

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

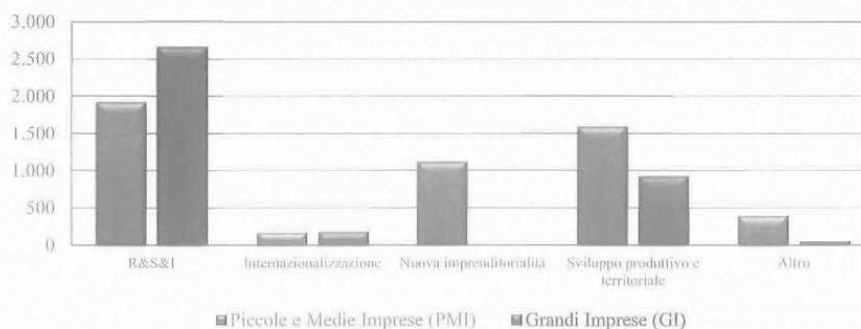
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Tabella 3.9: Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni erogate per obiettivo e classe dimensionale nel periodo 2010-2015 (milioni di euro)

	PMI	%	GI	%	Totale	%
R&S&I	1.913,32	36,95	2.659,73	69,76	4.573,05	50,86
Internazionalizzazione	170,66	3,30	177,07	4,64	347,73	3,87
Nuova imprenditorialità	1.116,21	21,56	0,00	0,00	1.116,21	12,41
Sviluppo produttivo e territoriale	1.587,54	30,66	922,50	24,19	2.510,04	27,92
Altro	390,40	7,54	53,56	1,40	443,96	4,94
Totale	5.178,13	100	3.812,85	100	8.990,97	100

Fonte: MISE

Figura 3.9: Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni erogate per dimensione di impresa e obiettivi orizzontali di politica industriale in milioni di euro (2010-2015)



Fonte: MISE

3.2.5. Interventi delle amministrazioni centrali per tipologia di agevolazione³⁴

Nell'analizzare le caratteristiche degli interventi agevolativi, l'analisi dei flussi delle risorse decretate e erogate non può non essere accompagnata da una descrizione delle tipologie di agevolazioni utilizzate. Premesso che non esiste una sola tipologia di agevolazione efficiente, ma che piuttosto essa debba essere graduata dal *policy maker* in funzione degli obiettivi intrinseci a ciascun strumento – ovvero, *one type doesn't fit all* - appare evidente che, la natura delle agevolazioni influisce sulla tipologia di procedura amministrativa, sull'intensità del beneficio effettivo determinato, sul rischio pubblico connesso al trasferimento, ecc..

Osservando la Tabella 3.10, nell'ultimo anno di rilevazione la distribuzione delle risorse concesse per tipologia di agevolazione mostra una sensibile riduzione del "Contributo misto". Tale tipologia di contributo, infatti, passa da 2,3 miliardi di euro circa nel 2014 a

³⁴ Per la definizione delle singole tipologie di agevolazione cfr. "Perimetro dell'indagine e nota metodologica".

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

poco più di 700 milioni di euro nel 2015, registrando così un decremento del 69% circa. Nonostante ciò, il contributo misto risulta rappresentare ancora la tipologia prevalente di agevolazioni concesse nel 2015. Ancor più significativa è la riduzione registrata dal “Credito d’imposta/bonus fiscale”: la tipologia in questione nel 2015 assorbe un ammontare di agevolazioni concesse pari ad appena 1,7 milioni di euro, in riduzione del 99% circa rispetto all’anno precedente. I decrementi registrati dal “Contributo misto” e dal “Credito d’imposta/bonus fiscale” hanno fortemente inciso sul trend decrescente delle agevolazioni concesse nel 2015 a livello di amministrazione centrale.

Tabella 3.10: Interventi delle amministrazioni centrali per tipologia. Agevolazioni concesse per tipologia in milioni di euro (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributo in c/capitale c/impianti	491,21	68,70	0,00	2,84	79,97	295,27
Contributo in c/esercizio	7,53	4,82	17,43	6,77	4,32	24,94
Contributo in c/interessi c/canoni	262,85	295,46	274,31	263,02	122,62	181,49
Contributo misto	1.143,80	1.152,87	871,37	1.224,78	2.292,51	709,83
Credito di imposta/bonus fiscale	2,42	0,90	17,34	100,45	529,52	1,67
Finanziamento agevolato	99,28	93,80	110,18	145,68	111,51	80,66
Partecipazione al capitale	8,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	2.015,13	1.616,54	1.290,64	1.743,52	3.140,44	1.293,86

Fonte: MISE

Nell’ultimo anno di rilevazione è aumentata invece sensibilmente la quota del “Contributo in c/capitale c/impianti”. Le agevolazioni concesse tramite questa tipologia agevolativa, infatti, sono pari a circa 295 milioni di euro (i.e. registrano un incremento del 269%).

