

euro circa) e l'intervento a favore degli investimenti in beni strumentali, denominato "Nuova Sabatini" (305 milioni di euro circa). Questi interventi da soli rappresentano oltre il 72% del totale delle agevolazioni concesse.

Tabella 3.11 Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni concesse nel 2017. Dettaglio per singolo strumento (milioni di euro)

Riferimento normativo	Agevolazioni concesse	% sul totale interventi	% cumulata
D.Lgs. 143/98 art. 14 – Finanziamento del credito all'esportazione	893,20	29,55	29,55
D.L. 83/2012 art. 23 – D. Interm. 08/03/2013 – Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)	627,89	20,77	50,32
D.M. 24/09/2010 e ss. integrazioni e modifiche – Contratti di Sviluppo	357,53	11,83	62,15
D. Interm. 27/11/2013 – Beni strumentali – "Nuova Sabatini"	304,58	10,08	72,23
Legge n. 296/2006 art. 46 – ZFU Sisma Centro Italia	284,14	9,40	81,63
D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81 – art. 11 co. 5 – Bando ISI	131,34	4,35	85,97
L. 133/2008 art. 6 co. 2 lett. a) – Simest S.p.a.	86,97	2,88	88,85
Legge n. 181/89	78,84	2,61	91,46
Altro	258,12	8,54	100,00
Totale	3.022,62	100	-

Fonte: MISE

Nel 2017, infatti, una quota pari a circa il 91% delle concessioni complessive è concentrata in soli n. 8 interventi agevolativi. Tale concentrazione di risorse testimonia la realizzazione di uno dei punti fondamentali alla base del riordino incentivi (D.L. 83/12): la focalizzazione delle risorse su un numero molto contenuto di procedimenti amministrativi, con conseguente riduzione della frammentarietà degli strumenti di intervento.

Con riferimento alle agevolazioni erogate nel 2017, la Tabella 3.12 riporta il dettaglio degli interventi che hanno superato, in termini di agevolazioni erogate, la soglia di 50 milioni di euro di spesa.

Le quattro iniziative che hanno determinato nel 2017 i più elevati volumi di spesa sono: il Bando ISI di cui al D.lgs. 9 aprile 2008 n. 81- art. 11 co. 5 - (290 milioni di euro), gli interventi di sostegno al settore aeronautico (254 milioni di euro), i Contratti di sviluppo (125 milioni di euro circa) ed il Fondo crescita sostenibile (unitamente alla L. 46/82).

Tabella 3.12 Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni erogate nel 2017. Dettaglio per singolo strumento (milioni di euro)			
Riferimento normativo	Agevolazioni erogate	% sul totale interventi	% cumulata
<i>D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81- art.11 co.5 - Bando IST</i>	290,05	21,52	21,52
<i>L. 808/87 + altre leggi - Interventi a favore del settore aeronautico</i>	254,41	18,88	40,40
<i>D.M. 24/09/2010 e ss. integrazioni e modifiche - Contratti di Sviluppo</i>	125,27	9,30	49,70
<i>Legge n. 46/82 - art. 14,19 - Fondo speciale rotativo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) - ora FCS</i>	120,10	8,91	58,61
<i>D.L. 83/2012 art. 23 - D. Intern. 08/03/2013 - Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)</i>	118,61	8,80	67,41
<i>D.Lgs 185/2000 Titolo II - Incentivi in favore dell'autoimpiego</i>	65,40	4,85	72,26
<i>D. Intern. 27/11/2013 - Beni strumentali - "Nuova Sabatini"</i>	58,21	4,32	76,58
<i>Altro</i>	315,63	23,42	100,00
Totale	1.347,68	100	

Fonte: MISE

Relativamente all'intero periodo di monitoraggio (Tabella 3.13), si può osservare che oltre il 50% delle agevolazioni concesse si concentra su soli n. 4 strumenti agevolativi. In questo caso la Tabella 3.13 riporta il dettaglio degli interventi i cui importi di agevolazioni concesse hanno superato o eguagliato i 100 milioni di euro.

La quota più significativa (Tabella 3.13), anche in ottica pluriennale, si concentra sui *Contratti di sviluppo* che ha mobilitato quasi il 16% delle risorse complessive; segue il *Finanziamento dei crediti all'esportazione* di cui al D.lgs. 143/98 art 14 (14% circa).

