Importo garantito	Importo escusso 2025
Garanzia italia	Art. 1 d.l. Liquidità	5.975	132
SupportItalia	Art. 15 d.l. Aiuti	9.007	10
Archimede	Art. 1 commi 259-271	7.739	-
- Di cui MEF	Legge n. 213 30/12/2023	6.191	-
Garanzia Green	Art. 64 d.l. Semplificazioni	5.843	-
Garanzia risk non di mkt UE	art 6, comma 9, d.l. 269/2003 Operatività tradizionale	116.052	-
- Di cui MEF		96.565	54
Totale		144.615	196

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

¹¹² Si precisa che la voce dei saldi di riassicurazione comprende premi, le commissioni riconosciute, eventuali sinistri liquidati e importi recuperati.

¹¹³ Si tratta delle risorse non ancora utilizzate al netto delle risorse a copertura delle perdite attese.

Al 30 giugno 2025, l'ammontare accantonato è pari a 39,16 miliardi¹¹⁴ e le escussioni relative al primo semestre sono aumentate (+8 per cento) rispetto allo stesso periodo del 2024, attestandosi a 195,6 milioni.

2.2.1. Schemi di garanzie e riassicurazioni vigenti e operativi

Sace è titolare di una molteplicità di interventi. In relazione ai principali di essi, di seguito, si indicano i risultati raggiunti, richiamando, anche, le questioni poste dall'attuazione della prevista riassicurazione per la copertura dei danni provocati da eventi catastrofici naturali.

2.2.1.1. Garanzia Rischi non di mercato (Fondo di coassicurazione Export e internazionalizzazione e Rilievo strategico)

Nel contesto del sostegno pubblico all'esportazione a supporto del credito alle esportazioni e all'internazionalizzazione delle imprese, si inserisce il sistema di coassicurazione per i rischi definiti non di mercato dalla normativa dell'Unione Europea. Tale Sistema, introdotto dalle modifiche che l'articolo 2 del Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (cd. d.l. Liquidità), ha apportato all'articolo 6 del Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, sostituendo il previgente quadro normativo, è entrato pienamente a regime a partire dal 1° gennaio 2021.

In base a tale Sistema, gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di Sace S.p.A. sono assunti dallo Stato e da Sace S.p.A. in una proporzione pari, rispettivamente, al 90 per cento e al 10 per cento e viene, contestualmente, istituito un nuovo Fondo a copertura degli impegni assunti dallo Stato a decorrere dall'anno 2020 la cui gestione è stata affidata a Sace S.p.A.¹¹⁵

In data 26 novembre 2020, era stata approvata, con delibera CIPESS, la Convenzione che disciplinava il dettaglio del funzionamento dello strumento e istituiva il Comitato per il sostegno finanziario pubblico all'esportazione - CSFPE.

Il 6 ottobre 2021, il CSFPE, ai sensi del novellato articolo 6, comma 9-septies, del Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, deliberava il Piano annuale di attività per il 2022, il Sistema dei limiti di rischio per il 2022 (Risk Appetite Framework - RAF), nonché il valore dello Statutory Cover Limit (120 miliardi di euro per il 2022), successivamente approvati con delibera del CIPESS del 3 novembre 2021. Ogni anno sono approvati sia il Piano sia il RAF. Per il 2025 sono stati approvati con delibera n. 94 del 19 dicembre 2024¹¹⁶.

Con l'articolo 3, comma 5, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022), il limite cumulato di assunzione degli impegni (Statutory Cover Limit Cumulato), da parte di Sace S.p.A. e del Ministero dell'economia e delle finanze, per conto dello Stato, era stato fissato, per l'esercizio finanziario 2022, in 120 miliardi, successivamente aumentato a 150 miliardi per l'anno finanziario 2023 con la legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di Bilancio 2023), a 175 miliardi per l'anno finanziario 2024 con la legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di Bilancio 2024) e a 235 miliardi per l'anno 2025 con la legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di Bilancio 2025).

¹¹⁴ L'importo accantonato comprende l'allocazione delle risorse per le misure relative a Sezione speciale crediti commerciali, Sezione speciale Garanzia Italia (DL Energia), Sezione speciale crediti commerciali e cauzioni per crisi Ucraina (Art. 31 e 35 DL 34/2020 Art. 8 c. 2 DL 21/2022 Art. 8 c. 3 DL 21/2022).

¹¹⁵ Ai sensi dell'art. 6, comma 9-quater, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 "A decorrere dall'anno 2020 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo a copertura degli impegni assunti dallo Stato ai sensi del presente articolo. Tale fondo è alimentato con i premi riscossi da Sace S.p.A. per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, al netto delle commissioni trattenute da Sace S.p.A., come determinate dalla convenzione di cui al comma 9-quinquies dello stesso articolo. I premi di cui al periodo precedente sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione in spesa al predetto fondo. La gestione del fondo è affidata a Sace S.p.A. che opera secondo adeguati standard prudenziali di gestione del rischio. Il Ministero dell'economia e delle finanze impartisce indirizzi a Sace S.p.A. sulla gestione del fondo. Per la gestione del fondo è autorizzata l'apertura di apposito conto corrente di tesoreria centrale (n. 25087)". Il comma 9-quater è stato inserito dall'art. 1, comma 267, l. 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1° gennaio 2018. Successivamente, il menzionato comma è stato così sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. b), d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2020, n. 40.

¹¹⁶ GU Serie Generale n.71 del 26-03-2025.

Inoltre, al comma 3 della medesima disposizione normativa, erano, inoltre, stati fissati, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 6, comma 9, del Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, i limiti concernenti gli impegni assumibili dalla Sace, fissati, per l'anno finanziario 2022, in 4 miliardi per le garanzie di durata sino a ventiquattro mesi e in 26 miliardi per le garanzie di durata superiore a ventiquattro mesi. Nelle successive leggi di bilancio, tali limiti sono aumentati raggiungendo con la legge di bilancio 2025, rispettivamente i 7 miliardi e i 67 miliardi.

Al successivo comma 4 dello stesso articolo, la Sace viene, inoltre, autorizzata ad utilizzare una quota massima del 30 per cento di ciascuno di tali limiti per il rilascio di garanzie e coperture assicurative connesse alle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane, di cui all'articolo 11-quinquies, comma 4, del Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 maggio 2005, n. 80.

In merito alle modalità di analisi del rischio di escussione e alle valutazioni di adeguatezza delle risorse a tal fine stanziate in bilancio, l'attuale metodologia implementata da Sace per la stima delle perdite attese prevede, in linea con le migliori prassi di mercato sul rischio di credito, il calcolo analitico (ovvero per singola esposizione) in un'ottica lifetime e prospettica.

Infine, si segnala che è in via di perfezionamento un modello interno di stima delle perdite attese, di tipo attuariale stocastico, basato su metodologia credit metrics, sul quale è in corso un confronto anche con Sace, per verificare la coerenza degli esiti rispetto a quanto generato dal modello del Gestore.

Il sistema di sostegno finanziario all'esportazione risulta pienamente operativo ed il portafoglio complessivo di impegni derivanti dal supporto prestato ad operazioni di export e di internazionalizzazione, al 31 dicembre 2024, ha registrato un ammontare stock pari a 115,6 miliardi, di cui 95,35 miliardi la quota MEF, in linea con il limite cumulato massimo assumibile (c.d. *Statutory cover limit*), fissato in 175 miliardi dalla Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (LB 2024).

Per quanto riguarda i dati di flusso, alla stessa data, sono stati deliberati 40,4 miliardi, in linea con i limiti previsti dalla Legge di Bilancio 2024 per gli impegni assumibili nel 2024 - fissati in 7 miliardi per le garanzie di durata sino a 24 mesi e 53 miliardi per quelle di durata superiore a 24 mesi. Rispetto all'anno precedente, si segnala un incremento rilevante degli impegni assunti.

In particolare, in termini di distribuzione territoriale, l'importo garantito pari a 40,4 miliardi si riferisce in via prevalente all'Italia (30,15 miliardi corrispondenti al 75 per cento) e il resto all'estero (25 per cento). Per la parte Nazionale la quota prevalente (88 per cento sul totale Nazionale) di importo garantito si riferisce al Nord Italia (26,4 miliardi) in crescita (+49 per cento) rispetto al 2023. Tra le regioni del Nord prevale il Friuli Venezia Giulia per 15,4 miliardi di garantito (58 per cento del Nord; +136 per cento rispetto al 2023).

TAVOLA 23

GARANZIE RISK NON DI MKT UE PER AREA GEOGRAFICA - 2024

(in milioni)

Regioni	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Totale Nord	2.225	162%	26.434	88%	49%
Totale Centro	500	201%	2.318	8%	39%
Totale Mezzogiorno	473	233%	1.400	5%	309%
Totale Nazionale	3.198	176%	30.152	75%	53%
Estero	27	42%	10.222	25%	235%
Totale Generale	3.225	174%	40.373	100%	77%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Tale andamento è confermato anche nel primo semestre 2025. In particolare, si rafforza l'incidenza della quota nazionale (80 per cento) con la prevalenza del Settentrione (78 per cento) e segnatamente del Friuli Venezia Giulia (46 per cento del Nord). L'importo garantito di periodo è complessivamente pari a 14,3 miliardi in calo rispetto al primo semestre 2024 del 28 per cento. La riduzione si riscontra sia nella componente nazionale (-12 per cento) che, in misura maggiore (-59

per cento), in quella estera. Nella quota nazionale l'andamento è disomogeneo, infatti, la diminuzione si colloca nel Settentrione (-26 per cento), mentre si registra un aumento delle altre aree territoriali.

TAVOLA 24

GARANZIE RISK NON DI MKT UE PER AREA GEOGRAFICA – PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Regioni	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Totale Nord	1.374	61%	8.909	78%	-26%
Totale Centro	333	91%	1.423	12%	160%
Totale Mezzogiorno	349	136%	1.150	10%	186%
Totale Nazionale	2.056	75%	11.483	80%	-12%
Estero	16	23%	2.816	20%	-59%
Totale Generale	2.072	74%	14.299	100%	-28%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Nella tavola che segue si evidenzia, per il 2024, la distribuzione per settore economico. In particolare, le operazioni emesse (per impegno garantito) sono tutte in crescita rispetto all'anno precedente e si riferiscono:

- Settore crocieristico: 31 per cento
- Settore infrastrutture e costruzioni: 19 per cento
- Settore elettrico: 6 per cento
- Altri settori (i.e agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale): 30 per cento.

TAVOLA 25

GARANZIE RISK NON DI MKT UE PER SETTORI ECONOMICI - 2024

(in milioni)

Settore	N. Operazioni (N. beneficiari se più facile)	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Crocieristico	27	200%	12.438	31%	85%
Infrastrutture e Costruzioni	297	194%	7.588	19%	180%
Elettrico	181	223%	2.522	6%	301%
Industria metallurgica	197	328%	2.136	5%	271%
Banche	441	66%	1.833	5%	30%
Servizi non finanziari	550	1733%	1.831	5%	1672%
Altri settori	1.532	129%	12.025	30%	14%
Totale	3.225	174%	40.373	100%	77%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace. In altri settori sono inclusi (i.e agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale)

Nel primo semestre del 2025, si evince una ripartizione tra i settori più bilanciata rispetto al 2024 con una crescita del settore industriale, banche e servizi non finanziari e con la riduzione del settore crocieristico sia in termini di numero operazioni effettuate (-36 per cento) che in termini di importo garantito (-51 per cento).

TAVOLA 26

GARANZIE RISK NON DI MKT UE PER SETTORI ECONOMICI – PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Settore	N. Operazioni (N. beneficiari se più facile)	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Crocieristico	9	-36%	3.042	21%	-51%
Altre industrie	255	61%	1.854	13%	119%
Industria metallurgica	131	115%	1.417	10%	68%
Servizi non finanziari	448	205%	1.356	9%	207%
Banche	256	20%	1.307	9%	1%
Chimico/Petrochimico	70	46%	1.011	7%	465%
Altri settori	903	64%	4.311	30%	-57%
Totale	2.072	74%	14.299	100%	-28%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace. In altri settori sono inclusi (i.e. agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale)

In termini dimensionali, nel 2024, il 76 per cento è relativo alla grande impresa (circa 30,6 miliardi) in aumento rispetto al precedente esercizio (+163 per cento rispetto al 2023), mentre registrano una riduzione, rispetto al 2023, sia le medie (-10 per cento) che le PMI (-17 per cento).

TAVOLA 27

GARANZIE RISK NON DI MKT UE PER DIMENSIONE IMPRESA - 2024

(in milioni)

Dimensione impresa	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Pmi	1.588	155%		2.703	7%	-17%
Mid	1.318	216%		7.081	18%	-10%
Grande impresa	319	131%		30.589	76%	163%
Totale	3.225	174%		40.373	100%	77%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Al contrario, nel primo semestre 2025, la riduzione dell'importo garantito complessivo (-28 per cento), ha riguardato solo le grandi imprese (-42 per cento) che pertanto riducono il loro peso rispetto allo stesso periodo del 2024 (nel primo semestre 2024 era del 70 per cento), pur mantenendo la prevalenza rispetto alle altre dimensioni di impresa.

TAVOLA 28

GARANZIE RISK NON DI MKT UE PER DIMENSIONE IMPRESA – PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Dimensione impresa	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Pmi	1.169	99%	2.716	19%	0%
Mid	754	52%	3.504	25%	10%
Grande impresa	149	39%	8.079	57%	-42%
Totale	2.072	74%	14.299	100%	-28%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

2.2.1.2. Garanzia green

Nell'ambito delle politiche del cosiddetto *Green New Deal* si inserisce la garanzia *cd. Green* prevista dall'articolo 64 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che assegna a Sace S.p.A. il compito di rilasciare le garanzie di cui all'articolo 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020), a condizioni di mercato e controgarantite dallo Stato, nella misura massima dell'80 per cento, a

favore di progetti che rientrino nel Green New Deal europeo¹¹⁷ con particolare attenzione alla transizione verso un'economia più sostenibile e la riduzione dell'impatto ambientale, nel limite di 2.500 milioni per l'anno 2020 e, per gli anni successivi, nel limite fissato annualmente dalla legge di approvazione del bilancio dello Stato.

Ai sensi degli articoli 5 e 6 della Convenzione stipulata tra il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e Sace S.p.A. in data 3 dicembre 2020, la Sace S.p.A. fornisce al MEF, entro il 15 gennaio di ciascun anno, una relazione sull'attività di rilascio delle garanzie svolta nell'anno precedente, poi trasmessa a cura del Ministero al CIPESS (articolo 5.2 della Convenzione).

Per l'anno 2021, l'articolo 1, comma 231, della legge 30 dicembre 2020 n. 178 (Legge di Bilancio 2021), ha confermato il limite massimo di impegni pari a 2.500 milioni.

