

Garanzie pubbliche per l'economia sociale

**Stabilità, adeguatezza
e continuità tra Italia ed Europa**

Sommario

Executive Summary	3
Parte I: Italia	6
1. Perché oggi le garanzie sono un tema politico per l'economia sociale	6
2. Il quadro italiano: una normativa esistente ma fragile	7
3. Le criticità strutturali	8
3.1 <i>L'instabilità</i>	8
3.2 <i>L'inadeguatezza dello strumento</i>	9
3.3 <i>L'inapplicabilità</i>	10
3.4 <i>Mancanza di coordinamento tra i livelli</i>	10
4. Proposte per il contesto italiano	11
4.1 <i>Stabilizzazione pluriennale delle misure per gli ETS</i>	12
4.2 <i>Ampliamento del perimetro all'intera economia sociale</i>	12
4.3 <i>Innalzamento del massimale per gli ETS iscritti al REA</i>	12
4.4 <i>Attivazione immediata della Sezione Speciale ETS non REA</i>	13
4.5 <i>Incentivi fiscali ai versamenti privati per alimentare la Sezione Speciale</i>	13
4.6 <i>Complementarità tra garanzie pubbliche e garanzie private /mutualistiche</i>	13
4.7 <i>Governance attuativa partecipata</i>	14
Parte II: Europa	15
5. Il rischio di discontinuità negli strumenti europei di de-risking per l'economia sociale	15
6. Le principali criticità	16
6.1 <i>Discontinuità tra cicli di programmazione e instabilità dei plafond</i>	16
6.2 <i>Il Member State Compartment come leva politica nazionale dentro InvestEU</i>	17
6.3 <i>Complessità degli strumenti FEI/InvestEU</i>	17
6.4 <i>Il ruolo cruciale degli intermediari finanziari specializzati</i>	17
7. Proposte operative per il contesto europeo	18
7.1 <i>Continuità operativa della Social Window come condizione abilitante</i>	18



7.2	Utilizzare il Member State Compartment come ponte di continuità	18
7.3	Valorizzare il principio del moltiplicatore nel MFF 2028–2034	19
7.4	Partecipazione degli intermediari specializzati nella programmazione	19
7.5	Meccanismo premiale orientato alla specializzazione nel settore	19
8.	Conclusione	20
Appendice 1 – Proposta di modifica della normativa relativa all'estensione del Fondo di Garanzia PMI al Terzo settore		21
9.	Inquadramento normativo della disciplina ETS nel Fondo di Garanzia PMI	21
10.	Proposte di modifica (condivise con il Forum Nazionale del Terzo Settore)	23
10.1	Stabilità della misura	23
10.2	Adeguare il limite alle caratteristiche dei beneficiari	24
10.3	Attuazione e definizione agevolazioni fiscali per contribuenti privati della Sezione Speciale per ETS non REA	24 25
10.4	Riforma governance della Sezione Speciale del Fondo	25
10.5	Il ruolo degli operatori di microcredito	26
Appendice 1 – Proposta di modifica della normativa relativa ai sistemi di garanzia europei per l'economia sociale		27
11.	Quadro di riferimento: InvestEU, FEI e Social Window	27
12.	Proposte	27
12.1	Discontinuità delle linee FEI e impatto sulla programmabilità dell'offerta di credito	27 27
12.2	Adeguatezza operativa degli strumenti FEI rispetto alle peculiarità dell'economia sociale	28
12.3	Utilizzo del Member State Compartment come leva di continuità per le garanzie all'economia sociale	29
Nota conclusiva		31

Nota metodologica

Il presente documento è stato elaborato dagli uffici di Banca Popolare Etica, in particolare grazie al contributo dell'Ufficio Credito Convenzionato, dell'Ufficio Marketing Strategico e dell'Ufficio Relazioni Istituzionali. Una volta approvata internamente, la bozza è stata sottoposta all'attenzione del Coordinamento dei soci di riferimento di Banca Etica, che ha formulato osservazioni, correzioni e integrazioni. La versione qui presentata costituisce pertanto l'esito di un lavoro condotto in stretto raccordo tra gli uffici della banca e la compagine sociale di riferimento.