Tabella 3.13 Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni concesse nel periodo 2012-2017. Dettaglio per singolo strumento (milioni di euro)			
Riferimento normativo	Agevolazioni concesse	% sul totale interventi	% Cumulata
D.M. 24/09/2010 e ss. integrazioni e modifiche - Contratti di Sviluppo	1.999,14	15,72	15,72
D.Lgs. 143/98 art 14 – Finanziamento del credito all'esportazione	1.812,97	14,26	29,98
L. 46/82 art 14, 19 – Fondo speciale rotativo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) – ora FCS	1.332,23	10,48	40,46
D.L. 83/2012 art. 23 - D. Interm. 08/03/2013 - Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)	1247,034	9,81	50,27
D. Lgs 185/2000 Titolo II – Incentivi in favore dell'autoimpiego	801,229	6,30	56,57
D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81- art.11 co.5 - Bando ISI	720,439	5,67	62,24
D.M.(MIUR) 593/00 art. 12, 13 – Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori (D.Lgs. 297/99)	672,806	5,29	67,53
D. Interm. 27/11/2013 – Beni strumentali – “Nuova Sabatini”	671,695	5,28	72,82
Legge 133/2008 art. 6, c. 2, let. a) - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	611,048	4,81	77,62
L. 296/2006 art. 1 co. 341 – D.M. 10 aprile 2013 – Zone Franche Urbane (ZFU)	518,42	4,08	81,70
DM 6/08/2010 - Agevolazioni a favore dello sviluppo di energie rinnovabili, risparmio energetico nell'edilizia	357,197	2,81	84,51
D.M. 29/07/2013 - Investimenti innovativi	341,348	2,68	87,19
Legge n. 296/2006 art. 46 - ZFU Sisma Centro Italia	284,144	2,23	89,43
D.M. 6/03/2013 e ss. integrazioni e modifiche Start up innovative (Smart&Start)	244,624	1,92	91,35
Legge n. 181/89	121,551	0,96	92,31
Legge n. 190/2014- art.1 co.357	100	0,79	93,09
Altro	877,909	6,91	100,00
Totale	12.713,78	100	-

Fonte: MISE

Sul fronte delle erogazioni, sempre in riferimento al periodo 2012-2017, emerge che oltre la metà delle risorse è concentrato in n. 5 strumenti agevolativi (Tabella 3.14).

Tabella 3.14 Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni erogate nel periodo 2012-2017. Dettaglio per singolo strumento (milioni di euro)

Riferimento normativo	Agevolazioni erogate	% sul totale interventi	% Cumulata
L. 808/85 + altre leggi - Interventi a favore del settore aeronautico	1.605,38	16,12	16,12
Legge n. 46/82 - art. 14,19	1.518,54	15,25	31,37
D.M.(MIUR) 593/00 art. 12, 13 - Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori (D.Lgs. 297/99)	784,52	7,88	39,25
D. Lgs 185/2000 Titolo II - Incentivi in favore dell'autoimpiego	691,849	6,95	46,20
D.M. 24/09/2010 e ss. integrazioni e modifiche - Contratti di Sviluppo	576,945	5,79	51,99
D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81- art.11 co.5 - Bando ISI	574,92	5,77	57,76
D.Lgs. 143/98 art. 14 - Finanziamento del credito all'esportazione	532,898	5,35	63,11
L. 662/ 1996 art. 2 co. 203, let. e) - Contratti di Programma	445,963	4,48	67,59
L. 488/92 art. 1 co. 2- Programmi di investimento al settore Industria	391,878	3,94	71,53
D.M.(MIUR) 593/00 artt. 5, 6, 9, 10, 11	286,905	2,88	74,41
L. 296/2006 art. 1 co. 341 - D.M. 10 aprile 2013 - Zone Franche Urbane (ZFU)	255,505	2,57	76,97
L. 133/2008 art. 6 co. 2 lett. a) - Simest S.p.a.	250,808	2,52	79,49
D.M. 29/07/2013 - Investimenti innovativi	206,892	2,08	81,57
DM 6/08/2010 - Agevolazioni a favore dello sviluppo di energie rinnovabili, risparmio energetico nell'edilizia	195,913	1,97	83,54
PON 2000-2006 "Sviluppo imprenditoriale locale" - Misura 2.1.a	164,511	1,65	85,19
D.L. 83/2012 art. 23 - D. Intern. 08/03/2013 - Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)	154,23	1,55	86,74
L. 488/92 Turismo	139,513	1,40	88,14
Altro	1181,026	11,86	100
Totale	9.958,20	100	-

Fonte: MISE

Dal dettaglio per strumento normativo emerge che, l'intervento "L. 808/85 + altre leggi" da solo assorbe quasi il 16% delle erogazioni complessive.