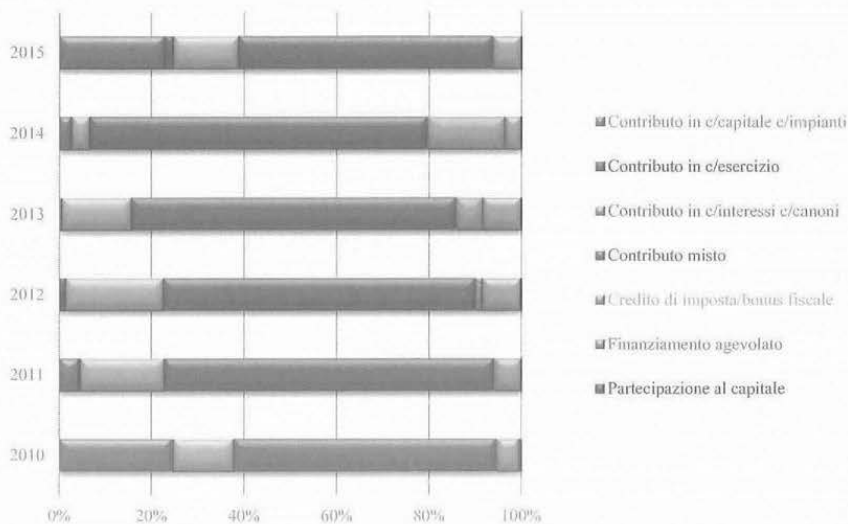
Il “Contributo in c/esercizio” resta marginale (circa il 2% del totale) anche nell’ultimo anno di rilevazione; nonostante questa annotazione, tuttavia, nel 2015 tale tipologia presenta il valore più alto rispetto all’intero arco temporale considerato.

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Figura 3.10: Interventi delle amministrazioni centrali per tipologia. Agevolazioni concesse per tipologia di intervento in valori percentuali (2010-2015)

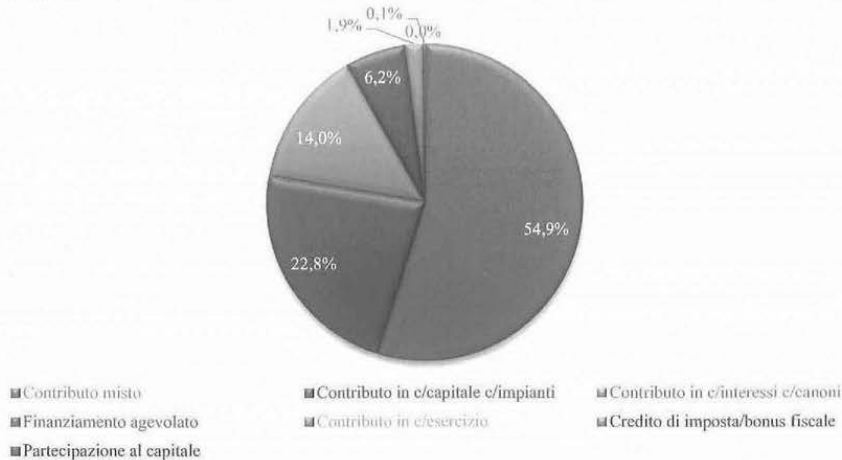


Fonte: MISE

Quanto rappresentato è ancor più evidente osservando la Figura 3.10. Il “Contributo misto” nel 2015 riduce la sua quota di incidenza passando dal 73% circa (nel 2014) al 55% circa.

Il peso percentuale del “Contributo in c/capitale c/impianti” nel 2015 è pari al 22,8% e rappresenta la seconda tipologia più rilevante di modalità di trasferimento (Figura 3.11).

Figura 3.11: Interventi delle amministrazioni centrali per tipologia. Agevolazioni concesse per tipologia di intervento in valori percentuali, anno 2015



Fonte: MISE

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

3.2.6. Interventi delle amministrazioni centrali per strumenti normativi

La presente sezione è diretta a fornire uno spaccato sulla rilevanza dei principali strumenti normativi che caratterizzano l'universo degli strumenti posti in essere a livello di amministrazione centrale.

La Tabella 3.11 fornisce, con riferimento al 2015, un elenco degli interventi promossi dalle amministrazioni centrali che hanno registrato volumi di concessioni superiori a 50 milioni di euro)³⁵.

In termini di operatività, sul fronte delle concessioni appare di rilievo considerare la così detta “Nuova Sabatini” (Decreto legge n.69/2013, art. 2). Nel 2015, in particolare, con esclusione della parte relativa al plafond Cassa Depositi e Prestiti (CdP), ha fatto registrare concessioni per circa 92 milioni di euro (i.e. “contributo Mise”).

In termini di operatività complessiva, tuttavia, gli interventi con risorse decretate più elevate sono: i *Contratti di Sviluppo* (267 milioni di euro), gli interventi a valere sul *Fondo per la Crescita Sostenibile* (190 milioni di euro) e il così detto bando ISI (Inail). Questi interventi da soli rappresentano circa il 50% del totale delle concessioni.