Executive Summary

Il presente documento nasce dall'esperienza operativa di Banca Popolare Etica e dal confronto europeo con le banche etiche e con altri importanti interlocutori che operano a favore dell'economia sociale — cooperativa, mutualistica e del Terzo settore. L'analisi evidenzia un elemento centrale: l'economia sociale non è un comparto marginale, ma un settore economico di dimensioni paragonabili ai grandi comparti industriali europei.

Nei 19 Stati membri per cui il dato è disponibile, il fatturato supera i 912 miliardi di euro, non lontano dall'intero comparto automotive.

Le banche etiche sono pronte a sostenere il settore in modo significativo. Per farlo, gli strumenti di garanzia pubblica rappresentano un'infrastruttura centrale e preziosa da consolidare e rafforzare.

È evidente che il limite dell'attuale sistema delle garanzie non è legato esclusivamente alla disponibilità di risorse finanziarie, ma riguarda anche la configurazione tecnica, la stabilità normativa e l'adeguatezza degli strumenti di garanzia già esistenti rispetto alle caratteristiche proprie dell'economia sociale. Infatti, le infrastrutture di garanzia funzionano, generano nuova finanza e sono ampiamente utilizzate dal sistema bancario; tuttavia, la loro discontinuità, i limiti dimensionali e il disallineamento rispetto ai destinatari ne riducono fortemente il potenziale.

A livello italiano ed europeo, esistono già infrastrutture di garanzia efficaci e ampiamente utilizzate dal sistema bancario. Tali strumenti risultano oggi:

- poco prevedibili nel tempo (scadenze, plafond, discontinuità delle linee);
- disegnati prevalentemente per PMI tradizionali e solo parzialmente adattati all'economia sociale nella sua più ampia accezione — cooperative, mutue, imprese sociali, Enti del Terzo Settore;
- non coordinati tra livello europeo e livello nazionale;
- non pienamente complementari con le forme di garanzia privata e mutualistica già esistenti nel sistema dell'economia sociale.

Per intermediari come Banca Etica, che operano in via prevalente con soggetti dell'economia sociale, le garanzie pubbliche, pur non incidendo sulla sostenibilità del modello di business, rappresentano uno strumento di mitigazione del rischio che consente di ampliare in modo prudente ma efficace la capacità di finanziamento verso un segmento caratterizzato da specificità strutturali.

Gli enti dell'economia sociale presentano modelli organizzativi, strutture patrimoniali e flussi economici che non si allineano ai parametri tipici dell'impresa tradizionale. In questo contesto, gli strumenti di garanzia pubblica favoriscono l'assunzione di esposizioni creditizie nel rispetto dei vincoli regolamentari.



La priorità non è quella di introdurre nuovi strumenti, bensì garantire l'adeguamento, la stabilità, la continuità nel tempo e il rifinanziamento di quelli esistenti.

Alla luce di queste evidenze, il presente documento propone un insieme di interventi puntuali, che non richiedono necessariamente l'attivazione di nuovi strumenti, ma un utilizzo più coerente, stabile e calibrato delle infrastrutture di garanzia già esistenti.

Queste proposte si allineano a quanto già in parte previsto dal Piano d'azione nazionale per l'economia sociale¹, in corso di definizione presso il MEF, che oltre a identificare esplicitamente il rafforzamento della sezione speciale del Fondo di Garanzia PMI come azione prioritaria e richiamare la valorizzazione dei programmi europei di garanzia, prevede altresì (art. 95) l'estensione della sezione speciale a tutta l'economia sociale, aprendo spazio a un ambizioso ampliamento del perimetro dei beneficiari.

In particolare:

A livello nazionale (Fondo di Garanzia PMI — art. 15-bis DL 145/2023)

In linea con le indicazioni del Piano d'azione nazionale per l'economia sociale, si propone di:

- stabilizzare le misure eliminando la logica delle proroghe annuali;
- prevedere una sezione speciale del fondo destinata a tutta l'economia sociale (cooperative, mutue, imprese sociali, ETS), superando l'attuale limitazione al solo Terzo settore;
- prevedere, in analogia con quanto previsto per altre sezioni speciali del Fondo, forme agevolate di accesso alla garanzia escludendo il ricorso al modello di rating in uso per le Pmi e/o l'addebito delle commissioni;
- prevedere meccanismi di complementarità tra garanzia pubblica e garanzie private/mutualistiche (es. fondi mutualistici delle cooperative confidi e intermediari finanziari specializzati), valorizzando le strutture di garanzia già esistenti nell'ecosistema dell'economia sociale.