Le garanzie rilasciate da Sace S.p.A. possono riguardare progetti tesi ad agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare, ad integrare i cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni, per la produzione di beni e servizi sostenibili, nonché ad accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente, conformemente alla Comunicazione della Commissione Europea, n. 640, dell'11 dicembre 2019, in materia di *Green Deal* europeo, e tenuto conto degli indirizzi che il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) può emanare con delibera ogni anno.

Per le finalità della misura in questione, l'articolo 1, comma 85, della legge di bilancio 2020 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo *Green new deal* con una dotazione pari a:

- 470 milioni per l'anno 2020, interamente destinati, dal citato articolo 64 del d.l. Semplificazioni, all'intervento in forma di garanzie;
- 930 milioni per l'anno 2021, di cui 470 milioni destinati, dall'articolo 1, comma 231, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), all'intervento in forma di garanzie;
- 1.420 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di cui 565 milioni destinati, per ciascuna annualità, rispettivamente, dall'articolo 1, comma 61, della legge di bilancio 2022 e dall'articolo 1, comma 421, della legge di bilancio 2023, all'intervento in forma di garanzie.

Il rilascio da parte di Sace S.p.A. di garanzie di importo pari o superiore a 600 milioni¹¹⁸ è subordinato alla decisione assunta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico (oggi Ministro delle imprese e del made in Italy) e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica), sulla base dell'istruttoria trasmessa da Sace S.p.A.

In adempimento agli oneri informativi di cui all'articolo 5.2. della Convenzione stipulata in data 3 dicembre 2020, nell'ambito della relazione annuale che Sace S.p.A. trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, vengono forniti dal gestore gli aggiornamenti in merito all'attività di rilascio delle garanzie svolta nell'anno precedente, nonché l'indicazione delle future opportunità di *business*, oggetto di apposita informativa al CIPESS.

La misura tiene conto degli indirizzi operativi più rilevanti in materia ambientale, *medio tempore* sopravvenuti sia a livello UE che internazionale, ed ha previsto criteri per la selezione dei progetti, attribuendosi valore qualificante, ai fini dell'eleggibilità alla fruizione della misura,

¹¹⁷ La Garanzia Green riguarda finanziamenti di scopo, dove il progetto deve rispondere ad almeno a uno dei 6 Obiettivi Ambientali Europei – senza danneggiare nessuno dei rimanenti.

Essi sono:

1. Mitigazione del cambiamento climatico,
2. Adattamento al cambiamento climatico,
3. Uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine,
4. Transizione verso un'economia circolare,
5. Prevenzione e riduzione dell'inquinamento,
6. Protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

¹¹⁸ Limite fissato dall'articolo 64 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, come successivamente modificato dall'articolo 3, comma 6, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175.

alla circostanza che il progetto sia stato positivamente valutato e risultato finanziabile in programmi di finanziamento previsti nel PNRR.

L'articolo 1, comma 61, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022), ha destinato alla copertura delle garanzie sui finanziamenti a favore di progetti del *Green New Deal* 565 milioni, per un impegno massimo assumibile dalla Sace S.p.A. pari a 3.000 milioni.

La metodologia utilizzata da Sace per la stima delle escussioni attese, si basa sulla differenza tra il valore atteso degli esborsi previsti e quello dei relativi recuperi. Per il calcolo degli esborsi, Sace, per ciascuna posizione presente in portafoglio e per ogni data di pagamento relativa al piano di ammortamento del finanziamento garantito, considera l'esposizione complessiva, data dalla somma di quota capitale, quota interessi e oneri accessori e le probabilità di *default* associate al contraente del finanziamento.

La stima della probabilità di *default* viene effettuata in funzione del *rating* assegnato a ciascuna controparte/transazione garantita (assegnato da Sace in funzione della valutazione creditizia e delle successive attività di monitoraggio gestionale) e sviluppata, negli anni successivi, sulla base di una matrice delle probabilità di transizione tra i *rating*. Le stime delle escussioni attese vengono aggiornate periodicamente.

La Legge di Bilancio 2023 ha confermato il limite di impegno massimo a 3.000 milioni per le garanzie concesse da Sace S.p.A. nell'ambito del *Green New Deal* (art. 1, c. 421 e segg.).

In attuazione di quanto disposto dal menzionato articolo 64 e dalle predette leggi di bilancio, per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023, le risorse assegnate a valere sul Fondo *Green new deal* sono state trasferite a favore dell'apposito conto di Tesoreria centrale¹¹⁹, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 88¹²⁰, terzo periodo, della citata legge n. 160 del 2019. Sul medesimo conto sono versati i premi riscossi da Sace S.p.A., al netto delle commissioni trattenute da Sace S.p.A. per le attività in discorso e risultanti dalla contabilità di Sace S.p.A., salvo conguaglio all'esito dell'approvazione del bilancio¹²¹.

Per l'anno 2024, l'articolo 1, comma 269, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, ha previsto che le risorse disponibili al 31 dicembre 2023 sul conto corrente di tesoreria relativo al Fondo *Green New Deal*, di cui all'articolo 1, comma 88, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020), venissero destinate alla copertura delle garanzie sui finanziamenti a favore di progetti del *Green New Deal*, per un impegno massimo assumibile da Sace pari a 3.000 milioni.

Per quanto, invece, concerne l'anno 2025, l'articolo 3, comma 6, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, ha individuato, quale limite all'impegno massimo assumibile da Sace a valere sull'operatività dello schema di garanzia in discussione, l'importo di 1.000 milioni.

L'atto di indirizzo è stato approvato per la prima volta con la delibera CIPE n. 55 del 29 settembre 2020, poi confermato dalla delibera CIPESS n. 37 del 29 aprile 2021 e dalla delibera CIPESS n. 15 del 14 aprile 2022, e aggiornato con la delibera CIPESS n. 23 del 20 luglio 2023.

¹¹⁹ Conto di Tesoreria centrale n. 25088.

¹²⁰ L'art.1, comma 88, comma, come modificato dell'art. 64, comma 6, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020, dispone: "Con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare anche in coordinamento con gli strumenti incentivanti e di sostegno alla politica industriale gestiti dal Ministero dello sviluppo economico per la partecipazione indiretta in quote di capitale di rischio e/o di debito di cui al comma 87, è stabilita la ripartizione dell'intervento tra i diversi strumenti di supporto agli investimenti privati di cui ai commi 86 e 87 e quello di cui al comma 89, anche al fine di escludere che da tali interventi possano derivare oneri non previsti in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Per le attività connesse all'attuazione dei commi 86 e 87, il Ministero dell'economia e delle finanze può operare attraverso società in house o attraverso il Gruppo BEI quale banca dell'Unione europea. Per ciascuna delle finalità di cui ai commi 86 e 87 è autorizzata l'istituzione di un apposito conto corrente di Tesoreria centrale. Le specifiche iniziative da avviare nelle zone economiche ambientali sono definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico."

¹²¹ Per gli esercizi successivi, le risorse del predetto fondo destinate alla copertura delle garanzie concesse da Sace S.p.A. sono determinate con il decreto di cui all'art. 1, comma 88, quarto periodo, della citata legge n.160 del 2019, tenuto conto dei limiti di impegno definiti con la legge di bilancio.

Nel corso dell'esercizio 2024, nell'ambito dell'operatività classificata come “*Green*”, sono state supportate iniziative infrastrutturali nel settore dell'alta velocità ferroviaria rientranti tra gli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), e pertanto beneficiarie di finanziamenti dell'Unione Europea. Per tali interventi, l'avvio dell'esecuzione delle opere è avvenuto in via d'urgenza, nelle more della sottoscrizione del contratto d'appalto, conformemente a quanto disposto dal decreto-legge n. 76/2020 (cd. “Decreto Semplificazioni”).

In particolare, nel corso del 2024 sono state deliberate due operazioni di rilascio garanzie, per importi garantiti pari rispettivamente a 18,1 milioni e 29 milioni, a copertura di Advance Payment Bond (APB) emessi nell'ambito di un contratto relativo alla progettazione e realizzazione della tratta ferroviaria Genga – Serra San Quirico. L'intervento è finanziato attraverso risorse del PNRR e ricade nel perimetro di ammissibilità della finanza “*Green*”, ai sensi dell'art. 64 del Decreto Semplificazioni, in considerazione del contributo sostanziale della nuova infrastruttura ferroviaria elettrificata al perseguimento dell'obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici previsto dalla tassonomia europea.

Nel medesimo periodo, è stata altresì perfezionata l'emissione di una controgaranzia, a fronte di un Advance Payment Bond, per un impegno Sace pari a 49 milioni, connessa a una commessa relativa ai lavori per la realizzazione della nuova linea ferroviaria ad alta velocità/alta capacità (AV/AC) Salerno – Reggio Calabria (di seguito il “Progetto” o la “Commessa”).

Da inizio operatività (dicembre 2020) al 31 dicembre 2024 sono state emesse garanzie per un importo finanziato pari a 12,3 miliardi ed un impegno garantito pari a 7,7 miliardi.

Al 31 dicembre 2024, lo stock garantito in essere era pari a circa 5,9 miliardi, mentre il flusso di escussioni liquidate nel corso del 2024 risultava pari a zero.

A livello di obiettivo ambientale perseguito, la maggior parte delle operazioni emesse (233 operazioni) si riferisce a progetti che concorrono al perseguimento dell'obiettivo di mitigazione del cambiamento climatico.

In termini di flusso annuale, l'importo garantito concesso nel 2024, pari a circa 1,5 miliardi, appare in diminuzione del 39,6 per cento rispetto al 2023.

La misura *Green* è prevalentemente localizzata nel Settentrione (circa un miliardo corrispondenti al 70 per cento) in diminuzione -46 per cento rispetto al 2023. La regione del Nord nella quale si concentra l'utilizzo della misura è la Lombardia (64 per cento del Settentrione) in diminuzione (-51 per cento) rispetto al precedente esercizio.

TAVOLA 29

GARANZIE GREEN PER AREA GEOGRAFICA - 2024

(in milioni)

Regioni	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Totale Nord	166	-17%	1.033	70%	-46%
Totale Centro	50	11%	193	13%	-49%
Totale Mezzogiorno	85	60%	253	17%	61%
Totale Nazionale	301	1%	1.479	100%	-40%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Il dato di flusso nel primo semestre 2025, pari a 421 milioni risulta in riduzione rispetto allo stesso periodo del precedente anno (-51 per cento). La riduzione è localizzata prevalentemente al Nord (-63 per cento) e in misura minore (-40 per cento) al Centro, mentre si registra un aumento del 22 per cento al Meridione.

TAVOLA 30

GARANZIE GREEN PER AREA GEOGRAFICA – PRIMO SEMESTRE 2025

					(in milioni)
Regioni	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Totale Nord	46	-54%	241	57%	-63%
Totale Centro	17	-15%	61	15%	-40%
Totale Mezzogiorno	29	-17%	119	28%	22%
Totale Nazionale	92	-40%	421	100%	-51%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Nella tavola che segue si evidenzia l'utilizzo, nel 2024, della misura per settori economici tutti in riduzione in termini di importo garantito salvo quello connesso al "gas" e quelli relativi a "Acqua, Ambiente, Servizi Urbani". In particolare, le operazioni emesse (per impegno garantito) risultano così distribuite:

- Settore infrastrutture e costruzioni: 26 per cento
- Gas: 17 per cento
- Servizi Non Finanziari: 15 per cento
- Acqua, Ambiente, Servizi Urbani: 9 per cento
- Altri settori (i.e agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale): 33 per cento.

TAVOLA 31

GARANZIE GREEN PER SETTORI ECONOMICI - 2024

(in milioni)					
Settore	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Infrastrutture e Costruzioni	34	-21%	391	26%	-66%
Gas	42	-2%	244	17%	73%
Servizi non finanziari	66	0%	219	15%	-10%
Acqua, Ambiente, Servizi Urbani	40	90%	135	9%	31%
Agroalimentare	41	64%	89	6%	-2%
Rinnovabili	10	150%	71	5%	-32%
Altri settori	68	-29%	328	22%	-48%
Totale	301	1,0%	1.479	100%	-40%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace In altri settori sono inclusi (i.e agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale)

La riduzione degli importi garantiti si conferma, nel complesso, anche nel primo semestre del 2025. In relazione ai singoli comparti, la diminuzione ha riguardato tutti i settori eccetto quello dei "servizi non finanziari", del "chimico/petrochimico" e delle "altre industrie".

TAVOLA 32

GARANZIE GREEN PER SETTORI ECONOMICI – PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Settore	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Servizi non finanziari	28	0%	105	25%	54%
Infrastrutture e Costruzioni	9	-40%	91	22%	-65%
Altre industrie	9	50%	49	12%	103%
Chimico/Petrochimico	5	-29%	43	10%	99%
Agroalimentare	13	-28%	39	9%	0%
Acqua, Ambiente, Servizi Urbani	6	-54%	23	6%	-56%
Altri settori	22	-67%	70	17%	-82%
Totale	92	-40%	421	100%	-51%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace. In altri settori sono inclusi (i.e. agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale)

Le garanzie concesse, nel 2024, hanno interessato le Grandi imprese (41 per cento) seguite dalle PMI (36 per cento) e dalle imprese di medie dimensioni (23 per cento). La generale riduzione dell'importo garantito nel 2024 (-40 per cento) rispetto al precedente anno ha riguardato sia le grandi (-54 per cento) e sia le medie imprese (-45 per cento). Solo le PMI presentano un aumento (+8 per cento) rispetto al 2023.

TAVOLA 33

GARANZIE GREEN PER DIMENSIONE IMPRESA- 2024

(in milioni)

Dimensione impresa	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Pmi	158	16%	0%	532	36%	8%
Mid	82	-14%	0%	344	23%	-45%
Grande impresa	61	-9%	0%	603	41%	-54%
Totale	301	1,0%	0%	1.479	100%	-40%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Al contrario, nel primo semestre 2025, la misura in questione ha riguardato prevalentemente la dimensione piccola (57 per cento) in aumento del 27 per cento rispetto allo stesso periodo del 2024. Le grandi imprese, viceversa, sono quelle che presentano la maggiore riduzione rispetto al primo semestre dell'anno precedente (-97 per cento).

TAVOLA 34

GARANZIE GREEN PER DIMENSIONE IMPRESA- PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Dimensione impresa	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Pmi	70	21%	241	57%	27%
Mid	21	-55%	165	39%	-12%
Grande impresa	1	-98%	16	4%	-97%
Totale	92	-40%	421	100%	-51%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

2.2.1.3. Archimede

Con l'articolo 1, comma 259 e ss., della Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di Bilancio per l'anno 2024), è stato introdotto il nuovo strumento di garanzia denominato Archimede, gestito da Sace S.p.A. e previsto dalla legge di bilancio per l'anno 2024 (art. 1, cc. 259 - 271)¹²².