Tabella 3.11: Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni concesse nel 2015. 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 - <i>Contratti di Sviluppo</i>	267,53	20,68	20,68
D.L. 83/2012 art. 23 - D. Interim. 08/03/2013 - <i>Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)</i>	190,07	14,69	35,37
D.lgs 81/2008 art. 11, c. 5 - <i>Bando ISI</i>	185,65	14,35	49,72
D.Lgs. 143/98 art. 14 - <i>Finanziamento del credito all'esportazione</i>	176,72	13,66	63,37
D.M. 6/03/2013 e ss. integrazioni e modifiche - <i>Start up innovative (Smart&Start)</i>	110,52	8,54	71,92
D. Interim. 27/11/2013 - <i>Beni strumentali - "Nuova Sabatini"</i>	92,12	7,12	79,04
L. 133/2008 art. 6 co. 2 lett. a) - <i>Simest S.p.a.</i>	79,52	6,15	85,18
D. Lgs 185/2000 Titolo II - <i>Incentivi in favore dell'autoimpiego</i>	67,33	5,20	90,39
Altro	124,40	9,61	100
Totale	1.293,86	100	

Fonte: MISE

Complessivamente, nel 2015, quindi, una quota pari a circa il 90% delle concessioni complessive è concentrata in soli n. 8 interventi agevolativi.

Con riferimento alla spesa erogata nel 2015 (Tabella 3.12), è possibile riscontare una minore concentrazione delle risorse rispetto a quanto rilevato per le agevolazioni

³⁵ Appartengono alla categoria “Altro” tutti gli interventi delle amministrazioni centrali il cui ammontare di agevolazioni concesse nel 2015 è inferiore a 50 milioni di euro.

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

concesse. Tale circostanza è dovuta alla presenza nell'ambito delle erogazioni di interventi che sebbene abrogati, continuano a produrre significativi effetti sui trasferimenti alle imprese.

Tabella 3.12: Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni erogate nel 2015. Dettaglio per singolo strumento (milioni di euro)

Riferimento normativo	Agevolazioni erogate	% sul totale interventi	% cumulata
L. 46/82 art. 14, 19 – Fondo speciale rotativo per l'Innovazione Tecnologica (FIT)	280,69	17,73	17,73
L. 808/85 + altre leggi - Interventi a favore del settore aeronautico	221,28	13,98	31,70
D. Lgs. 185/2000 Titolo II – Incentivi in favore dell'autoimpiego	128,73	8,13	39,83
Legge n. 296/06 – finanziamento di Progetti di Innovazione Industriale nel settore dell'efficienza energetica, mobilità sostenibile e del Made in Italy (Industria 2015)	127,05	8,02	47,86
D.M. 29/07/2013 - Investimenti innovativi	123,95	7,83	55,69
D.M. 24/09/2010 e ss. integrazioni e modifiche - Contratti di Sviluppo	107,21	6,77	62,46
L. 296/2006 art. 1, co. 341 – D.M. 10 aprile 2013 – Zone Franche Urbane (ZFU)	90,29	5,70	68,16
L. 662/1996 art. 2, c. 203, let. e) - Contratti di Programma	86,15	5,44	73,60
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)	72,40	4,57	78,17
DM 6/08/2010 – Agevolazioni a favore dello sviluppo di energie rinnovabili, risparmio energetico nell'edilizia	58,47	3,69	81,87
Legge 133/2008 art. 6, c. 2, let. a) – Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	50,40	3,18	85,05
Altro	236,74	14,95	100
Totale	1.583,35	100	

Fonte: MISE

Le prime due misure (L. 46/82 e L. 808/85 + altre leggi) hanno pesato sulle erogazioni, congiuntamente, per il 31,7%. Complessivamente, i principali interventi per importo erogato (n. 11) rappresentano circa l'85% del totale.

Relativamente all'intero periodo di monitoraggio (Tabella 3.13), si può osservare che oltre il 54% delle agevolazioni concesse si concentra su soli n. 5 strumenti agevolativi.

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Tabella 3.13: Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni concesse nel periodo 2010-2015. Dettaglio per singolo strumento (milioni di euro)