CAPITOLO 4

INTERVENTI NAZIONALI: IL FONDO DI GARANZIA

SOMMARIO: 4.1 INTRODUZIONE 4.2 LE PRINCIPALI NOVITÀ
NORMATIVE 4.3 L'OPERATIVITÀ DEL FONDO E CONSIDERAZIONI
SULL'EFFICACIA DELLO STRUMENTO – FOCUS: IL MERCATO DEL
CREDITO E IL FONDO DI GARANZIA 4.4 LA DINAMICA DELLE DOMANDE
ACCOLTE, DELLE GARANZIE CONCESE E DEL FINANZIAMENTO
GARANTITO 4.5 LE GARANZIE CONCESE PER TIPOLOGIA DI FINALITÀ
4.6 LA DISTRIBUZIONE DELLE RICHIESTE ACCOLTE E DEI
FINANZIAMENTI PER CLASSE DIMENSIONALE DELLE IMPRESE – FOCUS:
IL FONDO, LE NUOVE IMPRESE E LE STARTUP INNOVATIVE 4.7 LA
DISTRIBUZIONE DELLE RICHIESTE ACCOLTE E DEI FINANZIAMENTI PER
SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA 4.8 LA DISTRIBUZIONE
TERRITORIALE DELLE DOMANDE ACCOLTE – FOCUS: ANALISI SULLA
GARANZIA SU PORTAFOGLI E CONFRONTO CON L'OPERATIVITÀ
ORDINARIA 4.9 RISERVE E SEZIONI SPECIALI 4.10 IL FONDO DI
GARANZIA E GLI INTERVENTI DI MICROCREDITO; 4.11, L'ANALISI
DELLE OPERAZIONI IN SOFFERENZA.

4. INTERVENTI NAZIONALI: IL FONDO DI GARANZIA

4.1. INTRODUZIONE

Il Fondo centrale di Garanzia per le PMI, istituito dall'art. 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662/96, è uno strumento d'incentivazione finalizzato a facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Anche in considerazione degli effetti prodotti dalla crisi economico-finanziaria sulle condizioni di accesso al credito, il ruolo rivestito dal Fondo di Garanzia, nel quadro degli strumenti agevolativi di sostegno alle attività economiche e produttive, è sempre più marcato.

Agevolare l'accesso al mercato creditizio da parte delle imprese è un obiettivo di primaria importanza per le politiche di incentivazione, soprattutto in ottica anticiclica rispetto al razionamento del credito, operato in modo endogeno dagli intermediari bancari a partire dalla crisi finanziaria del 2008.

La difficoltà di accedere a nuove risorse di finanziamento per preservare la capacità dinamica di fare impresa costituisce uno degli elementi più critici del contesto economico-produttivo in cui si trovano ad operare le PMI. Tale fenomeno tende ad acuirsi soprattutto se si considera la natura prevalentemente banco-centrica del sistema economico italiano, che rende molto spesso le imprese dipendenti dal finanziamento creditizio. Tale dipendenza contribuisce, unitamente ad altri fattori storici e di sistema, a limitare lo sviluppo di nuovi canali alternativi al credito bancario. La dipendenza "impresa-banca" deriva da alcuni fattori critici strutturali correlati al nostro tessuto produttivo: la tendenziale sottocapitalizzazione e la bassa capacità gestionale della struttura finanziaria d'impresa; l'elevato numero di PMI; la scarsa accessibilità a modalità di finanziamento e di copertura degli investimenti alternative rispetto all'indebitamento bancario; il depauperamento delle garanzie accessorie. Tali fattori contribuiscono, in modo diretto e indiretto, a propagare gli effetti negativi connessi alla riduzione del volume degli impieghi del sistema creditizio (*credit crunch*).

L'attuale contesto appare caratterizzato dal protrarsi di criticità nella gestione economico-finanziaria delle imprese, da una maggiore esposizione al rischio creditizio per via di una più marcata probabilità di insolvenza dei debitori e,

conseguentemente, da una minore capacità del sistema bancario di far fronte alle richieste di credito per pianificare nuovi investimenti.

Al fine di contrastare il razionamento del credito, negli ultimi anni è stata fortemente rafforzata l'attività di sostegno svolta dal Fondo di garanzia per le PMI. L'intervento ha subito, nel corso del tempo, numerose integrazioni e modifiche per meglio adattare lo strumento alle mutate esigenze del tessuto produttivo (*gr.* par. 4.2).

Con riguardo alle principali regole di funzionamento del Fondo, lo strumento opera al fine di agevolare l'accesso al credito e lo sviluppo delle PMI attraverso la concessione di una garanzia pubblica a fronte di finanziamenti concessi dalle banche. In presenza di condizioni prestabilite, la citata garanzia consente di accedere al finanziamento bancario a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato, grazie alla traslazione del rischio di insolvenza. Per la quota del prestito garantita dal Fondo, infatti, il rischio normalmente incombente in capo alla banca erogatrice del finanziamento viene imputato al Fondo di garanzia. Inoltre, in caso di esaurimento delle risorse del Fondo, lo Stato italiano fornisce una garanzia di ultima istanza.

L'intervento agevolativo avviene sulla base di diverse modalità operative. Il Fondo può intervenire mediante garanzie concesse direttamente alle banche finanziatrici (*garanzia diretta*), ovvero mediante controgaranzie a favore di confidi e altri fondi di garanzia, soggetti garanti di prima istanza delle banche finanziatrici (*controgaranzia*). Di rilevanza marginale rispetto alla complessiva operatività del Fondo, infine, sono gli interventi di *cogaranzia*, che consistono in garanzie rilasciate dal Fondo, in collaborazione con un confidi o con altro fondo di garanzia, in favore direttamente della banca finanziatrice.