¹²² Il comma 261 dell'articolo 1 della citata Legge n. 213/2023 ha stabilito che “[...] gli impegni sono assunti da Sace S.p.A. coerentemente con un piano annuale di attività, che stabilisce l'ammontare previsto di operazioni da assicurare,

Si tratta di uno schema di garanzia a mercato, per gli anni dal 2024 al 2029, basato su un sistema di coassicurazione Stato-Sace S.p.A., nella proporzione di assunzione impegni, rispettivamente, pari a 80 per cento e 20 per cento del capitale e degli interessi di ciascun impegno senza vincolo di solidarietà, al fine di supportare investimenti infrastrutturali e produttivi realizzati in Italia, anche in ambiti caratterizzati da condizioni di parziale fallimento di mercato e di livelli subottimali di investimento connessi alla elevata rischiosità, anche associata a esposizioni di medio-lungo periodo, all'uso di tecnologie innovative o alla limitata offerta di prodotti finanziari.

La misura è entrata in vigore successivamente all'approvazione della delibera n. 34 del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile Cipess del 29 maggio 2024 con la quale sono stati approvati, per l'anno 2024, il piano di attività e il Sistema dei limiti di rischio "RAF".

Lo schema prevede un impegno massimo complessivo di 60 miliardi fino al 2029, con limite annuale fissato dalla Legge di Bilancio¹²³. Per l'anno 2024, l'articolo 1, comma 268, della legge 213 del 2023 stabilisce l'impegno massimo assumibile da Sace in misura pari a 10 miliardi, confermato anche per il 2025 dall'articolo 3, comma 7, della legge 207 del 2024.

I beneficiari della misura sono individuati nelle medie e grandi imprese. La durata massima delle garanzie è stata fissata in 25 anni e i massimali di copertura della garanzia sono stati indicati al 70 per cento, ovvero al 60 per cento se rilasciate in relazione a fidejussioni, garanzie e altri impegni di firma che le imprese sono tenute a prestare per l'esecuzione di appalti pubblici e l'erogazione degli anticipi contrattuali ai sensi della pertinente normativa di settore, ovvero al 50 per cento nel caso di esposizioni di rango subordinato.

Le garanzie possono essere prestate a favore di soggetti qualificati come partner esecutivi nell'ambito del programma InvestEU, ai sensi del Regolamento (UE) 2021/523, nonché di banche, intermediari finanziari, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e di altri operatori autorizzati all'erogazione del credito sul territorio italiano. Tali garanzie sono attivabili su operazioni di finanziamento — in qualsiasi forma tecnica, inclusa la modalità a portafoglio — erogate a imprese aventi sede legale in Italia o all'estero, purché dotate di una stabile organizzazione nel territorio nazionale, e che non rientrino nella classificazione di piccole e medie imprese (PMI).

Le coperture possono inoltre essere rilasciate a beneficio di imprese di assicurazione regolarmente autorizzate all'esercizio dei rami credito e cauzioni in Italia, con riferimento a impegni di firma quali fidejussioni, garanzie dirette e altri strumenti equivalenti. Sono altresì ammissibili garanzie rilasciate a favore di sottoscrittori di strumenti finanziari quali prestiti obbligazionari, cambiali finanziarie, titoli di debito e strumenti partecipativi o non partecipativi, anche convertibili o subordinati.

Con la Delibera 15 maggio 2025, n. 26, il CIPESS, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ha approvato il Piano annuale delle attività e il sistema dei limiti di rischio (RAF) per l'anno 2025.

suddivise per aree geografiche e macro-settori tematici, e di un sistema dei limiti di rischio (Risk Appetite Framework - "RAF"), che definisce, in linea con le migliori pratiche del settore bancario e assicurativo, la propensione al rischio, le soglie di tolleranza, con particolare riguardo alle operazioni che possono determinare elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o settori di attività, nonché i processi di riferimento necessari per definirli e attuarli. Il piano annuale di attività e il sistema dei limiti di rischio sono approvati, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)".

¹²³ Lo schema introdotto prevede un impegno massimo assumibile di 60 miliardi, da definire annualmente in legge di bilancio, che tiene conto dell'esposizione in essere in relazione agli altri schemi di garanzia coperti con le risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 14, del d.l. Liquidità (Garanzia Italia, SupportItalia, altri schemi minori quali la Riassicurazione Crediti Commerciali Covid ed Energia e, da ultimo, la riserva relativa allo schema di copertura dei rischi catastrofali). Si tratta del medesimo Fondo riconducibile a Garanzia Italia, a copertura degli oneri statali, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo n. 7403), per la cui gestione è stato aperto un conto corrente di tesoreria centrale intestato a Sace (conto di Tesoreria 25086).

Con riferimento al profilo remunerativo delle garanzie, Sace S.p.A. provvede alla definizione dei premi, in coerenza con le caratteristiche tecniche e il profilo di rischio sottostante alle operazioni garantite, tenendo conto della tipologia degli interventi, della loro finalità economica e delle modalità operative previste per la valutazione, assunzione e gestione del rischio (ai sensi dell'art. 1, commi 264 e 265 della Legge di riferimento).

La stessa società è altresì incaricata di svolgere, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), le attività connesse alle procedure di escussione delle garanzie nonché alla gestione delle azioni di recupero del credito. Tali funzioni possono essere esercitate direttamente o per il tramite di soggetti terzi delegati.

Al fine di agevolare l'attuazione tempestiva degli interventi finanziari a sostegno dell'economia reale, è previsto che il Ministero dell'economia e delle finanze possa, per lo svolgimento delle attività di natura amministrativa e contabile, avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house a totale partecipazione pubblica, direttamente riconducibili al Ministero stesso.

L'articolo 1, comma 271, della legge n. 213/2023 introduce una specifica disposizione finalizzata al raccordo funzionale con il piano di attività di cui al comma 261, al fine di garantire la piena efficacia attuativa delle garanzie destinate a sostenere investimenti infrastrutturali nel settore idrico, ivi incluse le reti di fognatura e di depurazione, in coerenza con gli obiettivi di tutela della risorsa idrica e di protezione ambientale.

A tal fine, l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) e Sace S.p.A. sono tenute alla sottoscrizione di un'apposita convenzione, volta a disciplinare:

- i criteri per l'individuazione degli interventi ritenuti prioritari o comunque ammissibili al beneficio delle garanzie previste dal programma Archimede o da quelle di cui all'articolo 58 della legge 28 dicembre 2015, n. 221;
- le modalità di comunicazione e trasmissione delle informazioni al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF);
- nonché le procedure operative afferenti alle fasi di originazione, istruttoria, gestione, escussione e recupero delle garanzie rilasciate.

Al 31 dicembre 2024 lo stock di garanzie in essere è pari a 4,23 miliardi di cui la quota MEF ammonta a 3,4 miliardi, mentre il flusso di escussioni liquidate nel corso del 2024 è pari a zero. I premi complessivi maturati ammontano a 216,7 milioni, di cui 50,5 milioni nel solo 2024.

In termini di flussi annuali, nel 2024, sono state concesse garanzie per 4,7 miliardi, di cui il 98 per cento si riferisce all'Italia e il rimanente all'Estero. La localizzazione della misura per la parte italiana è riferita prevalentemente all'Italia centrale per 3,5 miliardi (77 per cento del totale Nazionale) e segnatamente alla regione Lazio per 3,25 miliardi (92 per cento dell'Italia centrale). Il Settentrione registra il 22 per cento e il Sud Italia l'1 per cento.

TAVOLA 35

ARCHIMEDE PER AREA GEOGRAFICA - 2024

(in milioni)

Regioni	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Totale Nord	18	na	1.023	22%	na
Totale Centro	14	na	3.542	77%	na
Totale Mezzogiorno	7	na	46	1%	na
Totale Nazionale	39	na	4.610	98%	na
Estero	1	na	88	2%	na
Totale Generale	40	na	4.697	100%	na

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Resta confermato anche nella prima metà del 2025 la predominanza della quota nazionale, tuttavia si registra una ricomposizione all'interno dell'area italiana a vantaggio del settentrione (74 per cento). Quest'ultima area presenta, una crescita di oltre 14 volte l'importo garantito nel

semestre dell'anno precedente, mentre si riduce (-27 per cento) il garantito del Centro. L'importo, complessivo di periodo è pari a 3,7 miliardi di cui 3,6 miliardi relativi al territorio nazionale.

TAVOLA 36

ARCHIMEDE PER AREA GEOGRAFICA – PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Regioni	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Totale Nord	271	8.933%	2.703	74%	1.338%
Totale Centro	92	9.100%	437	12%	-27%
Totale Mezzogiorno	89	na	503	14%	na
Totale Nazionale	452	11.200%	3.643	98%	362%
Esteri	3	na	87	2%	na
Totale Generale	455	11.275%	3.730	100%	373%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

La misura ha interessato, nel 2024, solo le medie e le grandi imprese con una netta prevalenza di quest'ultime (66 per cento) per un'importo garantito di 3,1 miliardi.

TAVOLA 37

ARCHIMEDE PER DIMENSIONE IMPRESA- 2024

(in milioni)

Dimensione impresa	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Mid	26	na		1.587	34%	na
Grande impresa	14	na		3.110	66%	na
Totale	40	na		4.697	100%	na

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Le garanzie rilasciate nel primo semestre dell'anno in corso hanno nella sostanza riguardato quasi esclusivamente le medie imprese, le uniche che hanno presentato un andamento in crescita.

TAVOLA 38

ARCHIMEDE PER DIMENSIONE IMPRESA- PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Dimensione impresa	n. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Pmi			-	0%	0%
Mid	454	22600%	3.726	100%	5177%
Grande impresa	1	-50%	4	0%	-99%
Totale	455	11275%	3.730	100%	373%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace

Nella ripartizione settoriale, nel 2024, si evince una netta prevalenza della garanzia nel settore infrastrutture e costruzioni (53 per cento), seguito dal settore "Acqua, Ambiente, Servizi Urbani" (23 per cento).

TAVOLA 39

ARCHIMEDE PER SETTORI ECONOMICI - 2024

(in milioni)

Settore	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Infrastrutture e Costruzioni	15	na	2.501	53%	na
Acqua, Ambiente, Servizi Urbani	5	na	1.087	23%	na
Altre industrie	6	na	355	8%	na
Industria metallurgica	2	na	195	4%	na
Servizi finanziari non bancari	1	na	124	3%	na
Chimico/Petrochimico	1	na	106	2%	na
Altri settori	10	na	329	7%	na
Totale	40	na	4.697	100%	na

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace. In altri settori sono inclusi (i.e. agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale)

Nel primo semestre dell'anno in corso, il peso dei singoli settori appare più bilanciato, anche se l'aumento a livello complessivo dello strumento in questione è da attribuire esclusivamente al comparto "Acqua, Ambiente, Servizi Urbani"

TAVOLA 40

ARCHIMEDE PER SETTORI ECONOMICI – PRIMO SEMESTRE 2025

(in milioni)

Settore	N. Operazioni	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.	Importo garantito	%	variazione % rispetto allo stesso periodo un anno preced.
Servizi non finanziari	183	na	772	21%	na
Industria metallurgica	42	na	609	16%	na
Telecomunicazioni	1	na	534	14%	na
Infrastrutture e Costruzioni	53	1667%	379	10%	-49%
Agroalimentare	49	na	336	9%	na
Acqua, Ambiente, Servizi Urbani	19	1800%	272	7%	528%
Altri settori	108	na	828	22%	na
Totale	455	11275%	3.730	100%	373%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sace. In altri settori sono inclusi (i.e. agroalimentare, elettrico, rinnovabili, chimico/petrochimico, industria metallurgica, altre industrie, automobilistico, tessile, industria meccanica, beni di consumo, oil, navale)

Le risultanze relative al 2024 sono state confermate anche dagli esiti istruttori confluiti nella deliberazione n. 15 del 13 maggio 2025 (depositata il giorno seguente) del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione.

Nella delibera in parola, emerge, altresì, che il Piano delle attività, risulta avviato con tempestività e che l'istruttoria per il rilascio delle relative garanzie è svolta da Sace con tempistiche comprese tra 30 e 60 giorni. Tuttavia, emerge che gli impegni assunti nel 2024 si siano discostati dalle previsioni, in particolare per la distribuzione territoriale. Infatti, si è registrata una concentrazione superiore alle attese nel Centro Italia e, di contro, un sottoutilizzo della dotazione nel Mezzogiorno. Secondo quanto riportato nel "considerato" della delibera, tali disallineamenti sembrano riflettere le dinamiche di mercato, fermo restando che permane capienza disponibile per soddisfare ulteriori operazioni anche in altre aree geografiche.

Viene, altresì, sottolineata l'intenzione del MEF di introdurre ulteriori metriche, anche finalizzate a valutare il rapporto tra benefici ottenuti e costo del credito, in coerenza con l'obiettivo di migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dello strumento di garanzia Archimede.

Infine, tenuto conto dell'incremento progressivo del tasso di deterioramento dei crediti, che potrebbe determinare un aumento significativo delle escussioni e, conseguentemente, dell'onere pubblico connesso alle garanzie Archimede è stato rimarcata l'utilità della strategia adottata dal MEF volta a dotarsi di strumenti autonomi di valutazione del rischio fiscale.

2.2.1.4. Riassicurazione di Sace per la copertura dei danni provocati da eventi catastrofici naturali

Si tratta di un nuovo strumento gestito da Sace nella forma della riassicurazione, introdotto dall'art.1 della Legge 30/12/2023, n. 213 (legge di bilancio 2024) e modificato prima dall'art. 13, comma 1, D.L. 27 dicembre 2024, n. 202 e poi dall'art.19 co. 1-*quater* della relativa legge di conversione (Legge 21 febbraio 2025, n. 15¹²⁴).

Successivamente, il Legislatore è intervenuto nuovamente sulla misura modificando la disciplina con l'art. 1, comma 3-*bis*, del D.L. 31 marzo 2025, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 maggio 2025, n. 78. La legge di conversione, oltre a confermare, nella sostanza, il differimento dei termini di operatività dei nuovi obblighi (rispettivamente 31 marzo 2025 per le grandi imprese, 1 ottobre 2025 per le medie e 31 dicembre 2025 per tutte le altre), è intervenuta anche nel modificare la disciplina con riguardo all'applicazione graduale delle sanzioni, ai criteri per la determinazione del valore assicurabile ed altre precisazioni relative all'indennizzo e alla copertura (scoperto e franchigia) di beni di terzi.

I soggetti interessati dalla disposizione normativa sono le imprese con sede legale in Italia e le imprese aventi sede legale all'estero con una stabile organizzazione in Italia, tenute all'iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'articolo 2188 del codice civile. Tali soggetti sono tenuta a stipulare, entro il 31 marzo 2025¹²⁵, contratti assicurativi a copertura dei danni ai beni di cui all'articolo 2424, primo comma, sezione Attivo, voce B-II, numeri 1), 2) e 3), del codice civile direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici verificatisi sul territorio nazionale. Gli eventi da assicurare riguardano i sismi, le alluvioni, le frane, le inondazioni e le esondazioni. Nel determinare il valore dei beni da assicurare si deve tener conto del valore di ricostruzione a nuovo dell'immobile ovvero del costo di rimpiazzo dei beni mobili o di quello di ripristino delle condizioni del terreno interessato dall'evento calamitoso.