Riferimento normativo	Agevolazioni concesse	% sul totale interventi	% Cumulata
L. 46/82 – Fondo speciale rotativo per l’Innovazione Tecnologica (FIT)	1.751,19	15,78	15,78
D.M. 24/09/2010 e ss. integrazioni e modifiche – Contratti di Sviluppo	1.149,65	10,36	26,13
D. Lgs 185/2000 Titolo II – Incentivi in favore dell’autoimpiego	1.124,84	10,13	36,27
D.Lgs. 143/98 art. 14 – Finanziamento del credito all’esportazione	1.111,38	10,01	46,28
Legge n. 808/85 + altre leggi - Interventi a favore del settore aeronautico	867,97	7,82	54,10
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)	716,05	6,45	60,55
L. 133/2008 art. 6 co. 2 lett. a) – Simest S.p.a.	532,06	4,79	65,34
L. 296/2006 art. 1 co. 341 – D.M. 10 aprile 2013 – Zone Franche Urbane (ZFU)	518,42	4,67	70,01
Legge n. 296/06 – finanziamento di Progetti di Innovazione Industriale nel settore dell’efficienza energetica, mobilità sostenibile e del Made in Italy (Industria 2015)	461,95	4,16	74,17
DM 6 Agosto 2010 – Agevolazioni a favore dello sviluppo di energie rinnovabili, risparmio energetico nell’edilizia	357,20	3,22	77,39
D.M. 29 luglio 2013 – Investimenti innovativi	341,35	3,08	80,47
D.M. (MIUR) 593/00 art. 5, 6, 9, 10 e 11 – Sostegno alla realizzazione di progetti di ricerca autonomi	285,67	2,57	83,04
D.L. 83/2012 art. 23 - D.Intern. 08/03/2013 - Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)	190,07	1,71	84,75
D.lgs 81/2008 art. 11, e. 5 – Bando ISI	185,65	1,67	86,43
Legge n. 80/2006 art. 34 octies – interventi in materia di investimenti navali	184,32	1,66	88,09
D.M. 6/03/2013 e ss. integrazioni e modifiche Start up innovative (Smart&Start)	179,92	1,62	89,71
D. Intern. 27/11/2013 – Beni strumentali – “Nuova Sabatini”	166,55	1,50	91,21
Decreto Legislativo 21 aprile 2000, n. 185 Titolo I – Incentivi a favore dell’autoimprenditorialità	130,44	1,18	92,38
Legge n. 394/81 art. 2 – Fondo rotativo commercio Paesi extra-europei	96,67	0,87	93,25
Legge n. 100/90 art. 4 – Promozione della partecipazione a società ed imprese miste all’estero	94,95	0,86	94,11
Legge n. 181/89 – Incentivi per il rilancio delle aree colpite da crisi industriale e di settore.	94,76	0,85	94,96
L. 662/1996 art. 6, e. 3 – Agevolazioni in favore delle aree depresse (Contratti di Programma)	88,52	0,80	95,76
Legge 77/2009, DM 26 giugno 2012 – Zona Franca Urbana di L’Aquila	86,60	0,78	96,54
Altro	383,97	3,46	100
Totale	11.100,13	100	

Fonte: MISE

La quota più significativa (Tabella 3.13), anche in ottica pluriennale, si concentra sul “Fondo speciale rotativo per l’Innovazione Tecnologica (FIT)”, che ha mobilitato quasi il 16% delle risorse complessive; seguono i *Contratti di Sviluppo* con una incidenza di oltre il 10%.

Sul fronte delle erogazioni, sempre in riferimento al periodo 2010-2015, emerge che quasi il 60% delle risorse è concentrato in n. 6 strumenti agevolativi (Tabella 3.14).

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Tabella 3.14: Interventi delle amministrazioni centrali. Agevolazioni erogate nel periodo 2010-2015. 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	1.798,20	15,96	15,96
L. 46/82 art 14, 19 - Fondo speciale rotativo per l'Innovazione Tecnologica (FIT)	1.344,17	11,93	27,88
D.M.(MTUR) 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)	1.025,28	9,10	36,98
D. Lgs 185/2000 Titolo II - Incentivi in favore dell'autoimpiego	988,78	8,77	45,75
D.Lgs. 143/98 art 14 - Finanziamento dei credito all'esportazione	955,70	8,48	54,23
L. 488/92 art. 1 co. 2 - Programmi di investimento al settore Industria	630,88	5,60	59,83
L. 662/ 1996 art. 2, c. 203, let. e) - Contratti di Programma	606,92	5,39	65,22
Legge n. 296/06 - Credito d'imposta per investimenti nelle aree svantaggiate	416,09	3,69	68,91
D.M. 593/00 art. 5, 6, 9, 10, 11 - Progetti di ricerca e formazione e specifiche iniziative di programmazione	392,18	3,48	72,39
Legge n. 296/06 - Credito d'imposta per le attività industriali	367,18	3,26	75,65
Legge n. 488/92 Turismo	258,44	2,29	77,94
Legge 133/2008 art. 6, c. 2, let. a) - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	219,66	1,95	79,89
PON 2000-2006 "Sviluppo imprenditoriale locale"	218,35	1,94	81,83
Legge n. 296/06 - finanziamento di Progetti di Innovazione Industriale nel settore dell'efficienza energetica, mobilità sostenibile e del Made in Italy (Industria 2015)	216,85	1,92	83,75
D.M. 29/07/2013 - Investimenti innovativi	200,78	1,78	85,53
D.M. 24/09/2010 e ss. integrazioni e modifiche - Contratti di Sviluppo	199,72	1,77	87,30
Legge n. 80/2006 art. 34 octies - interventi in materia di investimenti navali	183,70	1,63	88,93
L. 296/2006 art. 1 co. 341 - D.M. 10 aprile 2013 - Zone Franche Urbane (ZFU)	179,92	1,60	90,53
Legge n. 662/96 art. 2 - Patti territoriali	138,60	1,23	91,76
DM 6/08/2010 - Agevolazioni a favore dello sviluppo di energie rinnovabili, risparmio energetico nell'edilizia	133,38	1,18	92,94
D. Lgs 185/2000 Titolo I - Incentivi in favore dell'autoimprenditorialità	100,70	0,89	93,84
Legge n. 181/89 - Incentivi per il rilancio delle aree colpite da crisi industriale e di settore.	96,54	0,86	94,69
Legge n. 100/90 art. 4 - Promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero	89,54	0,79	95,49
Del. CIPE n. 130/02 e Del. CIPE n. 16/03	77,34	0,69	96,17
Altro	431,13	3,83	100
Totale	11.270,00	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

