CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

IL SOSTEGNO ALLE GARANZIE PER LE IMPRESE "GARANZIA ITALIA"

Deliberazione 26 febbraio 2024, n. 57/2024/G



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

IL SOSTEGNO ALLE GARANZIE PER LE IMPRESE "GARANZIA ITALIA"

Relatore
Consigliere Natale Maria Alfonso D'AMICO

Hanno collaborato: Claudia Tagliaferro, Fabio Piccato, Domenico Tondini.

SOMMARIO

Pag.

Deliberazione 07

* * *

Relazione 11

Sintesi 13

CAPITOLO I - Aspetti generali e normativi 15
1. Finalità dell'Indagine 15
2. Riferimenti normativi 15
3. Assetto organizzativo 16

CAPITOLO II - Tempi e procedure per concessione della garanzia, modalità di accantonamento ed effetti della misura 23
1. Tempi medi per l'emissione dei D.M. di concessione della garanzia 23
2. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021: concentrazione individuale e settoriale 24
3. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021: l'andamento dei sinistri e l'andamento prospettico atteso 26
4. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2022. 27
5. Le modalità di accantonamento e trattamento contabile 30
6. Effetto ed impatti della misura in termini di costo e disponibilità del credito 34

CAPITOLO III – Considerazioni conclusive 39
1.Esiti del contraddittorio 39
2. Considerazioni conclusive dell'istruttoria, raccomandazioni e proposte 39

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Tempi impiegati per la concessione della garanzia……. 23
Tabella 2 - Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021 - dettaglio per settori 25
Tabella 3 - Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021 - dettaglio per controparti 25
Tabella 4 - Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12 2021 – elenco dei sinistri registrati e potenziali 26
Tabella 5 - Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2022 - garanzie perfezionate al 31.12.2022 28
Tabella 6 - Prestiti garantiti per dimensione d'impresa 28
Tabella 7 - Prestiti garantiti per settore economico di appartenenza 29
Tabella 8 - Prestiti garantiti per area geografica. 29
Tabella 9 - Min. Economia e finanze cap. 7403 33
Tabella 10 – Risparmio medio sul costo del credito 36

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Prestiti bancari e tassi d'interesse sui nuovi prestiti 35

DELIBERAZIONE

CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

I Collegio
Adunanza del 6 febbraio 2024
e Camera di consiglio del 6 febbraio 2024

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:
Presidente della Sezione: Mauro OREFICE
Consiglieri: Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Domenico PECCERILLO, Patrizia COPPOLA BOTTAZZI, Paola COSA, Michele SCARPA, Gerardo de MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Cons. Fabia D'ANDREA
Primi Referendari: Paola LO GIUDICE
Referendari: Andrea GIORDANO, David DI MEO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 8 marzo 2021, n. 5/2021/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Cons. Natale Maria Alfonso d'Amico, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a *"Il sostegno alle garanzie per le imprese Garanzia Italia";*

vista l'ordinanza n. 1/2024 prot. n. 289 in data 19 gennaio 2024, con la quale il presidente della Sezione ha convocato in adunanza pubblica il I Collegio per il giorno 06 febbraio 2024, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota prot. n. 299 del 19 gennaio 2024, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Capo di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
Direzione VI – Interventi finanziari nell'economia;
Organismo indipendente di valutazione della *performance;*
Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze;

vista la nota n. 301 del 19 gennaio 2024, con la quale il Servizio di segreteria per le

adunanze ha dato avviso dell'adunanza pubblica alla Presidenza del Consiglio dei ministri;

udito il relatore, Cons. Natale Maria Alfonso D'AMICO;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per il Ministero dell'Economia e delle finanze:

Dott. Roberto CICIANI, Dirigente Generale Direzione I Dipartimento Economia, Dott.ssa Tiziana DE LUCA, dirigente, e Dott.ssa Silvia TOSSINI, dirigente;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, Dott.ssa Elena PALUMBO, dirigente Ufficio VII;

vista la memoria n. 1 del Ministero dell'Economia e delle finanze – Organismo indipendente di valutazione della *performance*, acquisita al protocollo n. 477 del 29 gennaio 2024;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la relazione concernente *"Il sostegno alle garanzie per le imprese Garanzia Italia"*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministro dell'economia e delle finanze, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Segretariato generale;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Capo di Gabinetto;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Direzione VI – Interventi finanziari nell'economia;

Organismo indipendente di valutazione della performance;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'Economia e delle finanze.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il Relatore	Il Presidente
Natale Maria Alfonso D'Amico	Mauro Orefice
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 26 febbraio 2024

Il Dirigente
Dott.ssa Anna Maria Guidi
f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

Con delibera n. 5 dell'8 marzo 2021, questa Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato - ha programmato l'Indagine VI.2/2021 "Il sostegno alle garanzie per le imprese", al fine di approfondire l'intervento normativo che ha riguardato il "Fondo a copertura degli oneri derivanti dalle garanzie assunte da SACE", oggetto di attenzione da parte del legislatore nel periodo emergenziale (art.1. d.l. n.23/2020 e art. 31, c.1, d.l. n.34/2020), con l'intento di assicurare, attraverso misure temporanee di supporto, la necessaria liquidità alle imprese con sede in Italia, colpite dall'emergenza Covid-19 (Garanzia Italia).

In particolare, l'articolo l del citato d.l. n. 23/2020 (c.d. decreto Liquidità) ha rafforzato e ampliato l'operatività di SACE S.p.A., autorizzata a concedere fino al 30 giugno 20221 garanzie in favore di soggetti finanziatori fino ad un importo complessivo massimo pari ad euro 200 miliardi (c.d. "Garanzia Italia"). Sulle obbligazioni di SACE S.p.A. derivanti dalle menzionate garanzie è accordata di diritto la garanzia dello Stato. A tal fine, l'articolo l, comma 14, del Decreto Liquidità ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo a copertura degli impegni connessi alla concessione da parte di SACE S.p.A. delle menzionate garanzie, nonché delle garanzie emesse ai sensi dell'articolo 6, comma 14-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e delle garanzie emesse in favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, come previsto dall'articolo 35, comma 5, Decreto Rilancio. Per la gestione di tale Fondo, il medesimo comma 14 ha previsto l'apertura di un conto corrente di tesoreria centrale intestato a SACE S.p.A. nel quale sono versate le commissioni incassate, al netto degli importi spettanti alla stessa SACE S.p.A. come rimborso dei costi di gestione sostenuti.

L'indagine ha l'obiettivo di analizzare la gestione del Fondo e l'utilizzo delle risorse previste dalla normativa emergenziale da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e di SACE spa.

[1] Tale termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2020 dal Decreto Liquidità, è stato prorogato dalla Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020) al 30 giugno 2021 e successivamente al 31 dicembre 2021 dal Decreto Sostegni-bis (DL n. 73/2021) e al 30 giugno 2022 dalla Legge di bilancio 2022 (L. 234/2021).

Dopo aver delineato il quadro normativo, si descrive l'assetto organizzativo preposto alla sua attuazione, illustrando le due diverse procedure normativamente previste.