In caso di mancata stipula, l'impresa non potrà accedere a ulteriori incentivi statali e risorse pubbliche per sviluppare la propria attività.

Sace S.p.A. rilascia garanzie in forma di riassicurazione secondo criteri di mercato, assicurando la copertura degli indennizzi fino a un massimo del 50 per cento dell'importo garantito, entro il limite complessivo stabilito dalla Legge di Bilancio 2024, pari, per l'esercizio finanziario 2025, a 5 miliardi.

La copertura prestata da Sace è garantita dallo Stato ed è disciplinata da un'apposita convenzione, approvata con decreto congiunto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy, e pubblicata sul portale istituzionale di Sace.

Con il decreto interministeriale del 30 gennaio 2025, n. 18 del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy si dà attuazione alla norma istitutiva regolamentando le modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione dei rischi catastrofici.

2.2.2. Schemi di garanzia non più vigenti ma ancora operativi

2.2.2.1. Garanzia Italia

Tra gli schemi di garanzia chiusi un ruolo predominante è stato assunto da Garanzia Italia, previsto dall'articolo 1 del d.l. 23 del 2020 e gestito da Sace. La misura, prorogata più volte, ha terminato la sua vigenza il 30 giugno 2022, ed era finalizzata ad assicurare la necessaria liquidità

¹²⁴ Legge di conversione del DL 202 del 2024.

¹²⁵ Il termine è: il 31 marzo 2025 per le grandi imprese; 1 ottobre 2025 per le medie e 31 dicembre 2025 per tutte le altre. Per la proroga del termine si vedano i seguenti interventi normativi:

- per le imprese della pesca e dell'acquacoltura, l'art. 19, comma 1-*quater*, d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15;
- per le imprese di medie dimensioni, l'art. 1, comma 1, lett. a), d.l. 31 marzo 2025, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 maggio 2025, n. 78;
- per le piccole e microimprese, l'art. 1, comma 1, lett. b), d.l. 31 marzo 2025, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 maggio 2025, n. 78.

alle imprese, con sede in Italia, colpite dalle conseguenze economiche della pandemia, prevedendo condizioni agevolate sui finanziamenti bancari alle imprese con sede in Italia.

In particolare, l'intervento in garanzia di Sace S.p.A., indipendentemente dalla tipologia, dalla dimensione, dal settore di attività e dalla forma giuridica dell'impresa, era destinato a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 e che, alla data del 29 febbraio 2020, non risultavano presenti tra le esposizioni deteriorate presso il sistema bancario, come rilevabili dal soggetto finanziatore. La durata massima del finanziamento era fissata, in un primo momento, a 6 anni, con la possibilità di un preammortamento fino a 36 mesi. La concessione della garanzia era, inoltre, subordinata al ricorrere di alcune condizioni¹²⁶.

Per Garanzia Italia, l'impegno massimo assumibile era stato fissato in 200 miliardi, di cui 30 miliardi riservati in favore delle PMI (art. 1, co. 1, secondo periodo, del Decreto Liquidità). Sugli impegni assunti da Sace, era accordata di diritto la garanzia dello Stato e, a tal fine, era stato istituito un apposito Fondo, a copertura dei relativi oneri statali, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo n. 7403), per la cui gestione è stato aperto un conto corrente di tesoreria centrale intestato a Sace (conto di Tesoreria 25086), inizialmente dotato di un miliardo e successivamente rifinanziato per l'importo di 30 miliardi, ex articolo 31, comma 1, Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio), convertito con Legge 17 luglio 2020, n. 77, dei quali 1,7 miliardi destinati alla sezione speciale istituita dall'articolo 35, comma 5, dello stesso Decreto Rilancio, con autonoma evidenza contabile, a copertura delle perdite attese correlate alla speciale garanzia emessa in favore delle imprese di assicurazione del ramo credito.

Lo stock di garanzie legate all'emergenza pandemica ha mostrato un ridimensionamento nel 2022 rispetto al 2021, in conseguenza anche della fine del periodo di preammortamento, in media di due anni, terminato per la parte più consistente del portafoglio, costituita dai prestiti concessi nel 2020-2021.

Nella deliberazione 26 febbraio 2024, n. 57 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, si osserva che, nel periodo di massima operatività (fine 2021), la procedura semplificata è risultata maggiormente applicata vista la sua agilità e rapidità. Infatti, tale procedura ha interessato il 71,6 per cento degli impegni assunti da Sace.

Nella stessa delibera si rappresentano i dati registrati a fine 2022¹²⁷ dei volumi dei prestiti garantiti in essere a fine anno, che hanno riguardato in particolare il Settentrione (70 per cento) e le grandi imprese (94 per cento).

Inoltre, la suddetta Sezione riporta lo studio effettuato da Sace S.p.A., in qualità di gestore dello strumento Garanzia Italia, che ha effettuato una stima del risparmio medio annuo complessivo per il debitore, associato a un finanziamento assistito dalla garanzia, rispetto a un finanziamento privo di copertura.

La tabella seguente riporta tali stime, disaggregate per classe dimensionale d'impresa e per tipologia di procedura adottata nell'ambito del processo di concessione della garanzia, con riferimento sia all'iter che alla dimensione del finanziamento.

¹²⁶ In particolare:

- Il finanziamento aveva come limite di importo il valore più alto tra il 25 per cento del fatturato di Gruppo in Italia del 2019 e il doppio del costo annuale del personale di Gruppo in Italia per il 2019;
- La percentuale di copertura variava dal 70 per cento al 90 per cento, in modo inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa e al fatturato;
- Le imprese beneficiarie assumevano specifici impegni:
 - Non dovevano approvare la distribuzione di dividendi o il riacquisto di azioni;
 - Non potevano delocalizzare gli stabilimenti produttivi;
 - Dovevano destinare non più del 20 per cento dell'importo erogato al pagamento di rate di finanziamenti, scadute o in scadenza nel periodo emergenziale, il cui rimborso era oggettivamente impossibile a causa dell'epidemia da Covid-19;
- Con riferimento al costo della garanzia, per i finanziamenti di piccole e medie imprese, erano corrisposti, in rapporto all'importo garantito, 25 punti base durante il primo anno, 50 punti base durante il secondo e terzo anno, 100 punti base durante il quarto, quinto e sesto anno. Per i finanziamenti di imprese diverse dalle piccole e medie imprese, erano corrisposti, in rapporto all'importo garantito, 50 punti base durante il primo anno, 100 punti base durante il secondo e terzo anno, 200 punti base durante il quarto, quinto e sesto anno.

¹²⁷ Come già ricordato, l'intervento Garanzia Italia è proseguito fino al 30 giugno 2022.

TAVOLA 41

RISPARMIO MEDIO SUL COSTO DEL CREDITO

Procedura	PMI	Grandi Imprese	(in percentuale)
			Totale
Ordinario		2,7%	2,7%
Semplificato	1,6%	2,3%	2,3%

Fonte: Sace S.p.A.

Sace S.p.A., ha stimato il risparmio totale medio annuo per il debitore beneficiario di un finanziamento, calcolato come differenza tra il costo di un finanziamento garantito (comprensivo delle commissioni bancarie e del tasso di interesse stabiliti dal soggetto finanziatore e del premio di garanzia, ove previsto¹²⁸) e quello di un finanziamento equivalente non assistito (comprensivo delle commissioni bancarie e del tasso di interesse stabiliti dal soggetto finanziatore).

Secondo quanto è emerso dall'analisi condotta dal Gestore lo strumento avrebbe assolto alla finalità per cui era stato concepito, con risorse accantonate risultate finora adeguate anche rispetto alle perdite attese su base prospettica.

Sulla base dei dati della Task Force Liquidità, costituita per monitorare e sostenere le misure a supporto della liquidità adottate dal Governo in risposta alla crisi legata alla pandemia da Covid-19, della misura "Garanzia Italia", al 31 dicembre 2024, lo stock garantito in essere era pari a circa 9,2 miliardi in riduzione rispetto allo stock garantito cumulato al momento della chiusura dello schema (circa 39,4 miliardi).

2.2.2.2. Garanzia SupportItalia

In conformità al nuovo Quadro Temporaneo Crisi europeo (Temporary Crisis Framework), sotto il medesimo tetto di 200 miliardi e del correlato stanziamento previsto per la misura Garanzia Italia¹²⁹, il Decreto-legge 50/2022 (d.l. Aiuti) aveva previsto una nuova misura straordinaria di garanzia, cd. SupportItalia, operativa dal 22 luglio 2022.

Al fine di sopperire alle esigenze di liquidità delle imprese con sede in Italia, riconducibili alle conseguenze economiche negative del conflitto in Ucraina, l'articolo 15 del d.l. Aiuti, come modificato dall'articolo 3 del Decreto Legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 gennaio 2023, n. 6, aveva autorizzato Sace S.p.A. a rilasciare, fino al 31 dicembre 2023¹³⁰, garanzie, fino al 90 per cento, su finanziamenti, sotto qualsiasi forma, in favore delle imprese di qualsiasi dimensione, ivi inclusa l'apertura di credito documentaria, finalizzata a sostenere le importazioni verso l'Italia di materie prime o fattori di produzione la cui catena di approvvigionamento sia stata interrotta o abbia subito rincari per effetto delle conseguenze economiche negative del conflitto in Ucraina.

L'articolo 15-ter aveva disposto l'estensione delle garanzie Supportitalia anche alle imprese che effettuavano stoccaggio di gas naturale, nel rispetto dei criteri e delle condizioni previste dal medesimo articolo e in conformità alla normativa europea in materia di aiuti di Stato.

¹²⁸ Infatti, non risulta applicabile nel caso di aziende mid cap per cui la garanzia è gratuita. In generale il premio da corrispondere al Gestore varia a seconda del tipo di garanzia, dell'importo del finanziamento, della durata e della tipologia di impresa. Viene calcolato come una percentuale dell'importo garantito e può essere corrisposto in un'unica soluzione o in rate, a seconda delle condizioni specifiche dell'operazione.

¹²⁹ Ai sensi del comma 13, Sace S.p.A. assumeva gli impegni, nei limiti e a valere sulle risorse disponibili del Fondo, a copertura degli oneri statali già previsti per "Garanzia Italia", a sostegno della liquidità delle imprese colpite dagli effetti della pandemia da COVID-19. Si tratta del medesimo Fondo riconducibile a Garanzia Italia, a copertura degli oneri statali, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo n. 7403), per la cui gestione è stato aperto un conto corrente di tesoreria centrale intestato a Sace (conto di Tesoreria 25086).

¹³⁰ In particolare, il comma 1 dell'articolo 15, autorizzava Sace S.p.A. a concedere, fino al 31 dicembre 2022 - termine poi prorogato al 31 dicembre 2023 con l'articolo 3 del Decreto-legge 176/2022 (DL Aiuti Quater), in conformità alla corrispondente proroga del quadro temporaneo aiuti di stato europeo - garanzie su finanziamenti in favore delle imprese, a condizione che queste dimostrino che la crisi in atto abbia comportato dirette ripercussioni economiche negative sulla propria attività.

Inoltre, l'articolo 3, comma 5, del Decreto-legge 144/2022 (d.l. Aiuti Ter) aveva previsto la possibilità per Sace di emettere garanzie a titolo gratuito, nel caso di applicazione di condizioni di tasso di interesse agevolato, sui finanziamenti legati alle esigenze di liquidità delle imprese per il pagamento delle fatture relative ai consumi energetici, emesse nell'ultimo trimestre del 2022. Sace è stata, inoltre, autorizzata a rilasciare garanzie anche per esigenze di liquidità relative agli obblighi di fornire collaterali per le attività di commercio sul mercato dell'energia.

Tale nuova operatività, in seguito all'autorizzazione della Commissione Europea, era stata attivata a partire da dicembre 2022.

La procedura per il rilascio delle garanzie, prevista dai commi 8 e 9 del predetto articolo 15, era stata prevista nella forma semplificata già disciplinata, per il prodotto denominato Garanzia Italia, dall'articolo 1, comma 6, del Decreto Legge 23/2020, per le garanzie che coprissero finanziamenti in favore di imprese con un numero di dipendenti in Italia non superiore a 5.000 o con valore del fatturato fino a 1,5 miliardi, o, comunque, in caso di finanziamenti il cui importo massimo garantito non eccedesse 375 milioni.

La procedura ordinaria era, invece, prevista qualora l'impresa beneficiaria avesse dipendenti o fatturato superiori alle soglie indicate dal comma 8 o l'importo massimo garantito del finanziamento eccedesse la soglia ivi indicata. In tale ipotesi, l'efficacia della garanzia e del corrispondente codice unico era subordinata all'adozione di un Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle imprese e del made in Italy, adottato sulla base dell'istruttoria trasmessa dalla Sace S.p.A., con cui veniva dato corso alla delibera assunta dagli organi statutariamente competenti della Sace, in merito alla concessione della garanzia, tenendo in considerazione il ruolo che l'impresa beneficiaria svolge rispetto alle seguenti aree e profili in Italia:

- Contributo allo sviluppo tecnologico;
- Appartenenza alla rete logistica e dei rifornimenti;
- Incidenza su infrastrutture critiche e strategiche;
- Impatto sui livelli occupazionali e mercato del lavoro;
- Peso specifico nell'ambito di una filiera produttiva strategica.

Lo schema Supportitalia, previsto dall'articolo 15 del d.l. n. 50 del 2022 ha terminato la sua vigenza il 31 dicembre 2023.

Sulla base dei dati della Task Force Liquidità, originariamente costituita per monitorare e sostenere le misure a supporto della liquidità adottate in risposta alla crisi pandemica e rimasta operativa fino al 2023 per monitorare l'implementazione delle misure adottate dal Governo in risposta alla crisi dei prezzi energetici conseguente alla crisi Russo-Ucraina, al 31 dicembre 2024, lo stock garantito in essere era pari a circa 11,2 miliardi in riduzione rispetto allo stock garantito cumulato al momento della chiusura dello schema (al 15 novembre 2023 ammontava a circa 23,5 miliardi).

2.2.3. *Schemi di garanzia in forma di riassicurazione non più vigenti ma ancora operativi*

2.2.3.1. Sezione speciale crediti commerciali

Al fine di preservare la continuità degli scambi commerciali tra aziende e di garantire che i servizi di assicurazione del credito commerciale continuino ad essere disponibili per le imprese colpite dagli effetti economici della pandemia Covid-19, l'articolo 35 del Decreto 34/2020 (Decreto Rilancio) aveva autorizzato Sace S.p.A., in qualità di riassicuratore, a concedere, in favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, una garanzia pari al 90 per cento degli indennizzi generati dalle esposizioni relative a crediti commerciali maturati dalla data di entrata in vigore del Decreto e fino al 30 giugno 2021, entro il limite massimo di 2 miliardi. Era stata, inoltre, prevista la controgaranzia dello Stato sulle obbligazioni assunte da Sace S.p.A..