Una PMI, grazie al Fondo di garanzia, può accedere a finanziamenti bancari coprendo fino all'80% del finanziamento con la garanzia pubblica, mentre l'importo massimo garantito dal Fondo è pari a 2.500.000,00 euro. La garanzia pubblica comporta un minor assorbimento di capitale di vigilanza delle banche, in conseguenza della "ponderazione zero" delle operazioni garantite dal Fondo: le imprese possono, pertanto, accedere al credito a condizioni migliori, sia in termini di minori tassi di interesse applicati al finanziamento che di maggior credito accordato. Inoltre, la garanzia del Fondo è rilasciata a costi decisamente contenuti e, per le imprese del Mezzogiorno, le imprese femminili e altre categorie di beneficiari, a titolo completamente gratuito.

In aggiunta alla modalità operativa ordinaria del Fondo, che prevede il rilascio di garanzie per singoli finanziamenti, il Decreto interministeriale del 24 aprile 2013 (cosiddetto “*decreto portafogli*”), ha introdotto la garanzia su portafogli di finanziamenti. Attraverso la tecnica della cartolarizzazione virtuale (così detta *Tranched Cover*), la garanzia del Fondo interviene coprendo una quota proporzionale del rischio sottostante ai portafogli di finanziamenti composti da istituti bancari (v. Focus: Garanzie su portafogli e gestione ordinaria).

4.2. LE PRINCIPALI NOVITÀ NORMATIVE

A partire dal 2011, il Fondo è stato oggetto di numerosi interventi normativi che hanno migliorato le modalità di funzionamento, esteso l’operatività anche a comparti produttivi originariamente non ammessi e ampliato i canali di finanziamento. In virtù dei positivi risultati fatti registrare dall’operatività dell’intervento e della crescente esperienza maturata negli anni, il Fondo è riuscito sempre a garantire il proprio sostegno alle imprese in un contesto economico, come quello degli ultimi anni, mutato e particolarmente vulnerabile sotto il profilo della produttività e degli investimenti. In termini più generali, l’andamento del ciclo economico ha determinato l’esigenza di rafforzare il Fondo da un punto di vista sia delle dotazioni finanziarie, con un piano pluriennale di rifinanziamento dell’intervento, che della percentuale di copertura del Fondo, attraverso un suo innalzamento, declinato in relazione alla tipologia di operazione garantita.

La più rilevante novità normativa che ha interessato lo strumento negli ultimi anni è la cosiddetta “*Riforma del Fondo*”, disposta dall’articolo 2, comma 6 del Decreto-legge n. 69 del 2013²⁵ che ha previsto, ai fini del rilascio della garanzia del Fondo, un nuovo modello di valutazione del merito creditizio basato sulla *probabilità di default*, in sostituzione al sistema di *credit scoring*, e la riarticolazione delle percentuali di garanzia sui finanziamenti.

L’applicazione della *Riforma* ha preso avvio nel 2015 intervenendo, in via sperimentale, sulle operazioni cosiddette “*finanziamenti nuova Sabatini*” ai sensi del sopraindicato articolo 2, D.L. 69/2013. Il predetto articolo ha inoltre previsto

²⁵ Sostituito dall’articolo 18, comma 9-bis, lettera a), del decreto-legge 2014. N. 91.

l'estensione del nuovo modello di valutazione a tutti gli altri interventi del Fondo di Garanzia.

In conformità a quanto stabilito dalla previsione normativa, con Decreto interministeriale MISE/MEF del 29 settembre 2015 sono state stabilite le nuove modalità di valutazione economico-finanziarie delle imprese per l'accesso alla garanzia. In particolare, il Decreto del 29 settembre 2015 ha fissato i principi operativi del nuovo modello di valutazione che fornisce una misura della probabilità di inadempimento del soggetto destinatario del *finanziamento nuova Sabatini* articolato in più classi di rischio, in funzione degli intervalli di valore della probabilità di inadempimento. Inoltre, per ciò che riguarda l'estensione delle predette modalità di accesso alla generalità degli interventi del Fondo, l'articolo 4 del Decreto interministeriale MISE/MEF del 29 settembre 2015 ha rinviato ad un successivo decreto ministeriale la determinazione delle condizioni ed i termini per l'applicazione. Nel 2016, con Decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 23 marzo 2016²⁶, sono state integrate le Disposizioni operative per l'applicazione del modello di valutazione del Fondo ai "*finanziamenti nuova Sabatini*" che hanno consentito, in via sperimentale, l'attivazione del nuovo sistema di rating. Nel corso del 2017, invece, con Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 6 marzo 2017²⁷, è stata prevista l'estensione delle nuove modalità di valutazione, introdotte per le operazioni "*nuova Sabatini*", a tutte le imprese che intendono accedere al Fondo con l'individuazione delle nuove misure di copertura.