Nelle more della definizione della sezione speciale si propone di:

- eliminare o, comunque, aumentare significativamente il limite di 60.000 euro per gli ETS iscritti a RUNTS e REA;
- rendere operativa la Sezione Speciale per ETS non REA ed enti religiosi;
- prevedere un incentivo fiscale ai versamenti privati alla Sezione Speciale per ETS non REA ed enti religiosi;

¹ Si fa riferimento alla bozza di Piano d'azione per l'economia sociale posta in consultazione pubblica da parte del MEF il 17 ottobre 2025 e ancora in attesa di approvazione definitiva.



A livello europeo (InvestEU — FEI Social Window)

InvestEU — e prima di esso il programma EaSI — si rivolgono storicamente all'intera economia sociale. Questo perimetro va ribadito e preservato nel prossimo ciclo di programmazione. La misura funziona bene: la priorità è garantirne la continuità e il rifinanziamento adeguato, non modificarne l'architettura. Le uniche due modifiche sostanziali che si propongono sono:

- assicurare che le risorse vengano garantite o aumentate nel prossimo MFF 2028–2034, con un'allocazione esplicita per l'economia sociale;
- prevedere una compartecipazione strutturata degli intermediari specializzati e delle reti dell'economia sociale nella fase di programmazione degli strumenti di garanzia.

Si propone inoltre di:

- garantire continuità operativa alle linee ricomprese nella Social and Investment skills Window;
- utilizzare il Member State Compartment come strumento di continuità a favore dell'economia sociale;
- semplificare e standardizzare le procedure FEI;
- rivedere il meccanismo premiale per gli intermediari: introdurre criteri di premialità per gli intermediari fondati sulla quota del portafoglio crediti destinata all'economia sociale, valorizzando così la specializzazione settoriale rispetto al mero volume di utilizzo dello strumento.

Dopo oltre venticinque anni di esperienza operativa, la finanza etica ha dimostrato di non rappresentare una nicchia, ma un attore centrale per il finanziamento di specifici settori dell'economia reale e dell'economia sociale. Questa centralità non è testimoniata soltanto dai risultati economici, ma dalla credibilità e dall'esperienza maturate nel tempo nella gestione del rischio e nell'adattamento degli strumenti pubblici alle caratteristiche dei soggetti finanziati.

Per questa ragione, le banche etiche e le reti dell'economia sociale chiedono oggi di non essere considerate esclusivamente come utilizzatori finali di strumenti progettati altrove, ma come partner da coinvolgere già nella fase di disegno delle misure di garanzia. Questo approccio, richiamato anche nell'ultimo Rapporto sulla finanza etica in Europa, consente di ridurre il divario tra policy e pratica operativa e di aumentare l'efficacia degli strumenti.



Parte I: Italia

1. Perché oggi le garanzie sono un tema politico per l'economia sociale

Nel dibattito sull'accesso al credito dell'economia sociale — cooperativa, mutualistica e del Terzo settore — l'attenzione è spesso concentrata sulla presunta scarsità di risorse finanziarie o sulla debolezza economico-patrimoniale di questi soggetti. L'esperienza operativa di Banca Etica mostra invece che il problema centrale va rintracciato altrove: spesso, infatti, esso non risiede nella carenza di domanda o di offerta di credito, quanto piuttosto nella difficoltà per il sistema finanziario di assumere rischio in modo coerente con la natura giuridica, economica e organizzativa degli enti dell'economia sociale.

Questi soggetti, in particolare quelli meno strutturati, presentano caratteristiche che sfuggono alle metriche tradizionali di valutazione del merito creditizio: patrimonializzazione contenuta, governance non orientata alla distribuzione degli utili, finalità di interesse generale, forte radicamento territoriale e dipendenza da flussi pubblici o da entrate ibride. Pur generando impatto economico e sociale rilevante, essi risultano spesso “anomali” rispetto agli schemi della regolazione prudenziale bancaria europea.