Per le finalità di cui all'articolo 35, era stata istituita, nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 1, comma 14, del Decreto Liquidità¹³¹, una sezione speciale con una dotazione iniziale, stabilita ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del Decreto Rilancio, pari a 1,7 miliardi, alimentata, altresì, con le risorse finanziarie versate dalle compagnie di assicurazione a titolo di remunerazione della garanzia.

Con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 novembre 2020, erano state definite le modalità attuative ed operative, nonché i requisiti necessari per l'attivazione e la gestione della garanzia statale, ed era stato, altresì, approvato lo schema di convenzione al quale le imprese di assicurazione dovevano aderire ai sensi del suddetto articolo 35, comma 1.

In data 26 novembre 2020, Sace aveva avviato l'iter per raccogliere le adesioni alla Garanzia da parte delle imprese di assicurazione del credito, pubblicando sul proprio sito internet lo schema di Convenzione e prevedendo come Termine di Adesione il 18 dicembre 2020. Entro il suddetto termine, hanno aderito alla Convenzione n. 5 imprese di assicurazione (i Riassicurati), rappresentative della quasi totalità del mercato dell'assicurazione del credito a breve termine in Italia.

Con Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021), era stata disposta la proroga della misura fino al 30 giugno 2021.

Al 30 giugno 2021, data di cessazione dell'operatività della misura, non ulteriormente prorogata, secondo i dati comunicati da Sace risultavano oggetto di copertura n. 16.495 polizze assicurative, emesse a favore di n. 14.581 imprese di cui l'81 per cento piccole e medie imprese assicurate dalle compagnie aderenti alla Convenzione per un impegno garantito pari a 2 miliardi ed accantonamenti, a valere sulle risorse di cui alla dotazione riservata, inclusi i premi versati, pari a circa 1,9 miliardi.

2.2.3.2. Sezione speciale crediti scaturenti dalle bollette energetiche di imprese colpite dagli effetti economici della crisi Ucraina

Al fine di fronteggiare le esigenze di liquidità derivanti dall'aumento dei prezzi dell'energia, l'articolo 8¹³² del Decreto-legge 21/2022 (d.l. Energia) aveva previsto uno schema analogo a quello messo in campo durante l'emergenza determinata dalla pandemia COVID-19.

¹³¹ Si tratta del medesimo Fondo riconducibile a Garanzia Italia, a copertura degli oneri statali, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo n. 7403), per la cui gestione è stato aperto un conto corrente di tesoreria centrale intestato a Sace (conto di Tesoreria 25086).

¹³² La disciplina dell'articolo 8 del DL 21 del 2022 consentiva alle imprese, con sede in Italia, clienti finali di energia elettrica e di gas naturale, di richiedere ai relativi fornitori, con sede in Italia, la rateizzazione degli importi dovuti per i consumi energetici, relativi ai mesi di maggio e giugno 2022, per un numero massimo di rate mensili non superiore a 24, al fine di contenere gli effetti economici negativi derivanti dall'aumento dei prezzi delle forniture energetiche (comma 1). La disposizione normativa in questione, stabiliva, altresì, che Sace S.p.A. rilasciasse le proprie garanzie, in favore di banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, entro un limite massimo di impegni pari a 9 miliardi, alle condizioni e secondo le modalità previste per Garanzia Italia, al fine di sostenere le specifiche esigenze di liquidità derivanti dai piani di rateizzazione concessi dai fornitori di energia elettrica e gas naturale, ai sensi del comma 1 (comma 2).

Inoltre, Sace S.p.A. veniva autorizzata, per le medesime finalità di contenimento e supporto, a concedere, in favore delle imprese di assicurazione autorizzate all'esercizio del ramo credito e cauzioni, una garanzia pari al 90 per cento degli indennizzi generati dalle esposizioni relative ai crediti vantati dai fornitori di energia elettrica e gas naturale residenti in Italia, per effetto dell'inadempimento, da parte delle imprese con sede in Italia, del debito risultante dalle fatture emesse entro il 30 giugno 2023, relative ai consumi energetici effettuati fino al 31 dicembre 2022, conformemente alle modalità declinate dallo schema di garanzia di cui all'articolo 35 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77 (comma 3).

Sulle obbligazioni di Sace S.p.A. derivanti dalle garanzie di cui ai commi 2 e 3, si accordava di diritto la garanzia dello Stato (comma 4);

Infine, veniva istituito, nell'ambito del Fondo per le garanzie rilasciate da Sace, di cui all'articolo 1, comma 14, del Decreto-legge n. 23/2020, due sezioni speciali, con autonoma evidenza contabile, a copertura delle garanzie di cui ai commi 2 e 3, con una dotazione iniziale pari, rispettivamente, a 900 milioni e 2 miliardi (comma 6).

La misura operativa da dicembre 2022 stabiliva che il massimo impegno assumibile dallo Stato era normativamente quantificato in 5 miliardi¹³³, pari alla dotazione riservata su apposita Sezione Speciale istituita sul Fondo¹³⁴ previsto a copertura delle varie operatività di Sace. Tale misura ha terminato l'operatività il 31 dicembre 2023.

In particolare, Sace era stata autorizzata a concedere, in favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, garanzie fino al 90 per cento degli indennizzi generati dalle esposizioni relative a crediti commerciali maturati nel settore del gas e dell'energia, per mancato pagamento di bollette, relative a consumi effettuati fino al 31 dicembre 2022.

Successivamente, l'articolo 3 del Decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 novembre 2022, n. 175 (d.l. Aiuti Ter), aveva modificato le condizioni per il rilascio della suddetta riassicurazione Sace dei crediti da fattura energetica, sopprimendo l'inciso che limitava l'operatività della misura alle sole imprese con fatturato non superiore a 50 milioni. Contestualmente, aveva consentito che la garanzia Sace potesse essere rilasciata, a titolo gratuito, nei casi in cui il premio applicato dalle imprese di assicurazione non superasse la componente di rendimento applicabile dei Buoni del Tesoro Poliennali (BTP) di durata media pari a 12 mesi.

L'articolo 3 del Decreto Legge 176/2022 (d.l. Aiuti Quater) aveva esteso l'operatività della misura per i consumi effettuati fino al 31 dicembre 2023 (con fatturazione entro giugno 2024) ed aveva previsto, inoltre, un regime speciale per i consumi energetici da ottobre 2022 a marzo 2023 (con fatturazione entro settembre 2023), in base alla quale Sace potesse operare in qualità di riassicuratore in favore delle imprese di assicurazione che fossero tenute a presentare una proposta di rateizzazione delle bollette (per un minimo di 12 ed un massimo di 36 rate mensili) alle imprese richiedenti.

2.3. Le garanzie gestite da Consap

Le principali garanzie amministrate da Consap sono costituite dal Fondo di Garanzia per i Mutui Prima Casa, che prevede l'intervento pubblico a sostegno dell'accesso ai mutui, e le GACS (Garanzie sugli Attivi di Cartolarizzazione), uno strumento finalizzato a favorire la stabilità del sistema bancario e a sostenere l'attività delle imprese.

2.3.1. Fondo di garanzia per la prima casa

Tra le garanzie di competenza del Ministero dell'economia un ruolo di rilievo è legato al Fondo di garanzia prima casa, gestito da Consap, che rappresenta un importante strumento per supportare le categorie più fragili di individui, quali i giovani e le famiglie, nell'acquisto della prima casa.

L'articolo 1, comma 48, lettera c), della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (cd. *Legge di stabilità 2014*) ha disposto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, del "Fondo di garanzia per la prima casa", con una dotazione pari a 200 milioni per ciascuno degli esercizi 2014, 2015 e 2016. A tale Fondo sono state, altresì, attribuite le attività e le passività del

¹³³ Secondo quanto previsto dall'articolo 10 del Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con Legge 20 maggio 2022, n. 51, Sace S.p.A. era autorizzata a rilasciare, fino al 31 dicembre 2022, garanzie per un impegno complessivo massimo entro i 5 miliardi, in favore di banche e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti concessi, sotto qualsiasi forma, ad imprese che gestiscono stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, ad alto consumo energetico, da individuarsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. La garanzia è rilasciata nei limiti delle risorse disponibili autorizzate per Garanzia Italia, di cui all'articolo 1 del Decreto-legge n. 23/2020, in conformità alla disciplina sugli aiuti di Stato, previa notifica e autorizzazione della Commissione Europea.

¹³⁴ Si tratta del medesimo Fondo riconducibile a Garanzia Italia, a copertura degli oneri statali, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo n. 7403), per la cui gestione è stato aperto un conto corrente di tesoreria centrale intestato a Sace (conto di Tesoreria 25086).

preesistente “Fondo per la casa”, previsto dall’articolo 13, comma 3-*bis*, del Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112, la cui operatività è cessata in data 29 settembre 2014.

Le modalità operative e i criteri di intervento del nuovo Fondo sono stati definiti con Decreto Interministeriale del 31 luglio 2014, che ne ha affidato la gestione a Consap S.p.A., in conformità a quanto stabilito nell’apposito Disciplinare sottoscritto con il Ministero dell’economia e delle finanze in data 15 ottobre 2014 a cui ha fatto seguito la stipula di un atto aggiuntivo, sottoscritto in data 14 febbraio 2019.

In attuazione dell’articolo 4, comma 2, del predetto Decreto Interministeriale, è stato sottoscritto in data 8 ottobre 2014 un Protocollo d’intesa tra il Dipartimento del Tesoro e l’Associazione Bancaria Italiana (ABI), finalizzato alla regolamentazione delle modalità di adesione degli intermediari finanziari all’iniziativa.

Il Fondo prevede il rilascio di garanzie statali su mutui ipotecari di importo non superiore a 250 mila, nella misura del 50 per cento del capitale residuo del finanziamento tempo per tempo in essere, destinati all’acquisto – anche con interventi di ristrutturazione volti al miglioramento dell’efficienza energetica – di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale del mutuatario.

È prevista priorità di accesso alle garanzie, nonché l’applicazione di un Tasso Effettivo Globale (TEG) non superiore al Tasso Effettivo Globale Medio (TEGM), per i soggetti rientranti nelle seguenti categorie agevolate:

- giovani coppie, coniugate o conviventi more uxorio, con nucleo familiare costituito da almeno due anni;
- nuclei familiari monogenitoriali con figli minori conviventi;
- conduttori di immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (o enti analoghi);
- giovani di età inferiore a 36 anni (categoria subentrata, a decorrere da maggio 2021, ai soggetti under 35 titolari di rapporti di lavoro atipico ai sensi dell’art. 1 della Legge 28 giugno 2012, n. 92).

Con il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (cd. *Decreto Sostegni-bis*), pubblicato in Gazzetta Ufficiale, sono state introdotte ulteriori disposizioni in materia di garanzie per l’acquisto della prima casa. In particolare, fermo restando il limite ordinario di garanzia al 50 per cento, è stata prevista la possibilità di elevare la copertura all’80 per cento del capitale per i richiedenti appartenenti alle categorie prioritarie, in presenza congiunta delle seguenti condizioni:

- Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) non superiore a 40 mila annui;
- richiesta di mutuo superiore all’80 per cento del prezzo d’acquisto dell’immobile, comprensivo degli oneri accessori.

Con la Legge di Bilancio per il 2024 (legge n. 213/2023), è stato prorogato il regime speciale della garanzia all’80 per cento fino al 31 dicembre 2024, unitamente alla misura dell’add-on positivo sul TEGM (art. 1, comma 7, della legge n. 213/2023), misura introdotta dall’art. 35-*bis* del decreto-legge n. 144/2022. La legge di Bilancio ha anche previsto il rifinanziamento della dotazione del Fondo per ulteriori 282 milioni (art. 1, comma 8, della legge n. 213/2023).

Inoltre, al fine di sostenere l’accesso al credito da parte delle famiglie più numerose, è stato introdotto un ulteriore regime speciale, attraverso la concessione di garanzie la cui percentuale massima è stata elevata fino al 90 per cento (art. 1, commi 9 e 10, della legge n. 213/2023).

La Legge di Bilancio per il 2025 ha modificato la predetta norma istitutiva del Fondo di garanzia per la prima casa (art. 1, comma 48, lett. c., della legge n. 147/2013), prevedendo che l’operatività dello stesso non sia più destinata a tutti, ma sia esclusivamente dedicata a: giovani coppie coniugate ovvero conviventi more uxorio che abbiano costituito nucleo da almeno due anni; nuclei familiari monogenitoriali con figli minori conviventi; conduttori di alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari comunque denominati; giovani di età inferiore a 36 anni (art. 1, comma 115, della legge n. 207/2024). Resta, tuttavia, vigente il doppio regime, ordinario (garanzia al 50 per cento) e speciale (garanzia all’80 per cento), di accesso al Fondo. Quest’ultimo è stato prorogato al 31 dicembre 2027, unitamente alla misura dell’add-on positivo sul TEGM (art. 1, comma 112, della legge n. 207/2024). La Legge di Bilancio per il 2025

ha, altresì, prorogato al 31 dicembre 2027 il regime speciale relativo alle famiglie numerose (art. 1, comma 113, della legge n. 207/2024).

Nella sostanza, per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 207/2024, il Fondo di garanzia per la prima casa continuerà a svolgere il suo ruolo di supporto pubblico, ma secondo una logica selettiva, strumentale ad efficientare al massimo l'utilizzo delle risorse stanziare, vale a dire 130 milioni per il 2025 e 270 milioni per ciascuno degli anni 2026 e 2027 (art. 1, comma 114, della legge n. 207/2024).

Al 31 dicembre 2024, lo stock garantito in essere relativo alla misura “Garanzia mutui per la prima casa” è pari a 28,5 miliardi. In termini di flusso, nel 2024, le garanzie concesse da Consap per la prima casa ammontano a 5,7 miliardi, in aumento (+17 per cento) rispetto al 2023. I finanziamenti attivati ammontano a 8,4 miliardi (+18 per cento)¹³⁵. Le somme accantonate ammontano a 2,1 miliardi¹³⁶ e quelle disponibili a 95,6 milioni.

Nel primo semestre 2025, il Gestore ha comunicato che risultano pervenute n. 47.427 richieste di ammissione alla garanzia di cui n. 45.508 accolte¹³⁷.

L'importo complessivo garantito al 30 giugno 2025 è stato di 3,65 miliardi (+56 per cento rispetto al primo semestre 2024) a fronte di finanziamenti per oltre 5 miliardi (+53 per cento rispetto al primo semestre 2024). Il flusso di domande presentate nel primo semestre 2025 risulta in aumento rispetto al medesimo periodo del 2024, a seguito della riduzione dei tassi di interesse.

Lo stock al 30 giugno 2025 ammonta a 31,2 miliardi con un accantonamento di 2,28 miliardi e risorse disponibili per 45 milioni.

Nel primo semestre del 2025 risultano liquidate ai soggetti finanziatori n. 194 richieste di escussione della garanzia (n. 983 dall'inizio della misura a tutto il 30.06.2025), per un importo pari a 10,5 milioni (51,4 milioni dall'inizio della operatività della misura) che Consap, in linea con quanto disposto dall'art. 8 del Decreto 31 luglio 2014, provvede a recuperare, inclusi gli interessi legali e le spese sostenute per il recupero, mediante il ricorso alla procedura di iscrizione a ruolo.