Si passa poi all'analisi della concreta operatività dello strumento, soffermandosi sulla tempestività nell'erogazione della garanzia e sui suoi effetti sul costo e sulla disponibilità di credito per le imprese. Uno specifico paragrafo è destinato alla descrizione del trattamento contabile delle operazioni di cui si tratta.

Il paragrafo finale è destinato alle conclusioni dell'indagine.

CAPITOLO I
ASPETTI GENERALI E NORMATIVI

Sommario: -1. Finalità dell'Indagine; -2. Riferimenti normativi; -3. Assetto organizzativo.

1. Finalità dell'Indagine

Tra le misure a sostegno del sistema imprenditoriale adottate con lo scopo di contrastare gli effetti economici della pandemia da Covid-19, va annoverato l'intervento normativo che ha riguardato il "Fondo a copertura degli oneri derivanti dalle garanzie assunte da SACE", oggetto di attenzione da parte del legislatore nel periodo emergenziale (ad opera dell'art. 1, d.l. n. 23/2020 c.d. "decreto Liquidità" e dell'art. 31, c. 1, d.l. n. 34/2020 c.d. "decreto Rilancio"). L'intento era quello di assicurare, attraverso misure temporanee, la necessaria liquidità alle imprese con sede legale in Italia (diverse dalle banche e da altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito) colpite dall'epidemia COVID-19, attraverso la concessione di una assicurazione sui finanziamenti loro accordati da intermediari finanziari. Il sostegno economico in questione è stato previsto anche a beneficio delle imprese più piccole, attraverso l'apposito fondo di garanzia gestito dal Mediocredito Centrale. Questa indagine è limitata all'utilizzo delle risorse previste dalla normativa emergenziale oggetto di gestione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e di SACE s.p.a.

2. Riferimenti normativi

Al fine di assicurare la necessaria liquidità alle imprese con sede legale in Italia, colpite dall'epidemia COVID-19, il menzionato articolo l del decreto Liquidità ha rafforzato e ampliato l'operatività di SACE S.p.A., autorizzata a concedere fino al 30 giugno 2022[2], garanzie in favore di soggetti finanziatori fino ad un importo complessivo massimo pari ad euro 200 miliardi (c.d. "Garanzia Italia"). Sulle obbligazioni di SACE S.p.A.

[2] Tale termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2020 dal Decreto Liquidità, è stato prorogato dalla Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020) al 30 giugno 2021 e successivamente al 31 dicembre 2021 dal Decreto Sostegni-bis (DL n. 73/2021) e al 30 giugno 2022 dalla Legge di bilancio 2022 (L. 234/2021).

derivanti dalle menzionate garanzie è accordata di diritto la garanzia dello Stato. A tal fine, l'articolo l, comma 14, del Decreto Liquidità ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo a copertura degli impegni connessi alla concessione da parte di SACE S.p.A. delle menzionate garanzie, nonché delle garanzie emesse ai sensi dell'articolo 6, comma 14-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e delle garanzie emesse in favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, come previsto dall'articolo 35, comma 5, Decreto Rilancio. Per la gestione di tale Fondo, il medesimo comma 14 ha previsto l'apertura di un conto corrente di tesoreria centrale intestato a SACE S.p.A. nel quale sono versate le commissioni incassate, al netto degli importi spettanti alla stessa SACE S.p.A. come rimborso dei costi di gestione sostenuti.

Le garanzie ai sensi del Decreto vengono rilasciate da SACE nel rispetto delle previsioni normative e fino a completo utilizzo delle somme messe complessivamente a disposizione.

3. Assetto organizzativo

Nell'ambito dell'organizzazione funzionale delle attribuzioni istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze, spetta al Dipartimento del Tesoro il ruolo di organo di supporto tecnico all'elaborazione e all'attuazione delle scelte di politica economica e finanziaria del Governo, sia in ambito nazionale che internazionale. In tale cornice di riferimento, il Dipartimento elabora le strategie macroeconomiche e i più significativi documenti di programmazione economico-finanziaria; rappresenta il Governo nei principali consessi economici e finanziari europei e internazionali; è responsabile della gestione del fabbisogno e degli interventi finanziari dello Stato, della gestione e della valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato; si occupa di vigilanza e regolamentazione del sistema bancario e finanziario, nonché di prevenzione dei reati finanziari e delle frodi sui mezzi di pagamento. Il Dipartimento del Tesoro è oggi articolato in sette Direzioni Generali, tra le quali la Direzione VI che, tra le sue molteplici competenze, annovera quella di unità tecnico-amministrativa di declinazione delle competenze del Tesoro riferibili agli interventi finanziari

nell'economia anche tramite programmi di garanzie pubbliche. Rispetto allo strumento Garanzia Italia, al pari di altri pure facenti riferimento alla medesima Direzione, il ruolo della Direzione VI è stato e continua ad essere, prioritariamente, quello di studio, analisi ed elaborazione dei contributi tecnici di supporto all'elaborazione delle politiche di sostegno all'economia attraverso garanzia pubblica. In tale contesto, la Direzione VI ha partecipato ai tavoli interministeriali e supportato l'attività pre-legislativa di elaborazione delle proposte di sviluppo di Garanzia Italia, il cui quadro regolatorio di riferimento è stato soggetto a frequenti interventi per via del susseguirsi di modifiche ai quadri temporanei di deroga al regime europeo degli aiuti di Stato, varati per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Si spiega in tale ottica il ruolo svolto dal Dipartimento del Tesoro, attraverso la Direzione VI, nella preparazione dell'istruttoria amministrativa funzionale all'adozione, previa bollinatura della Ragioneria generale dello Stato, del decreto con cui ai sensi dell'articolo l, comma 7, Decreto Liquidità e ss.mm., sentito il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze dà corso alla delibera adottata dai competenti organi statutari di SACE S.p.A. di rilascio delle garanzie operanti sotto il regime di Garanzia Italia. Nell'impianto dell'articolo l del Decreto Liquidità, nel cui perimetro si colloca Garanzia Italia, l'istruttoria amministrativa svolta dal Dipartimento del Tesoro e dalla Ragioneria generale dello Stato è sostanzialmente volta a deliberare la rispondenza dell'operatività in garanzia, documentata e istruita tecnicamente da SACE S.p.A., secondo la diligenza propria dell'operatore professionale di settore, alle finalità, *lato sensu* politiche, di supporto all'economia reale fornito dallo strumento, nel complicato frangente di shock macro e micro-economico, causato, a livello mondiale, dalla pandemia. In questa prospettiva di contributo al monitoraggio dell'efficacia degli interventi dello Stato nell'economia tramite garanzia, il Dipartimento del Tesoro ha avviato, nel 2018, un progetto per il monitoraggio e la gestione del rischio delle cd. *Contingent Liabilities* - curato dalla Direzione VI - volto a migliorare le capacità previsionali e programmatiche da parte dello Stato, anche e soprattutto ai fini di una più accurata definizione delle politiche pubbliche. Il progetto mira al rafforzamento e all'implementazione di strumenti di analisi quantitativa, incluso lo sviluppo di metodologie e di modelli interni di stima previsionale delle

perdite attese e dei potenziali impatti sulla finanza pubblica derivanti dall'escussione delle garanzie (per Garanzia Italia, il modello è di tipo deterministico attuariale). La possibilità di stimare secondo logiche programmatorie di medio lungo periodo gli impatti diretti ed indiretti correlati ai singoli interventi finanziari messi in campo dallo Stato risulta funzionale alla razionale quantificazione degli stanziamenti necessari a copertura degli impegni assunti e a mitigare l'effetto negativo di picchi inattesi di richieste di escussione e di eventuali impatti imprevisti sui saldi di finanza pubblica e sul debito pubblico, sia per l'elaborazione di eventuali proposte correttive, inclusa l'assunzione di politiche prudenziali.