CAPITOLO IV

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; 4.4. LA DINAMICA DELLE DOMANDE ACCOLTE, DELLE GARANZIE CONCESSE E DEL FINANZIAMENTO GARANTITO; 4.5. LE GARANZIE CONCESSE PER TIPOLOGIA DI FINALITÀ; 4.6. LA DISTRIBUZIONE DELLE RICHIESTE ACCOLTE E DEI FINANZIAMENTI PER CLASSE DIMENSIONALE DELLE IMPRESE; 4.7. LA DISTRIBUZIONE DELLE RICHIESTE ACCOLTE E DEI FINANZIAMENTI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA; 4.8. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE DOMANDE ACCOLTE; 4.9. RISERVE E SEZIONI SPECIALI; 4.10. L'ANALISI DELLE OPERAZIONI IN SOFFERENZA.

4. INTERVENTI NAZIONALI: IL FONDO DI GARANZIA

4.1. Introduzione

L'analisi di monitoraggio condotta sugli interventi statali di sostegno al tessuto produttivo ed economico, in questa sede, viene arricchita dall'analisi specifica sul principale strumento di accesso al credito per le PMI, ovvero, il Fondo di garanzia per le PMI – Mediocredito centrale. Lo strumento, considerata la significativa flessione dei volumi dei prestiti bancari registrata negli ultimi anni, imputabile agli effetti prodotti dalla crisi economico finanziaria del 2007/2008 (i.e. *credit crunch*), ha come obiettivo la facilitazione dell'accesso al credito degli operatori economici. La difficoltà di poter accedere a nuove risorse di finanziamento per preservare la capacità dinamica del fare impresa costituisce, infatti, tuttora uno degli elementi più critici del contesto economico e produttivo in cui si trovano ad operare le imprese e, ancor di più, le PMI. L'elevato numero di PMI, la nota sottocapitalizzazione delle imprese italiane, unitamente alla scarsa incidenza di modalità di indebitamento e di copertura degli investimenti alternativi rispetto all'indebitamento bancario, il depauperamento delle garanzie accessorie, contribuiscono a propagare gli effetti negativi connessi alla riduzione del volume degli impieghi del sistema creditizio (razionamento del credito).

L'attuale quadro di 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 del debitore e, conseguentemente, da una minore capacità del sistema bancario di far fronte alle richieste di credito per pianificare nuovi investimenti.

Inquadramento

Al fine di contrastare tali effetti concatenati, negli ultimi anni è stato fortemente rafforzato lo strumento del Fondo di garanzia per le PMI.

L'intervento è previsto dall'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662/96 e, nel corso del tempo, ha subito numerose integrazioni e modifiche per meglio adattare lo strumento alle mutate esigenze del tessuto produttivo (Cfr. 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. La garanzia concessa consente, in presenza di condizioni prestabilite, di accedere più agevolmente al finanziamento bancario, rispetto alle normali condizioni di mercato, grazie alla

traslazione (per la quota del prestito garantita dal Fondo) del rischio di insolvenza del prestatore dalla banca erogatrice del finanziamento al Fondo di garanzia e, in ultima istanza, allo Stato, in caso di eventuale esaurimento delle risorse del Fondo - per effetto della garanzia di ultima istanza dello Stato italiano sulle obbligazioni assunte dal Fondo. L'intervento agevolativo può avvenire sulla base diverse modalità operative. Il Fondo, in primo luogo, 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*, ossia, delle garanzie rilasciate dal Fondo, in collaborazione con un confidi o con altro fondo di garanzia in favore direttamente della banca finanziatrice.

Una PMI, con il ricorso al Fondo di garanzia, può accedere ai finanziamenti erogati dalle banche coprendo fino all'80% del finanziamento con la garanzia pubblica e non oltre 2.500.000,00 euro di importo garantito dal Fondo. Attraverso il Fondo, l'impresa può, dunque, accedere al credito – soprattutto grazie al minor assorbimento di capitale di vigilanza delle banche conseguente alla “ponderazione zero” delle operazioni garantite dal Fondo - 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 tipologie di beneficiari, a titolo completamente gratuito.