TAVOLA 42

CONFRONTO PRIMO SEMESTRE 2024 E 2025 E VALORI STOCK

(in milioni)

Denominazione misura	Dato di flusso annuale		Dato stock in essere al 30 giugno 2025				
	30-giu-24	30-giu-25	Importo garantito in essere	Importo accantonato in essere	Importo escusso cumulato	di cui escusso solo nel 2025	Risorse disponibili
Fondo di garanzia per la prima casa	2.338	3.653	31.230	2.276	51	10	45

Fonte: Consap

Nel primo semestre 2025 le garanzie hanno riguardato per oltre il 60 per cento giovani con età inferiore a 36 anni¹³⁸, ai quali corrisponde la percentuale più alta (71 per cento sia in termini di numero che di importo) di mutui concessi per condizione di priorità.

¹³⁵ Nel 2024 risultano complessivamente erogati n. 71.298 finanziamenti, anche a fronte di domande pervenute nel 2023

¹³⁶ Nel gestire la misura, Consap si avvale del conto di Tesoreria 25044 e di altri conti bancari sui quali, complessivamente, la giacenza al 31 dicembre 2024 era pari a 2,29 miliardi.

¹³⁷ Sulla base dei requisiti prescritti per l'iniziativa, per le restanti istanze: n. 828 risultano in corso di istruttoria, pendente il relativo termine; e n. 1.091 sono state respinte per mancanza dei requisiti soggettivi e/o istruttori.

¹³⁸ L'età è stata rilevata alla data di istruttoria dell'istanza di accesso al Fondo. In presenza di più beneficiari è stata considerata l'età del richiedente più giovane.

TAVOLA 43

MUTUI EROGATI DISTINTI PER CONDIZIONI DI PRIORITÀ

(in milioni)

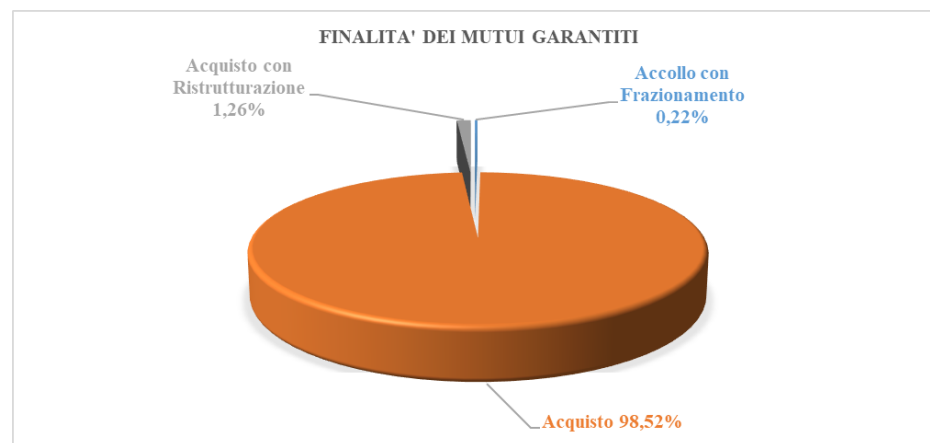
Condizioni di priorità	N. finanziamenti erogati	Importo erogato	Percentuale numero finanziamenti erogati	Percentuale importi finanziamenti erogati
Nessuna condizione	7.434	888	17,63%	16,95%
Coppia coniugata ovvero convivente more uxorio	3.406	467	8,08%	8,91%
Giovane di età inferiore a 36 anni (previsione introdotta dal Decreto sostegni <i>bis</i> del 25.5.2021)	29.859	3.713	70,80%	70,88%
Persona separata/divorziata ovvero vedova, convivente almeno con un proprio figlio minore	397	42	0,94%	0,80%
Persona singola non coniugata, né convivente con l'altro genitore di nessuno dei propri figli minori con sé conviventi	395	45	0,94%	0,86%
Conduttori di alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari	55	6	0,13%	0,11%
Famiglia monogenitoriale con figli minori	5	1	0,01%	0,01%
Famiglie numerose	620	77	1,47%	1,48%
Totale	42.171	5.239	100%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consap

A livello di distribuzione territoriale, nel primo semestre 2025, si conferma il Nord Italia l'area geografica con la più alta percentuale di finanziamenti erogati che rappresentano il 61 per cento del numero totale, a fronte delle percentuali registrate nel centro (21 per cento) e nel sud del Paese (18 per cento) sostanzialmente allineate. Le regioni con maggior numero di finanziamenti erogati risultano: la Lombardia (8.232 posizioni), seguita dal Veneto (4.902 posizioni) e dall'Emilia Romagna (4.794 posizioni).

Il totale dei finanziamenti garantiti riguarda in via predominante operazioni per l'acquisto dell'abitazione principale (oltre il 98 per cento) con valori residuali per le altre tipologie di trasferimento della proprietà previste dalla normativa del Fondo.

GRAFICO 13



Fonte: Consap

2.3.2. Garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS)

Un altro strumento gestito da Consap è la Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS), introdotta nell'ordinamento italiano con il Capo II del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, (cd. "decreto GACS") – a seguito di apposita approvazione della Commissione europea (C (2016)873 final del 10 febbraio 2016) – al fine di agevolare lo smobilizzo dei crediti in sofferenza ("non performing loans" o "NPLs") dai bilanci delle banche italiane.

La misura, introdotta con la finalità di favorire le transazioni aventi ad oggetto il significativo stock di crediti deteriorati sul mercato secondario, prevede la concessione della garanzia dello Stato, a condizioni di mercato, esclusivamente sul segmento Senior dell'operazione

di cartolarizzazione. In particolare, il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato, previa approvazione da parte della Commissione europea, a concedere la garanzia dello Stato, a titolo oneroso ed a prezzi di mercato, sui titoli *senior* emessi nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione di cui all'art. 1 della legge 30 aprile 1999, n. 130, aventi come sottostanti crediti classificati come "sofferenze", compresi i crediti derivanti da contratti di leasing, di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'art. 106 del Testo Unico Bancario, aventi sede legale in Italia ("società cedenti").

In tale contesto, la garanzia opera limitatamente ai titoli *senior* e diviene efficace solo quando la banca cedente abbia trasferito, a titolo oneroso, oltre il 50 per cento dei titoli *junior* e, in ogni caso, un ammontare dei titoli *junior* e di eventuali titoli "*Mezzanine*" che consenta l'eliminazione contabile dei crediti oggetto dell'operazione di cartolarizzazione dalla contabilità della banca (*derecognition*).

Il Fondo è affidato in gestione a Consap S.p.A., sulla base di apposito disciplinare sottoscritto in data 4 agosto 2016 a cui hanno fatto seguito atti aggiuntivi¹³⁹.

La garanzia copre i pagamenti contrattualmente previsti, per interessi e capitale, a favore dei detentori dei Titoli *senior* per la loro intera durata.

Lo schema di funzionamento della garanzia pubblica a seguito di numerose proroghe¹⁴⁰ è stato in vigore fino al 14 giugno 2022, data di cessazione del termine per il rilascio di nuove garanzie; pertanto, l'operatività del Fondo GACS prosegue esclusivamente per la gestione delle operazioni già garantite.

In particolare, Consap provvede alle seguenti attività:

- monitoraggio dell'attività di recupero svolta dai servicer, per la remunerazione delle somme spettanti ai detentori dei titoli
- informativa costante sull'andamento dell'operazione al MEF e al "soggetto indipendente",
- verifica del calcolo e riscossione del corrispettivo (GACS fee) e verifica della sussistenza delle condizioni per il mantenimento della garanzia rispetto ai casi di inefficacia previsti dalla legge;
- supporto tecnico specialistico per la Relazione che il Mef deve presentare annualmente alle Camere;
- escussione della garanzia in caso di mancato pagamento degli interessi e/o del capitale dei titoli *senior*.

¹³⁹ La convenzione vigente scade nel 2026.

¹⁴⁰ Il Ministero dell'economia e delle finanze, a seguito della decisione UE del 31 agosto 2018, in data 10 ottobre 2018, ha emanato un ulteriore decreto sul prolungamento dello schema di garanzia italiano per la cartolarizzazione dei crediti in sofferenza, con efficacia dal 6 settembre 2018 al 6 marzo 2019.

Con il secondo decreto di proroga, è stata introdotta una nuova modalità di determinazione del periodo di osservazione per il calcolo del corrispettivo, che passa da sei a due mesi, nell'ipotesi in cui la media a due mesi dei Credit Default Swap-CDS a 3 anni sia superiore di almeno il 15 per cento rispetto a quella a sei mesi; negli altri casi, continuerà ad essere applicata la media a sei mesi.

Il decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2019, n. 41, ha autorizzato il MEF a concedere la GACS per 24 mesi (prorogabili per ulteriori 12 mesi), a fronte della cessione, da parte delle banche, dei crediti in sofferenza. Con l'emanazione del decreto attuativo, in data 14 ottobre 2019, è stata regolamentata l'attività di monitoraggio, con l'impegno da parte dei servicer a trasmettere periodicamente i dati necessari al gestore. Il provvedimento ha modificato i parametri per il calcolo del corrispettivo per la remunerazione della garanzia, nonché, ai fini del rilascio della garanzia, il livello di rating ottenuto dai titoli *senior*, che, dall'ultimo gradino della scala di valutazione del merito di credito investment grade, è passato al merito di credito BBB o equivalente.

Le nuove disposizioni hanno previsto la sostituzione del soggetto incaricato del recupero dei crediti (servicer) e la postergazione degli interessi "*Mezzanine*" e delle somme dovute ai soggetti prestatori di servizi, nei casi di performance inadeguata nella riscossione dei crediti ceduti, rispetto al business plan vagliato dalle agenzie di rating per il rilascio del merito di credito.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021, il periodo di operatività della GACS è stato infine prorogato, con alcuni aggiornamenti (Consap ha riformulato le procedure per l'invio dei dati di monitoraggio delle operazioni di cartolarizzazione in carico ai Servicer prevedendo due template distinti, di cui uno relativo al Monitoring Tool, necessari a valutare l'esposizione dello Stato conseguente al rilascio della GACS), per ulteriori 12 mesi, fino al 14 giugno 2022, termine in cui il regime è venuto a scadenza.

GARANTITO IN ESSERE DISTINTO PER DECRETI DI PROROGA

(in milioni)

Proroga	Decreto di proroga	Periodo di validità	Numero operazioni	Valore nominale titoli senior emessi	Garantito in essere
Decreto istitutivo:	Decreto Legge n. 18/2016	Dal 14/02/2016 al 06/09/2017	3	858	373
1° Prolungamento:	decreto MEF 21 novembre 2017	Dal 06/09/2017 al 06/09/2018	12	7.638	2.310
2° Prolungamento:	decreto MEF 10 ottobre 2018	Dal 06/09/2018 al 06/03/2019	6	3.268	1.276
3° Rinnovo dell'iniziativa	Decreto Legge n. 22/2019	Dal 27/05/2019 al 27/05/2021	14	5.485	2.298
4° Prolungamento:	decreto MEF 15 luglio 2021	Dal 27/05/2021 al 14/06/2022	11	4.216	1.738
Totali			46	21.465	7.996

Fonte: Consap

Dall'istituzione del Fondo al 31 dicembre 2024 sono stati ammessi al beneficio della garanzia dello Stato titoli senior relativi a 46 operazioni di cartolarizzazione, per un valore complessivo di 21,5 miliardi, ridotto a circa 8 miliardi, a seguito dei rimborsi di capitale effettuati alla fine dell'anno.

Al 31 dicembre 2024 il rendiconto di cassa del Fondo che si avvale del conto di Tesoreria n. 25060 ed altri cc intestati allo stesso, registra una giacenza complessiva pari a circa 0,9 miliardi. Le somme accantonate in essere ammontano a circa 0,8 miliardi, mentre il flusso di escussioni liquidate nel corso del 2024 è pari a zero.

Nel primo semestre 2025, risultano ancora assistite dalla GACS n. 45 operazioni a fronte di un capitale residuo nominale dei titoli senior garantiti in essere pari a 7,4 miliardi.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'ambito delle politiche pubbliche di agevolazione ed incentivo alle imprese, di sostegno alle famiglie in materia abitativa nonché in relazione agli interventi in materia energetica si è consolidato l'utilizzo dello strumento della garanzia pubblica a sostegno di finanziamenti erogati per finalità predeterminate dal legislatore in relazione a politiche pubbliche, ritenute prioritarie.

In ragione delle peculiarità di ciascun intervento non è stata varata una disciplina unitaria, ma ciascuno schema di garanzia è strutturato secondo una disciplina specifica, anche se alcuni elementi comuni si ritrovano nelle singole misure. Peraltro, nell'emanando codice degli incentivi, in attuazione della legge delega n. 160 del 2023, potrebbero essere previste alcune disposizioni unitariamente destinate a disciplinare modalità e caratteristiche delle garanzie.

In proposito, si richiamano gli impegni assunti dallo Stato a sostegno dell'economia e dell'export (Fondo export), quelli strategici nell'ambito della gestione degli interventi finanziari dello Stato (Fondo GACS), nonché quelli connessi allo sviluppo delle politiche ambientali (Green new deal) e a supporto di quelle abitative (Fondo di garanzia per la prima casa). In relazione al sostegno al sistema delle imprese riveste un ruolo centrale il Fondo di garanzia per le PMI, strumento consolidato ed operativo dal 2000, nei confronti delle imprese beneficiarie, attraverso l'ingresso di risorse supplementari da parte di enti pubblici e privati. Anche riguardo alle politiche agricole sono operativi strumenti di garanzia che coprono in parte il rischio delle banche nel concedere crediti alle imprese agricole e agroalimentari, facilitando così l'accesso ai finanziamenti, favorendo lo sviluppo rurale e il supporto per gli investimenti produttivi in agricoltura.

Inoltre, a partire dal 2020, lo strumento della garanzia a sostegno di operazioni finanziarie ha consentito di sviluppare e rafforzare le politiche di contenimento degli effetti delle crisi

pandemica, prima, ed energetica, poi, e di favorire quelle di sostegno della ripresa e del consolidamento economico di singoli e specifici settori economici.

Le modalità della prestazione della garanzia su operazioni finanziarie sono molteplici e, in linea generale, si tratta di agevolazioni che assumono una pluralità di forme quali la garanzia diretta, la controgaranzia e la riassicurazione, a valere su risorse pubbliche, concesse a fronte di finanziamenti o di operazioni finanziarie aventi le caratteristiche definite dalla disciplina istitutiva, che determina, per la quota corrispondente all'operazione garantita, una traslazione del rischio dell'inadempimento del beneficiario dal soggetto finanziatore allo strumento di garanzia e, quindi, all'Amministrazione pubblica alla quale fa capo la singola misura.