Ai sensi dell'articolo l del Decreto Liquidità, la garanzia di cui qui si tratta è rilasciata attraverso due diverse procedure, applicate, secondo lo schema disegnato dal legislatore, in ragione della complessità operativa e dimensionale delle imprese beneficiarie e dell'entità dell'importo dell'operazione finanziaria assistita da garanzia. In particolare, l'articolo l, commi 6 e 7, del Decreto Liquidità individua così le due procedure per il rilascio della garanzia:

a) una procedura semplificata, per le imprese con fatturato individuale fino a 1,5 miliardi di euro e con non più di 5000 dipendenti in Italia;

b) una procedura ordinaria, riservata ad imprese con fatturato individuale superiore a 1,5 miliardi di euro o con numero di dipendenti in Italia superiore a 5000, nella quale, secondo l'impianto disegnato dalla norma, è previsto l'intervento dell'autorità amministrativa nel processo di rilascio della garanzia.

Con riferimento alla procedura ordinaria, il soggetto finanziatore è tenuto a coordinarsi con SACE S.p.A. per l'avvio della fase istruttoria. Pertanto, prima dell'avvio delle procedure interne di analisi creditizia e di verifica dei requisiti di eleggibilità previsti dal Decreto Liquidità per accertarne la piena sussistenza, il soggetto finanziatore dovrà:

• comunicare a SACE S.p.A. il nominativo dell'impresa che ha richiesto il finanziamento, con specificati i principali termini e condizioni generali dell'operazione (ivi inclusa la percentuale di garanzia richiesta) e le caratteristiche previste dal Decreto Liquidità, non appena ricevuta la richiesta stessa da parte dell'impresa (e non dopo la conclusione del proprio processo istruttorio), allegando gli elementi qualitativi utili

alla valutazione di impatto;

• con riferimento alla percentuale di copertura della garanzia, qualora si preveda (art. 1 comma 8 del decreto legge 23/2020) una richiesta di incremento della stessa rispetto alle soglie standard, si richiede di inviare a SACE S.p.A. una lettera di impegni ulteriori (di cui all'art. l, comma 8, del Decreto Liquidità) assunti dall'impresa beneficiaria;

• inviare a SACE S.p.A. la documentazione a supporto del ruolo svolto dall'impresa beneficiaria rispetto alle aree e profili di cui all'articolo l, comma 7, del Decreto Liquidità, nella quale l'impresa richiedente fornisce le informazioni e le motivazioni a supporto dell'esistenza dei requisiti di eleggibilità. Inoltre, la banca dovrà inviare a SACE S.p.A. al momento della richiesta di garanzia:

- ❖ una scheda di sintesi dell'istruttoria, completa di tutti gli elementi che hanno concorso alla delibera positiva assunta dal soggetto finanziatore stesso, oltre alle motivazioni per le quali il soggetto finanziatore ritiene, nei casi in cui dovesse essere richiesto, sussistano le condizioni per un innalzamento della percentuale di garanzia, in coerenza con quanto previsto dal Decreto Liquidità, fornendo le motivazioni a supporto della stessa proposta;
- ❖ informazioni utili per svolgere l'analisi creditizia quali: I - bilancio, ultimo disponibile anche provvisorio, II - composizione e scadenze del debito finanziario (qualora non desumibili dal bilancio), III - *business plan* ed eventuali azioni per fronteggiare l'emergenza, IV - *backlog* per aziende che operano su commessa.

Una volta completata l'istruttoria, SACE S.p.A. ne invia gli esiti al Ministero dell'economia e delle finanze. Il rilascio della garanzia da parte di SACE S.p.A. è, infatti, nel caso della procedura ordinaria, subordinato all'emissione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello Sviluppo economico, ai sensi dell'articolo l, comma 7 del Decreto Liquidità. Una volta effettuata la verifica di conformità ai presupposti di legge e ottenuta l'eventuale integrazione istruttoria richiesta, la Direzione predispone uno schema di decreto del Ministro volto a dare corso alla delibera adottata dagli organi deliberativi di SACE S.p.A.. Nel caso di procedura ordinaria, qualora ai sensi dell'articolo l, comma 8, l'impresa richieda di innalzare le percentuali di copertura della garanzia, è richiesta l'assunzione specifica

di impegni ulteriori rispetto a quelli normativamente previsti, impegni di cui gli organi di indirizzo politico delle amministrazioni coinvolte nel processo vagliano l'idoneità, rispetto agli obiettivi strategici previsti dall'articolo 1, comma 7, ovvero: a) contributo allo sviluppo tecnologico; b) appartenenza alla rete logistica e dei rifornimenti; c) incidenza su infrastrutture critiche e strategiche; d) impatto sui livelli occupazionali e mercato del lavoro; e) peso specifico nell'ambito di una filiera produttiva strategica.
Il decreto è adottato sulla base dell'istruttoria e della delibera degli organi di SACE S.p.A. tenuto conto delle risultanze restituite dall'applicazione di apposite *score cards* elaborate dalle unità di analisi interna di SACE S.p.A., soprattutto per la verifica delle condizioni alle quali la norma appena citata subordina l'innalzamento della garanzia
Lo schema di decreto ministeriale unitamente al fascicolo istruttorio è trasmesso al Gabinetto del Ministro per l'invio, ai fini dell'acquisizione del prescritto parere, al Ministero dello sviluppo economico, dal quale il dossier viene processato secondo le relative prassi. Acquisito il parere, lo schema viene inviato alla Ragioneria generale dello Stato per la bollinatura e, una volta firmato e bollinato, è trasmesso per l'ulteriore seguito presso gli organi di controllo. Ottenuta la registrazione dell'Ufficio Centrale di Bilancio e della Corte dei Conti, la Direzione VI provvede alla trasmissione a SACE S.p.A. che dà corso alla propria delibera consiliare, rilasciando la garanzia in favore della banca (o del pool di banche coordinate da un unico soggetto agente).
Nell'ambito della procedura "semplificata", di contro, SACE S.p.A. - in base alle disposizioni di cui all'art. l del Decreto Liquidità - rilascia la garanzia a valle della procedura istruttoria condotta dal soggetto finanziatore e senza il coinvolgimento del Ministero dell'economia e delle finanze. Più nel dettaglio, il soggetto finanziatore, verificati i criteri di eleggibilità ed effettuata l'istruttoria creditizia, in caso di esito positivo del processo di delibera dei propri organi inserisce la richiesta di garanzia nel portale *online* di SACE S.p.a. che, una volta riscontrato l'esito positivo della delibera del soggetto finanziatore e la completezza delle informazioni presentate, emette la garanzia e comunica al soggetto finanziatore il Codice Unico Identificativo della garanzia stessa.
Nella sostanza, lo schema così delineato ha visto, nella fase di principale operatività dello strumento, l'assoluta prevalenza della più agile procedura semplificata. A fine

dicembre 2021 – quindi nel periodo di massima operatività dello strumento in discorso - esse coprivano il 99,6 per cento delle 4.344 operazioni perfezionate, per un importo finanziato pari a 22,3 mld e un garantito pari a euro 20,2 miliardi, ossia il 71,6 per cento degli impegni assunti da SACE. Le 17 operazioni processate con procedura ordinaria, per un importo finanziato pari a euro 9,9 miliardi e un importo garantito pari a euro 8 miliardi, coprono il residuo 28,4 per cento degli impegni assunti da SACE.