Con questa riforma, dapprima per i *finanziamenti nuova sabatini*, in ottica introduttiva e sperimentale, e in seguito per la generale operatività, il Fondo valuterà le imprese attraverso le nuove procedure di ammissibilità portando molteplici vantaggi. Tra i più rilevanti possono essere menzionati i seguenti:

- l'allineamento con le procedure valutative (modelli di *rating*) utilizzate dagli operatori del mercato creditizio e finanziario;
- la possibilità di graduare la garanzia offerta in funzione della rischiosità del prenditore;

²⁶ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 114 del 17 maggio 2016.

²⁷ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 luglio 2017.

- un sostegno in misura maggiore per quelle imprese (comunque “sane”) più esposte al rischio di razionamento;
- la possibilità di effettuare accantonamenti adeguati in funzione della diversa rischiosità dell’impresa con una capacità più efficiente della gestione delle risorse grazie al “risparmio” di accantonamenti sulle operazioni con rating migliore.

4.3. L’OPERATIVITÀ DEL FONDO E CONSIDERAZIONI SULL’EFFICACIA DELLO STRUMENTO

I dati di monitoraggio sull’operatività del Fondo di Garanzia per le PMI, osservati nel periodo 2011-2017, mettono in luce la crescita dello strumento in ottica pluriennale. Nel periodo di monitoraggio, il Fondo ha accolto complessivamente n. 617.078 operazioni finanziarie che hanno determinato garanzie concesse pari a più di 57 miliardi di euro ed hanno attivato un volume di nuovi finanziamenti pari a oltre 89 miliardi di euro. Dal primo anno di osservazione (2011) all’ultimo (2017) il Fondo ha fatto registrare un aumento dei volumi di garanzie rilasciate pari a quasi +177%.

Nell’ultimo anno di rilevazione, il numero delle domande accolte è stato pari a 119.925, in aumento rispetto al precedente anno (+5% circa) e più del doppio rispetto all’anno 2011 (+117% circa). Le garanzie concesse nel 2017 è pari a circa 12,2 miliardi di euro a fronte di circa 17,4 miliardi di euro finanziamenti garantiti.

Nel periodo 2011-2017 la distribuzione del numero delle domande accolte per classe dimensionale mostra una sensibile prevalenza delle *microimprese* (n. 364.946) rispetto alle *piccole imprese* (n. 194.455) e *medie imprese* (n. 57.548).

Considerando i volumi complessivi delle garanzie rilasciate, complessivamente pari ad oltre 57 miliardi di euro, tuttavia, l’incidenza delle *piccole imprese* (per un importo pari a quasi 25 miliardi di euro) risulta superiore sia alle *medie imprese* (quasi 18 miliardi di euro) che alle *microimprese* (circa 14 miliardi di euro).

Uno degli aspetti più rilevanti in ottica di sostegno alle PMI è costituito dal significativo numero di imprese ammesse alla garanzia del Fondo in assenza della presentazione di garanzie reali. La quasi totalità delle imprese accede, infatti, alla garanzia del Fondo senza prestare garanzie reali proprie sulla parte di finanziamento non coperta dal Fondo.

Laddove si consideri l'ambito di attività economica prevalente (codici ATECO 2007) degli operatori economici assistiti dal Fondo, nel periodo di monitoraggio la maggiore concentrazione delle richieste accolte è rappresentata dal comparto *industriale* (n. 272.942 richieste – pari a circa il 44% del totale), seguito dal *commercio* (n. 236.281 – 38%) e dal settore dei *servizi* (n. 106.097 – 17%).

A fronte della crescente operatività, il Fondo ha fatto registrare accantonamenti, a presidio dei rischi assunti attraverso le garanzie rilasciate, per un totale cumulato di circa 5,9 miliardi di euro. Solo con riferimento al 2017, in considerazione dell'ulteriore crescita operativa del Fondo, il livello di accantonamenti ha raggiunto, con un valore pari a circa 1,2 miliardi di euro, valore che si attesta sullo stesso livello raggiunto nel 2016.

Questo dato mette in luce un'ulteriore importante caratteristica del Fondo. Osservando il rapporto tra le garanzie concesse e l'importo accantonato (dati aggregati del periodo 2011-2017), è possibile riscontrare un'elevata efficacia dello strumento con un effetto moltiplicatore di circa 9,6 volte l'ammontare delle risorse pubbliche accantonate; tale risultato appare ancora più evidente se si considera l'effetto moltiplicatore sui finanziamenti garantiti; in questo caso, infatti, lo strumento raggiunge un effetto leva pari a quasi 15 volte la posta. Nel 2017, l'importo accantonato ha determinato un moltiplicatore sui finanziamenti garantiti pari a 14,4 volte (i.e. 1 euro accantonato ha determinato 14,4 euro di finanziamento), mentre rispetto alle garanzie concesse pari a 10,1 volte.