Struttura dell'approfondimento

L'analisi condotta nel presente capitolo prende le mosse da una breve sintesi delle novità normative che hanno riguardato lo strumento e, successivamente, si propone di illustrare i principali aspetti legati all'operatività del Fondo nel corso del periodo 2009–2015, evidenziando, dapprima, i profili di efficacia registrata dallo strumento, per poi illustrare, più nel dettaglio, la dinamica dell'operatività del Fondo, con particolari focus sull'andamento delle domande accolte, sulle garanzie concesse e i finanziamenti garantiti, sulle sofferenze e sulle perdite liquidate. Tali dinamiche sono affrontate e valutate nell'analisi che segue sia in chiave aggregata, sia con approfondimenti in relazione alla tipologia di intervento, alla dimensione garantita, ai settori di attività economica e alla localizzazione geografica dell'impresa beneficiaria.

4.2. Le principali novità normative

Il Fondo, in virtù anche del mutato contesto economico generale e dell'esperienza maturata negli anni, è stato oggetto di numerosi interventi normativi che hanno migliorato le modalità di funzionamento ed esteso l'operatività anche a comparti produttivi e/o soggetti originariamente non ammessi. 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.

Le principali modifiche ed integrazioni normative dell'intervento sono intervenute a partire dalla fine del 2011. Tra gli atti normativi più rilevanti si segnala il "Decreto Salva Italia"³⁶, che consente al Fondo di operare, a titolo oneroso, tramite garanzie su portafogli di finanziamenti erogati da banche e intermediari finanziari a PMI. Tale disposizione è stata attuata con il Decreto interministeriale MiSE/MEF del 24 aprile 2013, che ha fissato le modalità operative della nuova linea di attività del Fondo. I portafogli di finanziamenti sono segmentati in classi di rischio e il Fondo interviene garantendo una quota pari all'80% della tranche junior del portafoglio, entro il limite massimo del 5% dell'ammontare del portafoglio di finanziamenti, ovvero, al 6% nel caso in cui il portafoglio abbia esclusivamente ad oggetto finanziamenti concessi a fronte della realizzazione di progetti di RSI e/o di programmi di investimenti. Per la concessione di garanzie su portafogli di finanziamenti sono riservate, nell'ambito della dotazione del Fondo stesso, risorse per un ammontare di 100 milioni di euro. Con la predetta dotazione di 100 milioni di euro, possono essere attivati nuovi finanziamenti alle PMI per un importo complessivo compreso tra 1,6 e 2 miliardi di euro.

Il *Decreto del Fare*³⁷, successivamente, stabilisce specifiche disposizioni finalizzate all'ulteriore potenziamento degli interventi del Fondo, che hanno trovato attuazione con il D.M. 27 dicembre 2013. Le principali novità hanno riguardato:

- (a) l'adeguamento dei criteri di valutazione economico-finanziaria delle imprese in funzione dell'andamento del ciclo economico, al fine di consentire l'accesso alla garanzia pubblica anche in favore di quelle imprese che, pur alle prese con contingenti e inevitabili difficoltà, restano comunque sane e con reali prospettive

³⁶ Art. 39 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, con la Legge 22 dicembre 2011, n. 214.

³⁷ Art. 1 del Decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni con la Legge 9 agosto 2013, n. 98.

- di sviluppo. Le modifiche apportate ad alcuni degli indici di valutazione (soprattutto “MOL/Fatturato”, con un dimezzamento dei valori di riferimento finora applicati) hanno determinato un incremento consistente del numero di imprese che possono potenzialmente avere accesso alla garanzia del Fondo;
- (b) la limitazione degli interventi del Fondo al rilascio di garanzie solo ed esclusivamente in relazione a operazioni finanziarie non ancora deliberate dal soggetto finanziatore (fatti salvi i casi in cui la delibera di concessione del finanziamento non sia condizionata, nella sua efficacia, al rilascio della garanzia del Fondo);
 - (c) l'introduzione di misure volte a rendere più esplicito il vantaggio generato dalla garanzia pubblica in favore delle PMI beneficiarie, con l'obbligo per i richiedenti (banche e confidi) di indicare, in sede di domanda, le condizioni che saranno applicate al finanziamento “con” e “senza” la garanzia del Fondo;
 - (d) la semplificazione delle modalità di presentazione delle richieste, attraverso un maggior ricorso a modalità telematiche di accesso e di gestione della garanzia;
 - (e) l'estensione della garanzia del Fondo anche ai professionisti iscritti in ordini o associazioni professionali (è previsto che le richieste di garanzia riferite a professionisti sono valutate sulla base del modello di scoring, già utilizzato dal Fondo per la valutazione dei professionisti che operano nei comuni del cratere sismico aquilano, per le imprese sottoposte al regime di contabilità semplificata o forfetaria, non valutabili sulla base dei dati di bilancio).

Con il *Decreto Destinazione Italia*³⁸, inoltre, sono ampliati i canali di finanziamento per le PMI al fine di rendere maggiormente appetibili per gli investitori istituzionali i titoli di debito emessi dalle imprese di minore dimensione; l'articolo 12, comma 6-bis, del Decreto in questione, dispone che la garanzia del Fondo può essere concessa anche in favore di Società di Gestione del Risparmio (SGR) che, in nome e per conto dei fondi comuni di investimento da esse gestiti, sottoscrivono obbligazioni o cambiali finanziarie di cui all'articolo 32 del d.l. n.83/2012 (*minibond*) emessi da piccole e medie imprese. Tale garanzia può essere concessa dal Fondo a fronte sia di singole operazioni di sottoscrizione di *minibond*, sia di *portafogli di minibond* sottoscritti dal soggetto che richiede la garanzia. Con decreto MiSE/MEF, del 5 giugno 2014, sono state individuate le modalità operative per la concessione della garanzia del Fondo su *minibond*.