CAPITOLO II
Tempi e procedure per concessione della garanzia, modalità di accantonamento ed effetti della misura

Sommario: -1. Tempi medi per l'emissione dei D.M. di concessione della garanzia; -2. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021: concentrazione individuale e settoriale; -3. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021: l'andamento dei sinistri e l'andamento prospettico atteso; -4. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2022; -5. Le modalità di accantonamento e trattamento contabile; -6. Effetto ed impatti della misura in termini di costo e disponibilità del credito.

1. Tempi medi per l'emissione dei D.M. di concessione della garanzia.

Con riferimento alle 17 operazioni in procedura ordinaria cui si è fatto cenno nel capitolo precedente, si fornisce, di seguito, una tavola sinottica riepilogativa delle date dei fatti rilevanti dal punto di vista istruttorio, per come processati dai sistemi di gestione documentale del Dipartimento del Tesoro.

Tab. 1 Tempi impiegati per la concessione della garanzia – operazioni in procedura ordinaria

	operazione	data delibera SACE	data delibera MISE	data decreto
1	OVIESSE S.P.A.	21/05/2020	09/06/2020	10/06/2020
2	ITALIANA PETROLI S.P.A.	21/05/2020	19/06/2020	19/06/2020
3	F.C.A. ITALY S.P.A.	28/05/2020	19/06/2020	21/06/2020
4	FINCANTIERI S.P.A.	23/07/2020	27/08/2020	28/08/2020
5	SARAS S.P.A.	06/08/2020	22/09/2020	24/09/2020
6	AUTOGRILL S.P.A.	29/09/2020	09/11/2020	11/11/2020
7	MARR S.P.A.	29/09/2020	15/12/2020	22/12/2020
8	CIRFOOD S.C.	17/11/2020	21/12/2020	22/01/2021
9	COOP ALLEANZA 3.0 -S.C	17/11/2020	28/12/2020	12/01/2021
10	KOS S.P.A.	30/01/2020	18/03/2021	31/03/2021
11	ITALIANA PETROLI S.P.A.	22/12/2020	17/03/2021	19/03/2021
12	ITALPREZIOSI S.P.A	03/05/2021	28/07/2021	06/08/2021
13	COSTA CROCIERE S.P.A.	03/05/2021	28/07/2021	06/08/2021
14	MARCEGAGLIA STEEL S.P.A.	03/05/2021	28/07/2021	26/08/2021
15	CAMST S.C.A.R.L.	27/05/2021	28/07/2021	06/08/2021
16	ACCIAIERIE D'ITALIA S.P.A.	29/07/2021	09/09/2021	16/09/2021
17	CIRFOOD S.C.	29/07/2021	18/11/2021	29/11/2021

Fonte Dipartimento del Tesoro

Dalla tabella si evince che in media tra il momento della delibera SACE e il decreto di concessione della garanzia sono passati un po' meno di tre mesi; se si escludono le tre operazioni che per diversi motivi hanno richiesto un tempo più lungo, per le altre 14 il tempo medio è stato inferiore a due mesi. Quanto alle garanzie concesse in procedura semplificata, SACE riferisce che in oltre il 99 per cento dei casi il tempo trascorso fra la acquisizione della documentazione da parte degli intermediari abilitati e la concessione della garanzia è stato inferiore a 2 giorni. Tempi così brevi sono stati resi possibili da una pronta attivazione di una specifica procedura informatica, attraverso la quale gli intermediari abilitati forniscono direttamente la documentazione richiesta. Quanto alla valutazione del merito creditizio dei soggetti garantiti, la procedura fa affidamento sulle valutazioni condotte dagli intermediari proponenti i quali, è bene ricordarlo, rimangono gravati da una quota del rischio connesso a ciascuna operazione di volta in volta proposta.

2. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021: concentrazione individuale e settoriale.

Ai sensi dell'articolo l del Decreto Liquidità possono accedere a Garanzia Italia le imprese con sede legale in Italia, diverse da banche ed altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito, non identificate ai sensi dei regolamenti Europei come aziende in difficoltà al 31 dicembre 2019 e che, alla data del 29 febbraio 2020, non risultavano segnalate tra le esposizioni deteriorate come rilevabili dal soggetto finanziatore, e che si siano trovate in una situazione di difficoltà a seguito dell'epidemia di Covid 19. Tanto premesso, si riporta di seguito il dettaglio, per Settore (Tab.2) e per Controparti (Tab.3), delle operazioni approvate in procedura ordinaria al 31.12.2021.

Tab. 2 - Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021 - dettaglio per settori

(Importi in euro)

PORTAFOGLIO EMESSO	IV trimestre 2021		
settore	**numero controparti**	**esposizione**	**incidenza esposizione**
Servizi non finanziari	1129	10.985.352.520	38,96%
Automobilistico	49	6.057.824.859	21,48%
Infrastrutture e Costruzioni	141	1.676.462.844	5,94%
Industria metallurgica	175	1.646.185.935	5,84%
Chimico/Petrolchimico	139	1.427.467.139	5,06%
Agroalimentare	203	1.281.419.359	4,54%
Industria meccanica	128	1.082.248.580	3,84%
Navale	9	957.468.247	3,40%
Tessile	61	805.984.196	2,86%
Acqua, Ambiente, Servizi urbani	102	704.734.374	2,50%
Altre industrie	76	675.315.812	2,39%
Beni di consumo	47	384.410.949	1,36%
Elettrico	55	364.830.668	1,29%
Aeronautico	4	76.139.893	0,27%
Servizi finanziari non bancari	21	69.448.068	0,25%
Oil &Gas	1	3.699.575	0,01%
Minerario	1	658.894	0,00%
TOTALE	**2341**	**28.199.651.912**	**100,00%**

Fonte: SACE S.p.a.