La garanzia dello Stato su operazioni finanziarie può rientrare all'interno della nozione degli aiuti di Stato in base alle caratteristiche che contraddistinguono l'agevolazione e la Commissione europea ha preso in considerazione questa tipologia di intervento con una disciplina apposita. La Comunicazione 2008/C155/02 ha definito le tipologie di garanzie ed elencato le condizioni nelle quali è esclusa l'esistenza di un aiuto, precisando che i principi generali in materia di aiuti si applicano anche alle garanzie analogamente a quanto avviene per altre forme di potenziali aiuti.

L'analisi dei dati contenuti nel Registro Nazionale degli Aiuti di Stato - RNA, evidenzia la rilevanza dell'ammontare degli aiuti di Stato nel corso del 2023, pari a 83,9 miliardi, con un'incidenza degli interventi a garanzia del 56 per cento (circa 47 miliardi) poiché quest'ultimo è stato lo strumento prevalentemente utilizzato nel periodo emergenziale per il superamento delle crisi e per favorire la ripresa economica con il perseguimento dell'obiettivo di porre "rimedio al grave turbamento nell'economia. Nel 2024, si è registrato un forte decremento dell'ammontare degli aiuti (-44 per cento), soprattutto legato alla riduzione di quelli afferenti alle garanzie (-88 per cento), la cui incidenza sul totale è diminuita, mentre è aumentata quella delle sovvenzioni/contributi che assumono un peso maggiore confermato, seppur in scala semestrale, nella prima metà dell'anno 2025.

Lo strumento della garanzia pubblica si caratterizza anche per la modalità di intervento che non è diretta da parte dello Stato, ma indiretta. Infatti, a fronte della indicazione legislativa della finalità, delle regole di funzionamento del singolo strumento e delle risorse pubbliche dedicate non vi è la gestione delle singole operazioni da parte dell'Amministrazione pubblica, ma l'affidamento ad un soggetto gestore terzo, consorzio di aziende di credito specializzate ovvero società partecipata pubblica, incaricato dell'attività di rilascio delle garanzie.

Nella gestione delle risorse finanziarie dedicate agli interventi connessi alle garanzie sono utilizzate conti (contabilità speciali e/o conti di tesoreria e/o conti correnti) alimentati da risorse provenienti da capitoli del bilancio dello Stato, ma posti al di fuori dello stesso.

Anche il profilo contabile di finanza pubblica del sistema delle garanzie è caratterizzato da alcune peculiarità poiché, in relazione all'osservanza delle regole di finanza pubblica europea e del Patto di stabilità e crescita, il trattamento contabile delle operazioni di garanzia è stato preso in considerazione dal SEC2010 che le ha classificate in due tipologie "*standard*" (o standardizzate) e "*one-off*", con una incidenza differente sui saldi di finanza pubblica.

Le garanzie *standard* sono quelle concesse per un numero elevato di operazioni aventi caratteristiche molto simili tra loro, generalmente di importo unitario non rilevante, e sulla base di procedure operative che si ripetono senza particolari variazioni. Queste caratteristiche consentono di effettuare una stima di elevata attendibilità della perdita attesa dal complesso delle operazioni di garanzia e, pertanto, l'onere impatta sull'indebitamento netto al momento dell'accantonamento effettuato dal Gestore in fase di concessione della garanzia, a presidio dei rischi di escussione.

L'altra tipologia di garanzia rientra nell'ambito delle passività condizionate "*contingent liabilities*" il cui rischio di escussione non si presta ad una valutazione statistica preventiva in ragione della peculiarità delle garanzie concesse e, quindi, l'impatto sui saldi di finanza pubblica si ha al momento dell'eventuale escussione della garanzia.

In ragione del differente impatto sui saldi di finanza pubblica, la diversa natura di ogni garanzia dovrebbe essere definita preliminarmente nel momento della regolamentazione normativa e non affidata ad una valutazione successiva.

In relazione a questo aspetto, nel 2023 l'Italia aveva un portafoglio di garanzie rappresentato per il 54 per cento dalla tipologia cd *“standard”* (59 per cento nel 2022) e per la parte rimanente da quella *“one-off”*, mentre nel 2019, prima della pandemia, lo stock delle garanzie era composto per il 63 per cento da quelle rientranti nella categoria *one-off* e per il 37 per cento da garanzie standardizzate.

Il confronto europeo, con riguardo al 2023, evidenzia come la Germania presenti solo garanzie *one-off* e la Francia presenti una netta prevalenza di quelle *one-off* (84 per cento del totale garanzie) mentre la Spagna, al contrario, registra una prevalenza di quelle *standard* (66 per cento).

All'interno del bilancio dello Stato non vi è una rappresentazione unitaria delle garanzie pubbliche. In relazione alle singole misure risultano indicate unicamente le somme destinate alla copertura, sia in sede di stanziamento che di trasferimento ai soggetti gestori.

Tuttavia, la legge di contabilità, n. 196 del 2009, ha previsto, all'art. 31 che *“In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono elencate le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti”*. Attualmente, l'allegato non contiene l'indicazione di tutti gli schemi di garanzia operativi, ma riporta, unicamente, un elenco nel quale sono indicate alcune misure, oltretutto senza fornire elementi sui principali indicatori di valutazione delle garanzie (i.e. garanzie concesse, accantonamenti ed escussioni). Peraltro, l'elenco non è sufficiente a rappresentare compiutamente il fenomeno poiché non considera gli schemi di garanzia previsti dalle norme negli ultimi anni, particolarmente rilevanti e significativi, dotati di una specifica regolamentazione, ma non di una specifica rappresentazione, sia in sede di bilancio di previsione che di rendiconto.

La norma è stata introdotta nel 2009, allorquando le dimensioni del fenomeno erano limitate, e, successivamente, non vi è stato alcun adeguamento normativo, tant'è che non vi è alcuna disposizione che preveda l'indicazione dell'ammontare delle garanzie rilasciate e l'incidenza in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento e, neppure, indicazioni riassuntive delle operazioni in sede di rendiconto.

In ragione della non esaustività del contenuto dell'Allegato per una compiuta rappresentazione del sistema delle garanzie, anche in vista della riforma della legge di contabilità, è auspicabile un ripensamento dello schema di ricognizione delle garanzie al fine di fornire un quadro più chiaro ed esaustivo sia di quelle in essere che di quelle cessate, i cui effetti si protraggono sino all'esaurimento dell'operazione, tenuto conto dell'evoluzione normativa e dell'ampiezza del fenomeno, riportando l'aggiornamento dei dati non solo nella fase previsionale ma anche in sede di rendiconto.

Per la stessa finalità sarebbe utile che il documento evidenziasse anche i principali parametri gestionali, in termini di garanzie concesse risorse accantonate ed escussioni liquidate, nonché rilevasse l'impatto di tali variabili sui saldi di finanza pubblica.

Inoltre, anche in considerazione della eterogeneità degli schemi di intervento, sia quelli compresi nell'Allegato 20 che gli altri, al momento non inclusi, e della distinzione, sostanziale, tra garanzie standardizzate e *one-off*, che, per effetto del diverso trattamento contabile loro riservato, incidono in modo differenziato sui saldi di finanza pubblica e sull'indebitamento sarebbe necessario integrare la rappresentazione dell'Allegato con l'indicazione della natura di ciascuna garanzia e con l'effetto finanziario sui saldi di finanza pubblica, soprattutto in prospettiva dovendosi stimare la traiettoria dell'andamento della spesa netta ai fini dell'osservanza delle regole del Patto di stabilità.

Nel Documento di finanza pubblica (DFP) 2025 è stato indicato l'ammontare complessivo delle garanzie concesse dallo Stato e dalle amministrazioni locali che, al 31 dicembre 2024, era pari a circa 294 miliardi, attestandosi, in rapporto al PIL nominale, al 13,4 per cento, in diminuzione rispetto a quello registrato a fine 2023, pari al 14,1 per cento. La riduzione è

l'effetto congiunto di un aumento del PIL di circa 60,8 miliardi e della minore esposizione lato garanzie, per circa 6 miliardi.

Lo stock delle garanzie si riferisce per 184 miliardi a garanzie ordinarie e per 110 miliardi a quelle di derivazione emergenziale (pandemica e crisi energetica), in rapporto con il PIL, rispettivamente, pari all'8,4 per cento e al 5 per cento.

Nel 2024, l'effetto delle garanzie sul saldo netto da finanziare è stato di 5,85 miliardi, di cui 5,68 miliardi riferito a garanzie *standard* e 0,17 miliardi a quelle di tipo *one-off*, in riduzione del 14 per cento rispetto al 2023 (6,76 miliardi, di cui 6,04 miliardi riferito a garanzie *standard* e 0,73 miliardi a quelle di tipo *one-off*). La giacenza sui conti di Tesoreria al 31 dicembre 2024 è pari a 78,12 miliardi (+6 per cento rispetto al 2023) di cui riferiti alle garanzie *standard* 30,23 miliardi (+16 per cento rispetto al 2023) e 47,9 miliardi a quelle *one-off* (+1 per cento).

Rientrano fra le garanzie *standard* quelle del Fondo di garanzia PMI gestito dalla Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A., i cui stanziamenti sono stati pari a 5,4 miliardi e del Fondo di garanzia prima casa gestito da Consap S.p.A., i cui stanziamenti sono stati di 282 milioni. Per le garanzie *one-off* si registrano i 165 milioni di risorse allocate per il Fondo di garanzia in favore delle imprese agricole, forestali, della pesca e dell'acquacoltura e dell'ippicoltura.

Quanto all'indebitamento netto, nel 2024 il sistema delle garanzie ha inciso per 1.831,2 milioni, di cui 1.826 milioni per le garanzie *standard* e la restante parte per le *one-off*, in riduzione del 7 per cento per cento rispetto al 2023 (1,976 miliardi, di cui 2,493 miliardi riferito a garanzie *standard* e -0,516 miliardi a quelle di tipo *one-off*).

Nel primo semestre 2025, l'effetto delle garanzie sul saldo netto da finanziare è stato di 4,6 miliardi, di cui il 98 per cento riferito a garanzie *standard* e 2 per cento a quelle di tipo *one-off*.

In ragione del differente impatto sui saldi di finanza pubblica, la diversa natura di ogni garanzia dovrebbe essere definita preliminarmente nel momento della regolamentazione normativa e non affidata ad una valutazione successiva.

I dati esaminati confermano l'efficacia dello strumento nel favorire l'accesso al credito e nel fornire liquidità come è avvenuto soprattutto nei periodi di crisi dove si sono registrati volumi elevati rispetto agli anni precedenti.

Lo strumento della garanzia a sostegno delle politiche pubbliche presenta dei vantaggi anche per gli istituti bancari poiché le garanzie, compatibili con gli standard previsti da Basilea 2, beneficiando di una garanzia di ultima istanza dello Stato, consentono alle banche di utilizzare in misura significativamente minore il proprio capitale per coprire il rischio. Questo meccanismo, noto come "assorbimento zero di patrimonio", agevola indirettamente le imprese che intendono accedere al credito.

Alcuni aspetti di criticità sono stati rilevati in relazione al monitoraggio delle misure poiché le analisi e le verifiche finanziarie sono demandate, in base alle convenzioni, unicamente ai singoli gestori che utilizzano modelli di valutazione dei rischi propri e comunicano periodicamente dati e relazioni sulla gestione all'amministrazione competente. Sarebbe auspicabile un rafforzamento della capacità di monitoraggio dell'Amministrazione pubblica attraverso la dotazione di strumenti propri di analisi che utilizzino criteri e parametri omogenei in modo da disporre di un flusso continuo e confrontabile di informazioni esteso a tutti gli interventi in essere, sia per prevenire possibili rischi alla finanza pubblica che per evitare di destinare risorse in eccesso alle singole misure o di tenere inutilizzate risorse per lunghi periodi.

Inoltre, sarebbe opportuna l'introduzione di sistemi di monitoraggio dell'efficacia delle singole misure in relazione alla finalità perseguita, che non si limiti al mero riscontro finanziario ma che valuti l'effettiva utilità, anche in ragione dell'addizionalità dell'intervento.

La presenza di una garanzia pubblica rappresenta un meccanismo efficace per mitigare il rischio di credito in capo agli intermediari finanziari e, conseguentemente, per agevolare l'accesso alla provvista da parte delle imprese. L'efficacia di tale strumento è tuttavia subordinata all'adozione di rigorosi criteri di istruttoria e monitoraggio del merito creditizio; in assenza di tali presidi, gli operatori possono incorrere in rischi di credito sulla quota residuale

non garantita. Di particolare rilevanza risulta, inoltre, il rischio di utilizzo distorto delle garanzie pubbliche a fini di riciclaggio o di finanziamento di attività illecite.

Le garanzie pubbliche sui prestiti hanno agevolato l'accesso al credito, contribuito a contenere le insolvenze e a stimolare gli investimenti. Anche il sistema creditizio deve rispettare le disposizioni di vigilanza prudenziale sia nella fase di erogazione sia nella successiva gestione dei finanziamenti, inclusi quelli assistiti da garanzia pubblica. Comportamenti imprudenti o carenze nei controlli possono ridurre l'efficacia dello strumento di garanzia statale o indirizzare risorse pubbliche verso iniziative prive di adeguato merito creditizio, esponendo così le banche a potenziali rischi di credito, contenziosi legali e danni reputazionali.

Il flusso dei prestiti deteriorati, secondo i dati della Banca d'Italia, risulta in linea con le attese formulate dalla stessa un anno prima e registrano un incremento contenuto osservato nel comparto delle imprese che riflette gli effetti differiti dell'inasprimento delle condizioni finanziarie registrato negli anni precedenti.

Considerata l'assenza di indicazioni specifiche nel bilancio dello Stato, il dato complessivo delle somme liquidate a seguito dell'escussione della garanzia da utilizzare è quello risultante dal DFP 2025 che ha messo in luce che nel 2024 è stato pari a 2,45 miliardi, di cui 1,67 miliardi ascrivibili al Fondo di garanzia PMI, circa 0,8 miliardi alle garanzie Sace, più che raddoppiate rispetto al precedente esercizio, e circa 11 milioni quelle riferite alla prima casa in gestione Consap.

L'incremento delle escussioni nel 2024 richiede un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio al fine di verificare l'incidenza di potenziali perdite sui conti pubblici. Tale esigenza appare ancora più attuale in un periodo di incertezza economica che rischia di penalizzare alcuni comparti produttivi.

Un profilo da considerare riguarda l'utilizzo indebito da parte di imprese o persone fisiche del sistema delle garanzie per ottenere finanziamenti agevolati, con possibile incidenza negativa sulla restituzione del finanziamento e, quindi, sull'operatività della garanzia. Il fenomeno, limitato ma di difficile quantificazione, è stato avvertito anche nell'ambito della rilevazione delle segnalazioni delle operazioni sospette (SOS).