In un contesto in cui i *policy maker* approfondono uno sforzo sempre più forte nella direzione della razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica, il Fondo di garanzia, grazie alle sue caratteristiche di funzionamento, tra cui il basso impatto di finanza pubblica e l'elevato effetto leva, rappresenta uno strumento di primaria importanza per il sistema nazionale di sostegno al tessuto produttivo ed economico.

FOCUS: Il mercato del credito e il Fondo di Garanzia

Nel corso degli ultimi anni, il prolungato periodo di recessione ha determinato una minore propensione degli intermediari finanziari a concedere credito alle imprese. L'accesso delle PMI al finanziamento bancario appare ancor oggi difficile per molte imprese e, conseguentemente, i volumi di credito sono ancora lontani dai livelli degli

anni antecedenti la crisi. Nonostante la riduzione dei tassi degli ultimi anni, grazie agli interventi di politica monetaria della Banca Centrale Europea (BCE), gli istituti bancari attuano ancora oggi una politica di concessione del credito restrittiva e le imprese italiane si trovano nella condizione di dover contrarre o interrompere le attività di investimento. Proprio in questo attuale contesto, il Fondo di Garanzia ha rappresentato la principale misura governativa contro il razionamento del credito alle PMI facendo registrare risultati in netta controtendenza rispetto ai volumi dei prestiti bancari sul mercato.

La Figura²⁸ 4.1 mostra il confronto tra gli andamenti (normalizzati) dei prestiti bancari alle imprese in Italia attraverso il mercato del credito e quelli del Fondo di Garanzia nel periodo 2003 – 2017. L'andamento dei volumi dei nuovi prestiti alle società non finanziarie nel periodo pre-crisi (2003-2008) è caratterizzato da una forte espansione. A partire dal 2009, invece, gli effetti e le ripercussioni della complessa crisi economico-finanziaria del 2007/2008 (i.e. mutui *subprime* e successivamente, nel 2011, crisi dei debiti sovrani) iniziano a dispiegarsi, determinando come risultato una drastica riduzione del flusso dei nuovi prestiti bancari (*credit crunch*).

Solo a partire dalla seconda metà del 2014 e la fine del 2015 si è registrata una lieve risalita dei flussi dei prestiti che, tuttavia, non è consolidata negli anni successivi (2016-2017). Nel periodo 2016-2017 si registra un nuovo sostanzioso calo dei finanziamenti alle attività imprenditoriali. Il credito destinato alle imprese resta ancora lontano dai livelli pre-crisi.

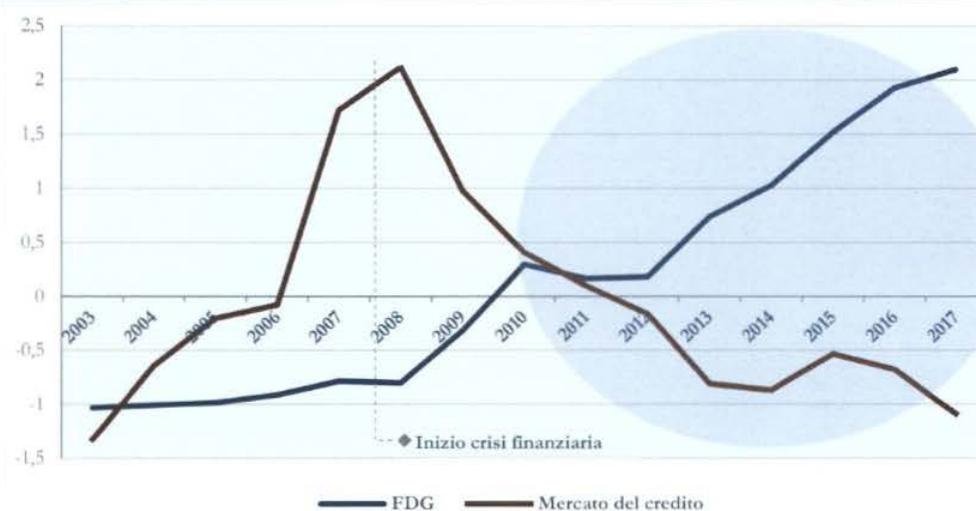
Volgendo l'attenzione all'andamento dei finanziamenti concessi negli anni dal Fondo di Garanzia, in Figura 4.1 si nota che la sua operatività tra il 2003 e il 2008, allorquando il mercato del credito registrava tassi di crescita dei volumi dei prestiti molto sostenuti, segnava al contrario tassi di crescita molto contenuti. Proprio a partire dal 2008, tuttavia, con il manifestarsi degli effetti della crisi sull'operatività degli intermediari finanziari e la repentina decrescita dei volumi dei prestiti del mercato ordinario, il Fondo registra una crescita molto sostenuta che va a consolidarsi durante tutto il periodo di crisi; con una più marcata accelerazione a partire dal 2012.