Tab. 3 - Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021 - dettaglio per controparti

(Importi in euro)

controparte	**esposizione**
Fca Italy S.P.A.*	5.273.572.796
Fincantieri S.P.A.	853.622.524
Costa Crociere S.P.A.	392.739.075
Marcegaglia Steel S.P.A.	360.262.575
Alpitur S.P.A.	339.811.948
Maire Tecnimont S.P.A.	319.441.600
Acciaierie d'Italia S.P.A.	248.520.000
Saras S.P.A.	235.276.493
Autogrill S.P.A.	234.438.750
Italiana Petroli S.P.A.	230.057.042
Altre controparti – procedura semplificata	19.711.909.109
TOTALE	**28.199.651.912**

Fonte: SACE S.p.a.

***Finanziamento rimborsato successivamente al 31.12.2021**

3. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2021: l'andamento dei sinistri e l'andamento prospettico atteso.

Le esposizioni classificate da SACE al 31.12.2021 nella categoria deteriorata sono pari ad euro 230,7 milioni e sono prevalentemente riconducibili a richiesta di accesso da parte delle imprese a procedure concorsuali (per complessivi euro 118 milioni) ed eventi di sinistrosità conclamati (per euro 112 milioni). La perdita attesa multi-periodale (ossia stimata su tutto l'orizzonte temporale del portafoglio) è, secondo i dati forniti da SACE S.p.A., pari a 2.157,5 milioni.

Nella Tabella che segue viene riportato l'elenco delle posizioni deteriorate così come risultante dal risk report di SACE (con la ragione sociale delle singole controparti opportunamente oscurata).

Tab.4 - Portafoglio di Garanzia Italia al 31 dicembre 2021 – elenco dei sinistri registrati e potenziali
(importi in milioni di euro)

	Ragione sociale	Esp. (Mln)	Esp. In sinistro al 31/12/2021	Stato della controparte	Settore
Sinistri conclamati 112 Mln.	XXX	84,5	84,5	Proposta di piano di ristrutturazione	Tour operator - Turismo
	XXX	14,6	14,6	Proposta concordataria	Energia
	XXX	8,4	2,32	Proposta concordataria	Alimentare
	XXX	5,9	3,34	Proposta concordataria	Informatica
	XXX	4,5	4,5	Proposta concordataria	Prodotti petroliferi
	XXX	2,3	2,3	Fallimento	Abbigliamento
	XXX	0,5	0,5	Proposta concordataria	Alimentare
	XXX	0,14	0,14	Proposta concordataria	Ristorazione
Potenziali denunce di sinistro 118 Mln.	XXX	38,2		Composizione negoziata D.L. 118/2021	Energia
	XXX	16,1		Proposta concordataria	Cambia valute - Turismo
	XXX	14,1		Sinistro Crediti BT	Costruzione di edifici

	XXX	13,9		Ristrutturazione post indennizzo	Fabbricazione di autoveicoli
	XXX	6		Proposta concordataria	Fabbricazione di articoli in pelle
	XXX	5		Proposta concordataria controllante	Immobiliare
	XXX	4,8		Sinistro Cauzione BT	Costruzione di edifici
	XXX	4,6		Proposta concordataria	Costruzione di strade
	XXX	4,4		Proposta concordataria	Energia
	XXX	1,1		Proposta concordataria	Ristorazione
	XXX	0,8		Sinistro Crediti BT	Fabbricazione di prodotti chimici
	XXX	0,21		In liquidazione	Informatica
	TOTALE	**230**	**112**		

Fonte: Risk report SACE S.p.a.

4. Portafoglio di Garanzia Italia al 31.12.2022

Come già riferito, l'intervento Garanzia Italia è proseguito fino al 30 giugno 2022. Nelle tabelle che seguono sono indicati i volumi dei prestiti garantiti in essere a fine anno, distinti per tipo di intervento, dimensione dell'impresa e settore economico di appartenenza della stessa.

Tab. 5 - Garanzie perfezionate al 31/12/2022

(importi in euro)

	Periodo di riferimento	Perfezionato Garanzia Italia*
PMI - Importo garantito in essere	Stock al 31/12/2022	1.548.878.051
PMI - Stima accantonamenti	Stock al 31/12/2022	237.841.211
Grandi imprese - Importo garantito in essere Procedura ordinaria	Stock al 31/12/2022	4.063.269.752
Grandi imprese - Importo garantito in essere Procedura semplificata	Stock al 31/12/2022	19.937.395.215
Escussioni liquidate	Flusso al 31/12/2022	1.915.416,68

Fonte: SACE S.p.a. per Garanzia Italia

* I dati riportati in tabella sono provvisori e riferiti al preconsuntivo

Tab. 6 - Prestiti garantiti per dimensione di impresa

(importi in euro)

Dimensione d'impresa	**Stock garantito al 31/12/2022**	**Valore percentuale**
Grande	23.967.975.978	94%
PMI	1.548.878.051	6%
Totale	**25.516.854.029**	**100%**

Fonte: SACE S.p.a. per Garanzia Italia

Tab. 7 - Prestiti garantiti per settore economico di appartenenza

(importi in euro)

Settore Industriale	Stock garantito al 31/12/2022	Valore percentuale
Servizi non finanziari	12.384.948.155	49%
Industria metallurgica	2.099.330.709	8%
Chimico/ Petrolchimico	1.781.320.671	7%
Infrastrutture e Costruzioni	1.756.693.659	7%
Agroalimentare	1.468.662.005	6%
Industria meccanica	1.172.839.257	5%
Acqua, Ambiente, Servizi Urbani	851.908.530	3%
Navale	838.856.405	3%
Altri Settori	3.162.294.639	12%
Totale	**25.516.854.029**	**100%**

Fonte: SACE S.p.a. per Garanzia Italia

Tab. 8 - Prestiti garantiti per area geografica.

(importi in euro)

Area Geografica	Grandi Imprese	PMI (Valore in €)	Totale
Nord Ovest	9.944.518.224	474.365.012	10.418.883.236
Nord Est	6.952.965.179	378.006.725	7.330.971.903
Centro	4.431.856.851	400.382.361	4.832.239.212
Sud	2.638.635.725	296.123.953	2.934.759.678
Totale	**23.967.975.978**	**1.548.878.051**	**25.516.854.029**

Fonte: SACE S.p.a. per Garanzia Italia

La metodologia utilizzata da SACE per la stima delle escussioni attese per Garanzia Italia 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, nonché da una stima delle probabilità

di *default* associate al contraente del finanziamento, che viene effettuata in funzione del *rating* del contraente stesso 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; a tal proposito, nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta dal Dipartimento del Tesoro, SACE trasmette una rendicontazione periodica ufficiale (*Risk Report*), su base trimestrale, recante il dettaglio dell'andamento delle garanzie deliberate e perfezionate, degli accantonamenti effettuati, delle esposizioni in sinistro ed escussioni liquidate (uscite di cassa). Sulla base di tale reportistica, il Dipartimento del Tesoro conduce le analisi relative alla capienza e adeguatezza delle risorse stanziate sul fondo, a copertura delle perdite attese, in particolare tramite confronto tra gli indicatori relativi alle garanzie concesse, rispetto al potenziale stimato, e delle garanzie escusse, rispetto agli importi accantonati.