L'inadempimento agli obblighi previsti in relazione al finanziamento assistito da garanzia pubblica è idoneo a configurare un danno alla finanza pubblica. Al riguardo è stato ribadito l'inquadramento pubblicistico dei finanziamenti conseguiti attraverso il sistema creditizio assistiti dalla garanzia dello Stato, sottolineando il vincolo teleologico gravante sugli stessi, in quanto strumenti di realizzazione del programma statale di aiuto al sistema produttivo, con la conseguenza che la richiesta e l'ottenimento del finanziamento pubblico garantito dallo Stato creano un rapporto di servizio tra beneficiario e pubblica amministrazione, incardinando la giurisdizione della Corte dei conti.

In considerazione della complessità dell'operazione di finanziamento assistita da garanzia in caso di violazioni del paradigma normativo che regola il singolo finanziamento, l'illecito erariale si concretizza nel momento in cui si verifica il danno.

La comprensione e il funzionamento delle garanzie pubbliche, nonché la ricaduta delle operazioni sulle politiche pubbliche è messa in luce dall'analisi, con informazioni specifiche, sui risultati delle principali garanzie pubbliche che presentano una maggiore rilevanza in termini di importi garantiti e quindi hanno un maggior impatto a livello economico, sociale e di finanza pubblica.

Gli strumenti sono molteplici e frazionati e, quindi, per avere un quadro di insieme significativo è opportuno richiamare solo i principali, distinguendo gli schemi di garanzia in base al soggetto gestore: R.T.I. con mandatario il Mediocredito Centrale, Sace e Consap. Laddove il gestore opera su più strumenti occorre distinguere, ulteriormente, fra schemi vigenti pienamente operativi e quelli non più in vigore la cui operatività è limitata alle operazioni che sono state poste in essere nel periodo di vigenza.

Con riguardo ai principali strumenti di garanzia, un ruolo determinante è occupato dal Fondo di garanzia per le PMI che rientra nella competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy e rappresenta una delle policy principali del Dicastero. I dati rilevati nel periodo di vigenza

delle misure emergenziali evidenziano l'elevata efficacia del Fondo nell'agevolare l'accesso al credito per le PMI, con particolare riferimento al finanziamento del capitale circolante e al sostegno della liquidità aziendale. Nel periodo di monitoraggio 2017–2024, ha garantito complessivamente 3.705.011 operazioni, per un ammontare di garanzie concesse pari a 319,55 miliardi, attivando nuovi finanziamenti per 416,43 miliardi. L'andamento del Fondo, in termini di stock, appare in linea con il più ampio percorso avviato dal legislatore, già a partire dal 2023, volto ad una graduale riduzione dell'esposizione. Infatti, dall'inizio di operatività del Fondo comprensivo delle sue Sezioni, lo stock garantito in essere al 31 dicembre 2024 risulta pari a 135,65 miliardi), in diminuzione (-16 per cento) rispetto all'analogo dato misurato al 31 dicembre 2023 (161,24 miliardi).

Vi sono poi gli schemi di garanzia e di riassicurazione gestiti da Sace che hanno svolto una posizione rilevante soprattutto negli anni di vigenza dei framework emergenziali, nonché quelli volti a sostenere l'export (Fondo export), quelli strategici nell'ambito della gestione degli interventi finanziari dello Stato (Fondo GACS), quelli connessi allo sviluppo delle politiche ambientali (Green new deal), nonché quelli di più recente istituzione (garanzia Archimede e riassicurazione di Sace per la copertura dei danni provocati da eventi catastrofici naturali). Al 31 dicembre 2024, in termini di stock, gli importi garantiti in essere ammontavano a circa 146,1 miliardi (di cui la quota Stato è pari a 125 miliardi) con un ammontare di accantonamenti pari a 31,3 miliardi. Le escussioni nel 2024 sono più che raddoppiate (+122 per cento) rispetto allo stesso periodo del 2023 attestandosi a 790,2 milioni (di cui circa 442,5 milioni riferiti a Garanzia Italia/Support Italia e circa 347,7 milioni a quella per risk non di mercato).

Le principali garanzie amministrate da Consap sono costituite dal Fondo di Garanzia per i Mutui Prima Casa, che prevede l'intervento pubblico a sostegno dell'accesso ai mutui, e le GACS (Garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze), uno strumento finalizzato a favorire la stabilità del sistema bancario e a sostenere l'attività delle imprese. Al 31 dicembre 2024, lo stock garantito in essere relativo alla misura "Garanzia mutui per la prima casa" è pari a 28,5 miliardi. Per il Fondo GACS dall'istituzione del Fondo al 31 dicembre 2024 sono stati ammessi al beneficio della garanzia dello Stato titoli senior relativi a 46 operazioni di cartolarizzazione, per un valore complessivo di 21,5 miliardi, ridotto a circa 8 miliardi, a seguito dei rimborsi di capitale effettuati alla fine dell'anno.

ALLEGATO 1

**GENERAL GOVERNMENT - TOTAL STOCK OF GOVERNMENT GUARANTEES - PERCENTAGE OF GROSS
DOMESTIC PRODUCT (27 COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION)**

(% di PIL)

GEO (Labels)\ Time	2019	2020	2021	2022	2023
Belgium	8,29	9,38	8,51	5,44	5,20
Bulgaria	0,12	0,21	0,40	0,36	0,38
Czechia	0,16	0,70	0,86	0,74	0,57
Denmark	11,42	7,83	7,61	8,14	8,45
Germany	13,1	18,18	17,21	15,20	14,57
Estonia	1,38	1,98	1,70	1,37	1,17
Ireland	0	0,20	0,24	0,21	0,20
Greece	4,03	6,26	14,19	12,11	10,94
Spain	2,1	10,58	9,79	8,76	5,54
France	11,23	18,19	16,38	14,90	13,46
Croatia	1,15	1,86	1,92	2,46	2,39
Italy	4,66	12,99	16,46	15,97	15,32
Cyprus	4,30	4,40	3,73	3,15	2,87
Latvia	1,34	1,72	1,70	1,69	1,53
Lithuania	0,83	1,24	1,26	1,20	1,14
Luxembourg	10,63	11,08	8,77	8,43	8,35
Hungary	6,34	9,10	11,32	12,46	13,03
Malta	6,9	8,24	7,26	6,36	5,53
Netherlands	37,13	40,72	36,27	31,94	30,41
Austria	16,15	18,04	16,01	14,05	12,67
Poland	1,15	2,50	3,85	5,33	5,30
Portugal	4,78	6,37	6,01	4,44	3,71
Romania	1,99	3,36	4,05	4,43	4,09
Slovenia	6,43	6,47	5,53	5,10	3,92
Slovakia	0,01	0,66	0,93	0,94	0,98
Finland	17,14	16,81	17,26	17,27	17,91
Sweden	10,97	12,56	12,10	11,79	11,04

Fonte: Eurostat data extracted on 16/06/2025

EFFETTO SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA – ANNO 2024

(in migliaia)

Ministero	Misura (denominazione e intervento)	Gestore	Tipo garanzia (standard o one-off)	capitolo di bilancio	Saldo netto da finanziare*	Indebitamento netto*	di cui: Entrate dall' economia	di cui: Uscite verso l' economia	numero e denominazione conto di tesoreria	risorse disponibili sul conto di tesoreria al 31.12
MEF	Banche italiane	MEF	One-off	7609	-	-	-	-	0005676 - DIP TESORO ART. 8 d.l. 201-11	1.100.000
MEF	Garanzia dello Stato a favore di Ilva	MEF	One-off	7410	-	- 20.742	- 20.742	-	0005874 - DIP.TES. ART.3 C.1-TER DL 1-15	490.345
MEF	Garanzia dello Stato a favore degli investitori società turnaround	MEF	One-off		-	-	-	-	0005953 - DIP.TES.ART.7 C.8 DL 3-15	300.000
MEF	Fondo di garanzia per accesso all'anticipo finanziario a garanzia pensionistica - APE	INPS	One-off	7301	-	-	-	-	0006066 - INPS F.GARANZIA APE L.232-16	74.542
MEF	Fondo di garanzia per i finanziamenti quale anticipo del TFS	INPS	One-off	7594	-	- 6	- 6	-	0006167 - INPS GAR. TFS A.23 C.3 L.26-19	75.093
MEF	Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali	Consap	One-off		-	393	-	393	0022010 - CONSAP F. CENTR.GARANZ	80.002
MEF	Fondo di garanzia in favore delle imprese artigiane	CONSAP	One-off		-	182	-	182	0022013 - CONSAP FONDO GARANZIA ARTIG.	88.883
MEF	Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese	MEF	One-off		-	-	-	-	0022027 - DIP.TESORO ART.2 L.341-95	157.360
MIMIT	Fondo di garanzia per le PMI	MCC	Standard	7345	5.400.000	1.396.000	-	-	0022034 - MEDCEN L.662-96 GARANZIA PIM	27.940.945
PCM	Fondo di credito nuovi nati	CONSAP	One-off		-	- 13	- 80	67	0025035 - CONSAP SPA ART. 4 DL 185- 08	2.635
MEF	Fondo di garanzia prima casa	CONSAP	Standard	7077	282.000	430.000	-	-	0025044 - CONSAP FONDO GARANZ PRIMA CASA	2.284.068
PCM	Fondo per il credito ai giovani	CONSAP	One-off		-	189	- 0	189	0025045 - CONSAP FONDO GIOVA DM 19-11-10	15.672
MEF	Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione	CONSAP	One-off	7409	-	42	-	42	0025055 - CONSAP- FONDO GAR DEBITI P.A.	82.526
MEF	GACS **	CONSAP	One-off	7611	-	-	-	-	0025060 - CONSAP F CART SOF DM 03- 08-16	910.081
Altro	Fondo di garanzia per gli investimenti strategici	CONSAP	One-off	7406	-	1.259	- 695	1.953	0025063 - CONSAP FONDO C.825 L.208- 15	234.081
MEF	Fondo per la copertura degli oneri derivanti dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza, a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani	MEF	One-off	7612	-	-	-	-	0025067 - MEF DT FONDO DL 237-16	4.408.734
PCM	Fondo di sostegno alla natalità	CONSAP	One-off		-	53	-	53	0025069 - CONSAP SPA ART 1 C.348 L232-16	74.870
MIMIT	Fondo nazionale per l'efficienza energetica	INVITALIA	One-off	7660	-	-	-	-	0025073 - INVITALIA GAR A3 C3 DM22-12-17	85.454
MEF	Fondo per la copertura degli oneri derivanti dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e	MEF	One-off	7614	-	-	-	-	0025076 - MEF- GARAN CARIGE DL1-19 A22-C3	321.912

Ministero	Misura (denominazione e intervento)	Gestore	Tipo garanzia (standard o one-off)	capitolo di bilancio	Saldo netto da finanziare*	Indebitamento netto*	di cui: Entrate dall' economia	di cui: Uscite verso l' economia	numero e denominazione conto di tesoreria	risorse disponibili sul conto di tesoreria al 31.12
	sull'erogazione di liquidità di emergenza, a favore della Banca Carige S.p.A									
MASAF	Fondi di garanzia in favore delle imprese agricole, forestali, della pesca e dell'acquacoltura e dell'ippicoltura, nonché dei consorzi di bonifica e dei birrifici artigianali	ISMEA	One-off	7254	165.000	10.666	-	10.666	0025079 - ISMEA ART. 13 C. 11 DL 23- 2020	770.049
MASAF	Fondo di garanzia sui finanziamenti in favore di piccole e medie imprese agricole e della pesca che hanno registrato un incremento dei costi energetici	ISMEA	One-off		-	173	-	173	0025096 - ISMEA D.L. 50-22 ART.20	179.827
PCM	Fondo di garanzia per le esigenze di liquidità delle Federazioni, associazioni Sportive	ICS	One-off		-	4.392	- 24	4.416	0025085 - IST.CRE.SPOR.A.14 C.1 DL 23-20	82.477
MEF	Garanzia Italia non PMI	SACE	One-off	7403	-	142.121	- 254.623	396.743	0025086 - SACE GAR.ITALIA A1C14 DL23-20	31.472.975
MEF	Supportitalia non PMI				-	-	-	-		-
MEF	Supportitalia PMI		Standard		-	-	-	-		-
MEF	Fondo coassicurazione pubblica per i rischi non di mercato in favore di SACE ***	SACE	One-off		0	- 191.819	- 369.672****	177.853	0025087 - SACE FONDO A.2 C.1B DL 23-20	3.841.088
		CONSAP	One-off	7401	0	0	0	0	0025059 - CONSAP FON SACE DPCM 19-11-14	chiuso il 09/02/2023
MEF	Garanzie Green New Deal	SACE	One-off	7473	0	- 21.156	- 42.287	21.131	0025088 - SACE GAR.GREEN A.64C.5 DL76-20	2.136.475
MEF	Programma SURE	MEF	One-off	7173	0	64.722	0	64.722	0025089 - FONDO GAR.PANEUR. A.36 DL34-20	900.727
MEF	Fondo di garanzia paneuropeo					-	-	-		-
MEF	Fondo di garanzia su passività delle banche italiane	MEF	One-off	7408	0	- 0	- 0	-	0025090 - FONDO GAR.BANCHE A.165 DL34-20	0
MEF	Fondo di garanzia per l'inadempimento della Banca Nazionale di Ucraina per il riacquisto delle banconote denominate in hryvnia		One-off	7405	0	-	-	-	0025104 - MEF-DT F.GAR.UCRAINA DL 50-22	-
MEF	Fondo di garanzia sui finanziamenti per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili limitatamente ai titolari di reddito di impresa per i danni subiti in seguito al sisma del 2012	CONSAP	One-off		0	14.734	-	14.734	0025109 - CONSAP L197-22 FONDO GAR SISMA	7.772
					5.847.000	1.831.189	- 688.129	693.318	-	78.118.594

Fonte: dati Dipartimento della Ragioneria dello Stato - MEF

* Un segno positivo indica un effetto peggiorativo sul relativo saldo

** La garanzia GACS non ha effetti sull'indebitamento netto perché sottoposta a regole ad hoc ai fini di tale saldo. L'effetto nullo sul Saldo netto da finanziare è dovuto al fatto che le somme iscritte in spesa derivano dalla riassegnazione di entrate derivanti dai premi incassati

*** Il conto 0025059 - CONSAP FON SACE DPCM 19-11-14 è stato chiuso il 09/02/2023 e la gestione della misura, con le relative disponibilità, è stata trasferita sul conto 0025087 - SACE FONDO A.2 C.1B DL 23-20

**** Il dato delle entrate dall'economia è ridotto, rispetto all'importo totale dei movimenti effettivamente registrati sul conto, per l'importi di circa 286 milioni, relativi a versamenti di riserve da parte di SACE, che non costituiscono, per le regole di contabilità nazionale, una entrata idonea ai fini dell'indebitamento netto.

Quaderni pubblicati

- n. 1 – La *plausibilità* della riduzione del rapporto debito/pil nelle nuove regole di bilancio europee, settembre 2025
- n. 2 – Il sistema delle garanzie pubbliche, settembre 2025
- n. 3 – La spesa per la previdenza, settembre 2025
- n. 4 – La Sanità in cammino per il cambiamento, settembre 2025