²⁸ I valori del volume dei finanziamenti alle imprese non finanziarie (dati Banca d'Italia) e dei finanziamenti concessi dal Fondo di Garanzia sono stati normalizzati per una migliore rappresentazione del confronto tra i due trend.

Tale evoluzione costituisce lo specchio delle modifiche intervenute al meccanismo di funzionamento del Fondo attraverso il riconoscimento della garanzia di ultima istanza dello Stato italiano sulle obbligazioni assunte dal Fondo e l'Accordo di "Basilea 2"²⁹, che ha consentito il riconoscimento della così detta "ponderazione zero" sulla quota di finanziamento bancario assistita dalla garanzia del Fondo (*cf.* par. 4.1).

Figura 4.1

Confronto mercato del credito e Fondo di Garanzia: valori normalizzati del volume dei prestiti alle società non finanziarie e del volume dei prestiti concessi dal Fondo - Nuove Operazioni



Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale e Banca d'Italia - Base Informativa Pubblica

L'operatività del Fondo, pertanto, si colloca in netta controtendenza con i risultati fatti registrare dal mercato del credito nell'ultimo decennio. La concessione di nuovi finanziamenti garantiti dal Fondo, infatti, registra un tasso di crescita dal 2008 al 2017 di circa il +740%. Tale evidenza mette in luce il ruolo anticiclico svolto dal Fondo. Nella fase espansiva del mercato del credito (2003-2008), infatti, seppur presente, il Fondo ha svolto un ruolo del tutto marginale e contenuto. Al contrario, nella fase recessiva (2009-2017), caratterizzata dalla presenza di un forte razionamento del credito operato dagli intermediari bancari (anche sugli operatori meritevoli di credito), il Fondo ha acquisito centralità attraverso la sua crescita esponenziale di

²⁹ Accordo di Basilea del 2006 - "Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali".

operatività e ha svolto un ruolo correttivo (rimedio) rispetto alle disfunzioni/fallimenti del mercato del credito (i.e. razionamento verso operatori meritevoli di credito - *credit crunch*).

4.4. LA DINAMICA DELLE DOMANDE ACCOLTE, DELLE GARANZIE CONCESSE E DEL FINANZIAMENTO GARANTITO

Una visione d'insieme sui risultati operativi del Fondo di garanzia per le PMI può essere espressa attraverso l'osservazione degli andamenti del numero delle domande ammesse alla garanzia, degli importi del finanziamento garantito e dell'importo massimo garantito dal Fondo.

Il numero di domande accolte (*operazioni accolte*), in particolare, costituisce un parametro significativo per valutare la dimensione e la dinamica dei fabbisogni a cui lo strumento agevolativo risponde.

Nel corso del 2017 (Tabella 4.1) il numero delle domande accolte, pari a n. 119.925, raggiunge il massimo rispetto all'intero periodo di osservazione. Rispetto al precedente anno, le domande accolte segnano un incremento di quasi il +5%.

La crescita di operatività dello strumento appare ancora più evidente se si confronta il volume delle domande accolte tra il 2011 e il 2017; in questo caso la variazione percentuale si attesta al +117%.

Con un totale di n. 617.078 operazioni accolte lungo l'intero periodo di riferimento, appare evidente la significativa dimensione operativa dello strumento.

Tabella 4.1	Operatività del Fondo 2011-2017 (milioni di euro)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Operazioni accolte (n.)	55.200	61.413	77.229	86.230	102.608	114.473	119.925	617.078
Finanziamento garantito	8.327,3	8.143,4	10.750,9	12.856,9	14.986,3	16.644,1	17.386,2	89.095,1
Garanzia concessa	4.406,7	4.013,5	6.393,0	8.337,9	10.162,5	11.529,8	12.205,4	57.048,6
Importo accantonato	441,4	392,7	674,9	884,1	1.103,5	1.242,7	1.203,0	5.942,4

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale

In ottica pluriennale e cumulata, il Fondo ha deliberato garanzie concesse per complessivi 57,04 miliardi di euro (12,2 miliardi di euro nel solo 2017,

rappresentativo del 21,3% del totale, con un incremento del 5,8% rispetto al 2016) che hanno abilitato finanziamenti garantiti per più di 89 miliardi di euro (17,3 miliardi di euro nel solo 2017, corrispondente al 19,5% del totale, con un incremento rispetto al 2017 del 4,4%). Per quanto riguarda le coperture del rischio delle operazioni garantite dal Fondo, l'importo complessivo accantonato si attesta a 5,9 miliardi di euro circa, di cui circa 1,2 miliardi di euro nell'ultimo anno di rilevazione.