In merito al grado di avanzamento del citato progetto avviato nel 2018 dal Dipartimento del Tesoro per il monitoraggio e la gestione del rischio delle c.d. *Contingent Liabilities*, con specifico riferimento allo schema Garanzia Italia, il Dipartimento stesso ha comunicato che è stata definita una metodologia di calcolo dei rischi ed un modello interno di stima previsionale delle perdite attese. Il modello sviluppato è di tipo deterministico attuariale e, in linea con la metodologia adottata dal gestore SACE, stima le perdite attese sulla base di ciascuna singola posizione (finanziamenti) e non su una logica aggregata di portafoglio.

5. Le modalità di accantonamento e il trattamento contabile.

Sulle obbligazioni assunte da SACE S.p.A., a seguito delle garanzie concesse, è prevista la garanzia al l00 per cento dello Stato, escutibile a prima richiesta e senza regresso, esplicita, incondizionata, irrevocabile ed estesa a capitale, interessi e ogni altro onere accessorio (articolo l, comma 5, Decreto Liquidità).

In relazione alle modalità di determinazione degli accantonamenti a copertura dei rischi assunti, il Dipartimento del Tesoro ha rappresentato quanto segue.

In linea generale, per gli strumenti di garanzia statale, spetta ai Gestori, e quindi per quanto riguarda Garanzia Italia a SACE S.p.A., determinare, a fronte delle garanzie

emesse, le somme da accantonare a copertura delle perdite attese onde poter far fronte alle possibili escussioni future.

Gli importi degli accantonamenti sono commisurati e variano in base agli specifici profili di rischio dei soggetti beneficiari secondo criteri prestabiliti e basati principalmente:

a) sul *rating* assegnato alle controparti dalle agenzie esterne di valutazioni o dagli istituti bancari;

b) sulla valutazione del merito creditizio fatta internamente;

c) sulla durata dell'operazione/garanzia, oltre ad altri fattori di natura macroeconomica.

A una maggiore rischiosità delle operazioni corrisponde una quota maggiore di accantonamento, rispetto al valore complessivo di dette operazioni. Le somme accantonate sono rese indisponibili e quindi non utilizzabili fino al loro eventuale svincolo (es. rimborso della quota garantita) per la concessione di ulteriori garanzie. Gli accantonamenti sono effettuati a valere sulle risorse disponibili su un Fondo (gestioni fuori bilancio), istituito a copertura delle perdite attese, solitamente depositate su un apposito conto aperto presso la tesoreria statale, oppure su eventuali stanziamenti normativamente previsti e iscritti nel bilancio dello Stato, anche su base pluriennale e secondo il profilo temporale delle perdite attese. Allorché le disponibilità complessive di un Fondo risultino integralmente accantonate, non possono essere concesse ulteriori garanzie.

Per quanto riguarda il trattamento contabile delle garanzie e il loro impatto sui saldi di finanza pubblica la Direzione generale del Tesoro ha rappresentato che, ai fini del saldo netto da finanziare, l'onere per l'alimentazione del Fondo istituito a copertura si manifesta nel momento in cui sono stanziate le relative risorse. Le procedure di accantonamento non hanno, pertanto, effetti su tale saldo. Anche gli impegni e i pagamenti del bilancio dello Stato sono contabilizzati secondo la stessa logica, riferendosi unicamente al transito delle risorse dal bilancio alla tesoreria statale e non ai successivi utilizzi delle stesse; ai fini del fabbisogno di cassa rilevano le effettive escussioni delle garanzie, che determinano la fuoriuscita delle risorse dalla tesoreria statale in favore del sistema economico; ai fini dell'indebitamento netto la registrazione

è invece effettuata secondo criteri diversi e il trattamento differisce a seconda che, sulla base delle definizioni del Sistema dei conti nazionali SEC2010, la garanzia pubblica sia classificata come standardizzata o come *one-off*. In particolare, si intendono standardizzate le garanzie concesse ad una numerosità rilevante di unità aventi le stesse caratteristiche, secondo modalità attuative identiche (in termini di natura degli strumenti finanziari garantiti, di modalità del processo istruttorio di valutazione del rischio, ecc.), generalmente per operazioni di importi non rilevanti. Per tali garanzie, in considerazione della predetta standardizzazione, pur non essendo determinabile *ex ante* la probabilità di *default* del singolo debitore, è possibile ottenere una stima di elevata attendibilità della perdita attesa del portafoglio complessivo. Le caratteristiche delle garanzie standardizzate consentono un trattamento contabile che prevede la registrazione dell'onere al momento in cui le somme sono accantonate dal soggetto gestore in fase di concessione della garanzia. In specie, l'attendibilità della stima delle perdite attese, garantita dalla standardizzazione delle operazioni, consente di ritenere che l'accantonamento rappresenti il momento in cui, secondo un criterio di competenza economica (*accrual*), matura l'onere per l'escussione delle garanzie. Le garanzie di tipo diverso, ovvero quelle per le quali la procedura istruttoria volta ad accertare la rischiosità dell'esposizione garantita è condotta a livello di singola operazione, sono definite *one-off* in quanto, proprio per le peculiarità di ciascun rischio fronteggiato dalla garanzia, non è possibile effettuare con sufficiente attendibilità una valutazione *ex ante* delle probabilità di escussione. Per tali garanzie il trattamento di contabilità nazionale prevede la registrazione dell'onere solo nel momento in cui si verifica l'effettiva escussione delle garanzie e quindi non sono registrate come indebitamento netto.

Per quanto riguarda le specifiche garanzie rilasciate da SACE S.p.A. a valere sul Fondo Garanzia Italia, le medesime sono classificate principalmente come garanzie *one off*, e quindi sulla base di quanto sopra illustrato, vengono contabilizzate al momento degli stanziamenti come saldo netto da finanziarie e rilevano solo a consuntivo, in caso di effettiva escussione, come fabbisogno di cassa, gravando direttamente sul debito pubblico.

Tab. 9 - Min. Economia e finanze cap. 7403

PG. 1 Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di SACE nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese

(importi in euro)

Es.	Art.PG	Stanz.iniz. Comp.(Cdc)	Stanziamento def. competenza (Cdc)	Residui def. iniz. (Cdc)	Impegni di competenza (RGS)	Imp. in conto res.	Impegni tot.	Pagamenti competenza (Cdc)	Pag. residui (Cdc)
2020	1	0	31.000.000.000	0	31.000.000.000	0	31.000.000.000	31.000.000.000	0
2021	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2022	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati sistema conoscitivo Conos.Co

Rispetto al quadro illustrato, si distingue però l'operatività di SACE in favore delle PMI, le cui garanzie, essendo contraddistinte da importi limitati e caratteristiche ritenute omogenee, sono classificate come garanzie standardizzate. A livello contabile tali garanzie vengono quindi considerate da subito, al momento degli accantonamenti, come indebitamento netto e, in caso di escussione, rilevano come fabbisogno gravando direttamente sul debito pubblico.