³⁸ Art. 12 del D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 9.

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Con la Legge di Stabilità per il 2014³⁹ si istituisce, nell'ambito del Fondo di garanzia, la sezione Progetti di ricerca e innovazione, con una dotazione finanziaria di euro 100 milioni a valere sul medesimo Fondo. Tale Sezione è destinata alla concessione, a titolo oneroso, di garanzie a copertura delle prime perdite su portafogli, per un ammontare minimo complessivo pari a euro 500 milioni, su finanziamenti concessi dalla BEI direttamente o attraverso il sistema creditizio, per la realizzazione di grandi progetti per la ricerca e l'innovazione industriale posti in essere da imprese di qualsiasi dimensione (con particolare riguardo alle PMI e alle reti di imprese). L'accordo quadro tra il MISE, il MEF e la BEI è stato sottoscritto il 4 giugno 2014. Con decreto del MISE, di concerto con il MEF, sono definiti i criteri, le modalità di selezione e le caratteristiche dei progetti da includere nel portafoglio e le modalità operative per la concessione della predetta garanzia.

Nel corso del 2014 sono stati, inoltre, adottati ulteriori decreti attuativi per rendere compatibile l'operatività del Fondo di garanzia a nuovi e specifici obiettivi di sostegno al tessuto economico e produttivo. Tra gli atti normativi di recente adozione si segnalano i seguenti:

- con il *Decreto interministeriale 15 gennaio 2014*⁴⁰ – viene istituita una riserva nel Fondo di garanzia a favore delle imprese operanti nei distretti industriali della concia, del tessile e delle calzature ove siano state realizzate “opere di carattere collettivo per lo smaltimento o il riciclo dei rifiuti o per il riciclo e la depurazione di almeno il 95% delle acque ad uso industriale;
- nell'ambito della previsione di una sezione speciale a favore dell'imprenditoria femminile, istituita con *decreto 26 giugno 2012 del Ministro dell'Economica e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico*, e della successiva convenzione del 14 marzo 2013 tra Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per le pari opportunità, Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Economia e Finanza, dal 14 gennaio 2014 la sezione è stata resa attiva e è stata prevista una dotazione di 20 milioni di euro, dedicata ad imprese femminili. Alla base dell'iniziativa vi è l'esigenza di aiutare le donne che, statisticamente, trovano ostacoli maggiori rispetto agli uomini nel reperimento di risorse;
- con *decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 24 aprile 2014* sono state approvate le integrazioni alle condizioni di ammissibilità e le disposizioni di

³⁹ Legge 27 dicembre 2013, n. 147

⁴⁰ Decreto interministeriale 15 gennaio 2014 pubblicato nel S.O. n. 18 alla GU n. 56 dell'8 marzo 2014.

- carattere generale per l'amministrazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, relative alla concessione della garanzia su portafogli di finanziamenti;
- con il *decreto interministeriale 5 giugno 2014* - Interventi Fondo di garanzia su Minibond emessi da PMI, vengono definiti i requisiti e le caratteristiche delle operazioni ammissibili, le modalità di concessione della garanzia, i criteri di selezione, nonché l'ammontare massimo delle disponibilità finanziarie del Fondo da destinare alla copertura del rischio derivante dalla concessione della garanzia in argomento;
 - il decreto ministeriale 24 dicembre 2014 - Interventi di garanzia relativi al Fondo di garanzia per le PMI in favore di operazioni del micro-credito destinate alla micro-imprenditorialità. Il decreto stabilisce, con riferimento agli interventi di garanzia del Fondo in favore del micro-credito, destinati alla micro-imprenditorialità, le tipologie di operazioni ammissibili, le modalità di concessione della garanzia, i criteri di selezione delle operazioni, nonché la quota e l'ammontare massimo delle disponibilità finanziarie del Fondo da destinare alla copertura del rischio per le predette garanzie.

4.3. *L'operatività del Fondo e considerazioni sull'efficacia dello strumento*

Il monitoraggio condotto sul Fondo di Garanzia per le PMI consente di metterne in luce l'esponentiale crescita operativa registrata in ottica pluriennale.

Nel periodo di monitoraggio, il Fondo, infatti, ha accolto complessivamente n. 457.335 operazioni finanziarie, che hanno determinato garanzie concesse superiori a 41 miliardi di euro, ed attivato un volume di nuovi finanziamenti per oltre 69 miliardi di euro.

Nell'ultimo anno di rilevazione, il numero delle domande accolte è stato pari a oltre n. 102.000, in aumento rispetto al precedente anno (+19% circa).