Prendendo in esame i dati aggregati della serie storica, in relazione alla tipologia di garanzia concessa (Tabella 4.2), il numero delle richieste accolte è quasi interamente soddisfatto tramite operazioni di *Controgaranzia* e di *Garanzia diretta*. Su un totale di n. 617.078 richieste accolte nell'intero periodo, infatti, la modalità in controgaranzia assorbe circa il 50,6% (n. 312.683 richieste accolte), mentre la residua parte è pressoché interamente accolta attraverso il rilascio di garanzie dirette (circa il 49,2% delle operazioni complessive).

Tabella 4.2	Dati di riepilogo delle richieste accolte (numero richieste e variazioni % rispetto all'anno precedente)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Garanzia diretta	17.719	19.990	30.763	40.327	53.911	66.144	74.813	303.667
	-	12,82%	53,89%	31,09%	33,68%	22,69%	13,11%	-
Controgaranzia	37.465	41.308	46.296	45.780	48.573	48.214	45.047	312.683
	-	10,26%	12,08%	-1,11%	6,10%	-0,74%	-6,57%	-
Cogaranzia	16	115	170	123	124	115	65	728
	-	618,75%	47,83%	-27,65%	0,81%	-7,26%	-43,48%	-
Totale operazioni accolte	55.200	61.413	77.229	86.230	102.608	114.473	119.925	617.078

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale

Dall'analisi evolutiva dell'incidenza per tipologia di garanzia concessa si evince che, dopo un primo periodo di sostanziale allineamento delle due modalità, l'operatività tramite Garanzia diretta supera la modalità per Controgaranzia. La tendenziale crescita delle richieste accolte con garanzia diretta, già manifestatasi in modo incisivo dal 2013 (con una crescita media annua nel periodo 2013-2017 del +25,1%), infatti, trova conferma nel corso del 2017 con n. 74.813 operazioni di *Garanzia diretta* contro n. 45.047 di *Controgaranzia*.

Un maggiore dettaglio descrittivo dei risultati operativi del Fondo e delle macro tendenze si coglie approfondendo l'incidenza relativa delle diverse tipologie di garanzia sull'ammontare complessivo delle garanzie concesse (Tabella 4.3).

Il peso delle garanzie dirette è complessivamente superiore a quello delle altre tipologie: nel periodo 2011-2017 le *garanzie dirette* concesse ammontano a più di 43 miliardi di euro ed assorbono il 75,5% del totale. La seconda tipologia più rilevante in termini di garanzie concesse deliberate è la *controgaranzia*, il cui peso relativo si attesta complessivamente intorno al 24,4% (circa 13,9 miliardi di euro). Il ruolo delle *cogaranzie*, invece, anche in ottica pluriennale, permane del tutto marginale (0,03%).

Tabella 4.3		Garanzie concesse per tipologia 2011-2017 (milioni di euro)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale	
Garanzia diretta	2.311,76	1.939,71	4.064,60	6.197,89	8.183,02	9.739,24	10.642,22	43.078,43	
Controgaranzia	2.093,05	2.071,68	2.324,11	2.137,16	1.977,55	1.788,38	1.562,09	13.954,02	
Cogaranzia	1,89	2,07	4,25	2,81	1,94	2,13	1,08	16,18	
Totale garanzie concesse	4.406,70	4.013,46	6.392,95	8.337,87	10.162,51	11.529,76	12.205,39	57.048,63	
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente									
Garanzia diretta	-	-16%	110%	52%	32%	19%	9%	-	
Controgaranzia	-	-1,02%	12,18%	-8,04%	-7,47%	-9,57%	-12,65%	-	
Cogaranzia	-	9,95%	104,82%	-33,70%	-31,05%	9,96%	-49,17%	-	

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale

La Figura 4.2 mostra l'evoluzione delle garanzie più utilizzate (*garanzia diretta* e *controgaranzia*) nell'intero periodo di monitoraggio 2011-2017.

L'andamento della *garanzia diretta*, al netto del periodo 2011-2012, è caratterizzata da un forte aumento a partire dall'anno 2013 con una variazione su base annua del +109%. Il trend dei volumi di *controgaranzie prestate*, a differenza, rimane su livelli pressoché costanti negli anni. A partire dal 2013 si registra, al contrario, un lieve decremento che tende ad accentuarsi negli ultimi due anni di osservazione (2016-2017).

Le ragioni di tale evoluzione nelle modalità di concessione delle garanzie del Fondo, con un ridimensionamento della modalità di concessione tramite “*Controgaranzia*” ed un forte incremento della “*Garanzia diretta*”, sono dovute ad una molteplicità di fattori di diversa natura. In primo luogo, l'elevata operatività negli anni della crisi economica ha maggiormente esposto i confidi alle escussioni e all'assottigliamento del patrimonio, riducendone gradualmente il raggio di azione.