Per Garanzia Italia – come già riferito - l'impegno massimo assumibile è stato fissato, normativamente, dall'articolo l, comma l, secondo periodo, del Decreto Liquidità, in 200 miliardi di euro, di cui 30 miliardi di euro riservati in favore delle PMI. A tal riguardo, a copertura delle perdite attese è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo (capitolo n. 7403), per la cui gestione è stato aperto un conto corrente di tesoreria centrale intestato a SACE, inizialmente dotato di un miliardo di euro e successivamente rifinanziato per l'importo di 30 miliardi di euro, ex articolo 31, comma l, Decreto Rilancio, dei quali l.7 miliardi di euro 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. Tanto premesso, al 31.12.2021 - come già riferito - risultano deliberate garanzie per 28,2 miliardi a cui si aggiungono 579 milioni di operazioni pendenti, per un totale di 28,8 miliardi di euro; su un ammontare di garanzie perfezionate pari a 27,8 miliardi di euro sono stati assunti impegni per 2,2 miliardi di euro; le attuali disponibilità sul Fondo

sono pari a circa 31 miliardi di euro, incrementate dai premi pagati per il rilascio della garanzia al netto di quanto trattenuto da Sace a titolo di rimborso per le spese sostenute (6,6 milioni di euro nel 2021 e 7,1 milioni di euro nel 2022) .

6. Effetto ed impatti della misura in termini di costo e disponibilità del credito.

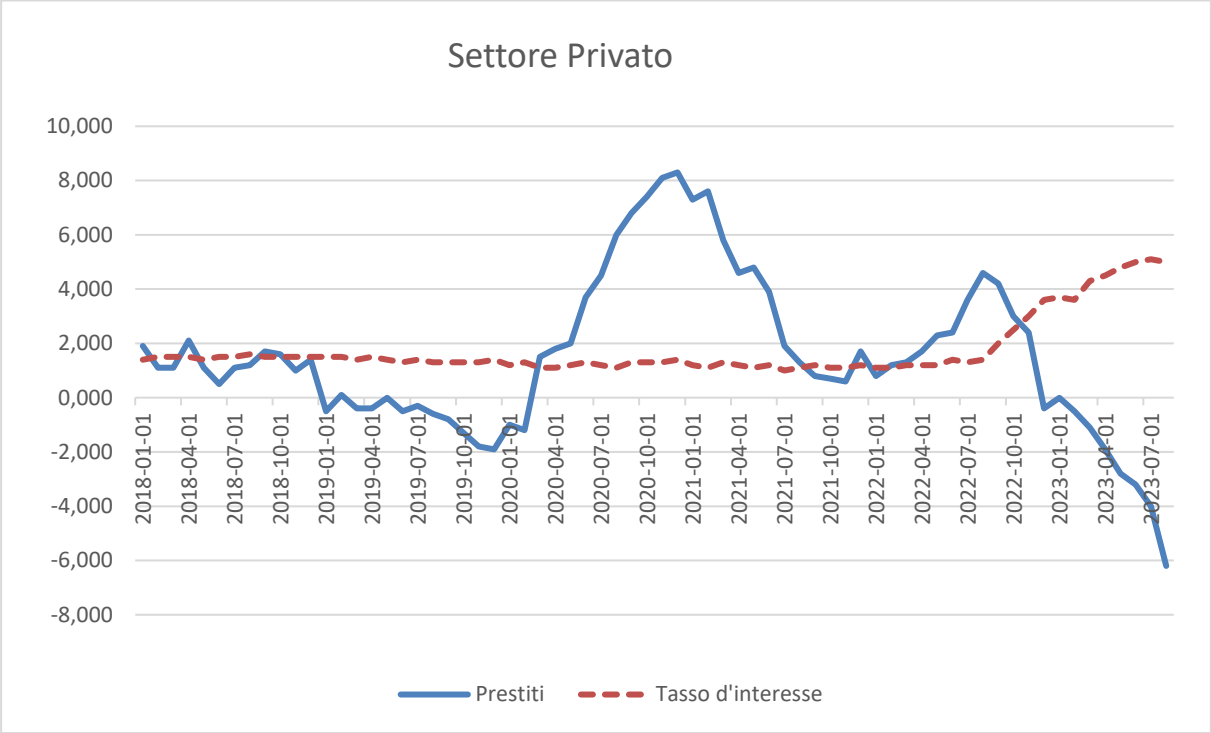
Come riferisce il Documento di Economia e Finanza relativo al 2023, nel periodo precedente il 2020 l'Italia aveva fatto ricorso alla concessione di garanzie pubbliche sul credito in misura inferiore agli altri Paesi europei (4,8% del PIL nel 2019, a fronte del 14,1% della Germania, dell'11,8% della Francia, del 6,9% della Spagna). Questo basso livello di partenza, insieme al *Temporary Framework* con cui l'Unione Europea ha accettato un allentamento dei vincoli in materia di aiuti di Stato a partire dal marzo 2020 (al quale si è poi aggiunto il *Temporary Crisis Framework* nel marzo 2022, per fronteggiare le conseguenze della crisi energetica), ha consentito all'Italia un ampio ricorso alla concessione di garanzie pubbliche volto a far fronte agli effetti economici della crisi pandemica. La loro incidenza sul PIL si è accresciuta dal citato 4,8 per cento del PIL nel 2019 fino al 16,1 per cento nel 2021, per poi scendere lievemente - al 15,8 per cento - nel 2022.

Così, a fine 2022, lo stock di garanzie pubbliche in essere ha superato i 300 miliardi di euro; gli strumenti specifici utilizzati sono molto numerosi; quello di cui qui ci si occupa, Garanzia Italia, copre 25,6 miliardi (ovviamente già al netto dei rimborsi registrati, in alcuni casi in anticipo rispetto alla scadenza originaria).

Numerosi studi hanno tentato di valutare l'effetto di questa straordinaria espansione delle garanzie pubbliche sul costo e la disponibilità del credito per le imprese. Per quanto qui occorre, dal grafico che segue emerge con chiarezza come negli anni di vigenza del programma Garanzia Italia i prestiti al settore privato – nonostante la drammaticità della recessione effetto della pandemia e delle misure adottate per contenerla - non sono diminuiti, anzi hanno conosciuto in particolare nel 2021 una forte espansione; al tempo stesso, il costo del credito non è affatto aumentato, è invece lievemente diminuito, nonostante la recessione producesse ovvi effetti sulla rischiosità attesa (la parte terminale delle due curve, con una caduta del credito e un aumento del

suo costo, riflette il mutato orientamento della politica monetaria, volto a contrastare l'inflazione).

Grafico 1 – Prestiti bancari e tassi d'interesse sui nuovi prestiti



Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza (*https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economia-italiana-in-breve/2023/dati_Ottobre_2023_it.xlsx*)
Per i prestiti, variazioni percentuali sui 12 mesi, per i tassi d'interesse valori percentuali

SACE S.p.A – gestore di Garanzia Italia - ha stimato il risparmio complessivo medio annuo per il debitore relativo a un finanziamento garantito dallo strumento rispetto a un finanziamento non garantito. Nella Tabella che segue questa stima è riportata distinta fra grandi imprese e altre, nonché a seconda della procedura adottata per la concessione della garanzia per iter e dimensione:

Tab. 10 – Risparmio medio sul costo del credito

	PMI	GI	TOTALE
Ordinario		2,7%	2,7%
Semplificato	1,6%	2,3%	2,3%

Fonte: SACE S.p.a.