Nel periodo 2009-2015 la distribuzione del numero delle domande accolte per classe dimensionale mostra una sensibile prevalenza, tra i beneficiari, delle microimprese (n. 268.000) rispetto alle piccole imprese (n. 145.000) e medie imprese (n. 44.000).

Considerando i volumi complessivi delle garanzie rilasciate, complessivamente pari ad oltre 41 miliardi di euro, tuttavia, l'incidenza delle piccole imprese (per un importo pari a quasi 18 miliardi di euro) risulta superiore sia alle medie (circa 13 miliardi di euro) che alle microimprese (circa 10 miliardi di euro).

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

2016

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Laddove si consideri l'ambito di attività economica prevalente (codici Ateco 2007) degli operatori economici trattati dal Fondo, nel periodo di monitoraggio la maggiore concentrazione delle richieste accolte è rappresentata dal comparto industriale (oltre 202.000 richieste – pari a circa il 44% del totale); seguito dal commercio (n. 175.000 – 38%) e dal settore dei servizi (n. 80.000 – 17,5%).

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 4,3 miliardi di euro. In considerazione di ciò, nel 2015, gli accantonamenti a presidio dei rischi di operatività del Fondo, con quasi 1,1 miliardi di euro, raggiungono il valore massimo rispetto ai precedenti anni.

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 2009-2015), è possibile riscontrare un'elevata efficacia dello strumento, con un effetto moltiplicatore, infatti, di circa 9,5 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 circa 15,9 volte la posta. Nel 2015, gli accantonamenti hanno determinato un moltiplicatore sui finanziamenti garantiti pari a 13,6 volte (i.e. 1 euro accantonato ha determinato 13,6 euro di finanziamento).

Rispetto al contesto generale, in cui i *policy maker* approfondono uno sforzo sempre più forte nella direzione della razionalizzazione ed "efficientamento" della spesa pubblica, con le sue caratteristiche di funzionamento, il basso impatto di finanza pubblica ed effetto leva, il Fondo di garanzia risulta uno strumento di primaria importanza per il sistema nazionale d'intervento a sostegno del tessuto produttivo ed economico.

4.4. La dinamica delle domande accolte, delle garanzie concesse e del finanziamento garantito

Una panoramica 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 della domanda a cui lo strumento agevolativo in questione si riferisce.

Relazione sugli Interventi di sostegno alle attività economiche e produttive | 2016
 MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Nel corso del 2015 (Tabella 4.1) le domande accolte, pari a oltre n. 102.000, raggiunge il numero massimo rispetto all'intero periodo di osservazione e, rispetto al precedente anno, fa segnare un incremento del 19% circa.

La crescita dello strumento agevolativo per le PMI appare ancora più evidente, se si confronta il volume delle domande accolte tra il 2009 e il 2015; in questo caso la variazione percentuale si attesta al +317%.

Con n. 457.335 operazioni accolte lungo l'intero periodo di riferimento, appare evidente la crescita esponenziale dell'operatività dello strumento.

Tabella 4.1: Operatività del Fondo (milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Operazioni accolte (n.)	24.602	50.069	55.201	61.410	77.229	86.228	102.596	457.335
Finanziamento garantito	4.884,69	9.058,83	8.328,44	8.146,72	10.751,62	12.857,21	14.998,17	69.025,67
Garanzia concessa	2.734,48	5.192,11	4.408,12	4.015,41	6.394,71	8.338,04	10.169,89	41.252,77
Importo accantonato	287,49	566,60	441,47	391,08	675,32	890,22	1.099,25	4.351,43

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Medio Credito Centrale

In ottica pluriennale e cumulata, il Fondo ha deliberato garanzie concesse per complessivi 41,25 miliardi di euro (10,2 miliardi di euro nel solo 2015, rappresentativo del 24,6% del totale, con un incremento del 22% rispetto al 2014) che hanno determinato finanziamenti garantiti per circa 69 miliardi di euro (quasi 15 miliardi di euro nel solo 2015, corrispondente al 21,7% del totale, con un incremento rispetto al 2014 del 16,6%). Per quanto riguarda le coperture del rischio delle operazioni garantite dal Fondo, l'importo complessivo accantonato si attesta a 4,3 miliardi di euro circa, di cui circa 1,1 miliardi di euro nell'ultimo anno di rilevazione.

Tabella 4.2: Dati di riepilogo delle richieste accolte (numero richieste e variazioni % rispetto all'anno precedente)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Cogaranzia	42	57	16	115	170	123	123	646
	-	35,71%	-71,93%	618,75%	47,83%	-27,65%	0,00%	-
Controgaranzia	18.427	34.201	37.466	41.305	46.296	45.778	48.565	272.038
	-	85,60%	9,55%	10,25%	12,08%	-1,12%	6,09%	-
Garanzia diretta	6.133	15.811	17.719	19.990	30.763	40.327	53.908	184.651
	-	157,80%	12,07%	12,82%	53,89%	31,09%	33,68%	-
Totale operazioni accolte	24.602	50.069	55.201	61.410	77.229	86.228	102.596	457.335

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Medio Credito Centrale

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