Tale risparmio è calcolato come differenza tra:

a) il costo del finanziamento garantito, composto dal premio da corrispondere per la Garanzia SACE (non applicabile nel caso di aziende *mid cap* per cui la garanzia è gratuita), commissioni bancarie e tasso di interesse applicato dalla banca;

b) il costo del finanziamento privo di garanzia (tasso di interesse più commissioni che sarebbero state applicate dal soggetto finanziatore per operazioni con le medesime caratteristiche).

In conclusione, dunque, lo strumento ha svolto la funzione rispetto alla quale era stato concepito dal decisore politico. Fin qui le risorse poste a riserva a fronte del manifestarsi di insolvenze sui crediti assicurati si sono rivelate ampiamente capienti, non solo rispetto alle esigenze già manifestate ma anche rispetto alle perdite future attese, "a vita intera", previste da SACE S.p.A.

Rimane sullo sfondo la massa di garanzie complessive – come si diceva oltre 300 miliardi – rilasciate dallo Stato per far fronte non solo alla recessione post-pandemica, ma anche alla crisi energetica e a molte altre necessità riconosciute meritevoli di sostegno (dalla cessione dei crediti bancari di dubbia esigibilità al finanziamento della prima casa per le giovani coppie; per un'elencazione completa si rinvia all'apposito "riquadro" contenuto nell'ultimo Documento di Economia e Finanza).

Il volume ingente dei rischi assunti dallo Stato, nonché la pluralità dei soggetti chiamati a gestire le diverse misure, ciascuno dotato di diversi strumenti di valutazione del rischio e di diversi livelli di *expertise* nella gestione di uno strumento tanto complesso quanto l'assicurazione del credito, nonché i primi segnali che vanno emergendo riguardo al peggioramento degli indicatori del rischio di credito, rendono

necessario che la competente struttura del Dipartimento del Tesoro sviluppi la propria capacità di produrre analisi autonome riguardo alla rischiosità del portafoglio in carico, implementando e adeguando continuamente lo strumento di valutazione del quale, come si è già detto, si è di recente dotata.

CAPITOLO III
ESITO DEL CONTRADDITTORIO E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

***Sommario*:** -1. . Esiti del contraddittorio. –2. Considerazioni conclusive, raccomandazioni proposte.

1. Esiti del contraddittorio

Con una propria memoria e nel corso dell'adunanza pubblica, l'Amministrazione, nel convenire con la trattazione svolta in questa Relazione, ha fornito alcune informazioni aggiuntive che qui si riportano.

L'ammontare dei premi versati dalle banche annualmente a SACE e da questi riversati sul c/c di Tesoreria, al netto delle commissioni di gestione trattenute dalla SACE medesima, è stato pari a 189,2 milioni di euro nell'anno 2021, 172,7 milioni di euro nell'anno 2022 e 189 milioni di euro nell'anno 2023. In totale, nei tre anni considerati, risultano quindi versati al Fondo premi per un totale di 550,9 milioni di euro.

Al 30 settembre 2023, l'esposizione garantita in essere ammontava a circa 20,2 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi garantiti in favore di PMI e circa 19 miliardi verso MidCaps e Grandi Imprese.

L'esposizione si sta gradualmente riducendo per effetto del rimborso delle rate da parte delle imprese finanziate. Alla medesima data, le esposizioni in sinistro ammontavano a circa 1,1 miliardi di euro mentre le escussioni già liquidate a circa 70 milioni di euro.

2. Considerazioni conclusive, raccomandazioni e proposte

Con delibera n. 5 dell'8 marzo 2021, questa Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato - ha programmato la presente Indagine VI.2/2021 "Il sostegno alle garanzie per le imprese", al fine di approfondire l'intervento normativo che ha riguardato il "Fondo a copertura degli oneri derivanti dalle garanzie assunte da SACE", oggetto di attenzione da parte del legislatore nel periodo emergenziale (art.1. d.l. n.23/2020 e art. 31, c.1, d.l. n.34/2020), con l'intento di assicurare, attraverso misure temporanee di supporto, la necessaria

liquidità alle imprese con sede in Italia, colpite dall'emergenza Covid-19 (Garanzia Italia).

In particolare, l'articolo l del citato d.l. n. 23/2020 (c.d. decreto Liquidità) ha rafforzato e ampliato l'operatività di SACE S.p.A., autorizzata a concedere (grazie a successive proroghe) fino al 30 giugno 2022 garanzie in favore di soggetti finanziatori entro un importo complessivo massimo pari ad euro 200 miliardi (c.d. "Garanzia Italia"). Sulle obbligazioni di SACE S.p.A. derivanti dalle menzionate garanzie è accordata di diritto la garanzia dello Stato. A tal fine, l'articolo l, comma 14, del Decreto Liquidità ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo a copertura degli impegni connessi alla concessione da parte di SACE S.p.A. delle menzionate garanzie, nonché delle garanzie emesse ai sensi dell'articolo 6, comma 14-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e delle garanzie emesse in favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, come previsto dall'articolo 35, comma 5, Decreto Rilancio. Per la gestione di tale Fondo, il medesimo comma 14 ha previsto l'apertura di un conto corrente di tesoreria centrale intestato a SACE S.p.A. nel quale sono versate le commissioni incassate, al netto degli importi spettanti alla stessa SACE S.p.A. come rimborso dei costi di gestione sostenuti.

A conclusione dell'indagine svolta, si può concludere che lo strumento ha svolto la funzione rispetto alla quale era stato concepito. Fin qui le risorse poste a riserva a fronte del manifestarsi di insolvenze sui crediti assicurati si sono rivelate ampiamente capienti, non solo rispetto alle esigenze già manifestate ma anche rispetto alle perdite future attese, "a vita intera", previste da SACE S.p.A.

Rimane sullo sfondo la massa di garanzie complessive – come si diceva oltre 300 miliardi – rilasciate dallo Stato per far fronte non solo alla recessione post-pandemica, ma anche alla crisi energetica e a molte altre necessità riconosciute meritevoli di sostegno (dalla cessione dei crediti bancari di dubbia esigibilità al finanziamento della prima casa per le giovani coppie; per un'elencazione completa si rinvia all'apposito "riquadro" contenuto nell'ultimo Documento di Economia e Finanza).

Il volume dei rischi assunti dallo Stato, nonché la pluralità dei soggetti chiamati a gestire le diverse misure, ciascuno dotato di diversi strumenti di valutazione del

rischio e di diversi livelli di *expertise* nella gestione di uno strumento tanto complesso quanto l'assicurazione del credito, nonché i primi segnali che vanno emergendo riguardo al peggioramento degli indicatori del rischio di credito, rendono necessario che la competente struttura del Dipartimento del Tesoro sviluppi la propria capacità di produrre analisi autonome riguardo alla rischiosità del portafoglio in carico, implementando e adeguando continuamente lo strumento di valutazione del quale, come si è già detto, si è di recente dotata.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