In questo contesto, le garanzie pubbliche rappresentano uno strumento di mitigazione del rischio coerente con l'architettura prudenziale bancaria, che consente al sistema finanziario di valutare e finanziare in modo ordinato soggetti con caratteristiche differenti rispetto all'impresa tradizionale, nel rispetto dei vincoli prudenziali.

A tali garanzie pubbliche si affiancano, nell'ecosistema dell'economia sociale, forme di garanzia privata e mutualistica — come i confidi, intermediari finanziari vigilati specializzati nella garanzia verso i soggetti dell'economia sociale — che svolgono già una funzione analoga di mitigazione del rischio. La complementarità tra garanzie pubbliche e private rappresenta un elemento di sistema che il disegno degli strumenti dovrebbe valorizzare esplicitamente, anziché ignorare.

Per Banca Etica, questa è un'evidenza misurabile: nel 2025 (dati al 30/06) il 75% dei nuovi impieghi assistiti da garanzie di Banca Etica, pari a 128 mln €, è “secured” (garantito); circa il 28% del totale complessivo degli impieghi (pari a 49 mln) è sostenuto da garanzie pubbliche rivolte alle PMI (FEI² e MCC³); se restringiamo il

² InvestEU è un programma di garanzia dell'Unione Europea la cui titolarità politica e giuridica fa capo alla Commissione europea. La gestione operativa è affidata al Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), appartenente al Gruppo BEI, che agisce quale implementing partner della garanzia europea.

³ Il Fondo di Garanzia per le PMI è uno strumento di competenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy ed è gestito operativamente da Mediocredito Centrale S.p.A., banca controllata al 100% da Invitalia, società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

campo ai nuovi prestiti concessi solo al segmento non-profit, i nuovi impieghi “secured” sono pari a 13,7 mln; su un totale flusso del segmento pari a 16 mln, circa il 65% (pari a 10 mln) è assistito da garanzie pubbliche (FEI e MCC). In particolare, sono due i principali strumenti di garanzia utilizzati per questo comparto:

- in Italia, il Fondo di Garanzia PMI gestito da MCC;
- in Europa, il programma InvestEU, gestito dal FEI.

Si tratta di strumenti ampiamente utilizzati in tutta Europa anche da grandi gruppi bancari, banche cooperative, fondi pubblici, istituti di microfinanza e operatori tradizionali: non strumenti di nicchia, ma parte integrante del sistema bancario europeo.

Tuttavia, tanto a livello italiano quanto europeo, queste garanzie operano all'interno di un quadro segnato da instabilità normativa, complessità tecnico-amministrativa e disallineamento rispetto ai bisogni reali dei beneficiari e degli intermediari.

In Italia, le misure previste per gli ETS sono soggette a proroghe annuali⁴, presentano limiti dimensionali incoerenti con la realtà degli enti più strutturati e, in alcuni casi, non risultano operative pur in presenza di risorse stanziare. In Europa, gli strumenti FEI si confermano efficaci e diffusi, ma sono penalizzati da complessità procedurale nella rendicontazione, discontinuità tra cicli di programmazione e scarsa integrazione con gli strumenti nazionali, generando vuoti operativi nei periodi di transizione.

Questa lettura non è solo frutto dell'esperienza di Banca Etica e di altre banche di FEBEA: i contributi raccolti nel Working Group “Access to Finance” del GECES⁵, con il coinvolgimento di enti dell'economia sociale, governi e operatori finanziari di diversi Stati membri, convergono sugli stessi nodi. Le garanzie sono la leva principale per l'accesso al credito del settore, ma il loro design, la stabilità e l'accessibilità, oggi, ne limitano il potenziale.

2. Il quadro italiano: una normativa esistente ma fragile

In Italia, se l'economia sociale più strutturata, in particolare le cooperative, utilizzano gli strumenti di garanzia tradizionali, lo strumento specificamente dedicato a garantire l'accesso al credito del Terzo settore è rappresentato dalla

⁴ La disciplina è stata introdotta dall'art. 15-bis del DL 145/2023, inizialmente con efficacia dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, poi prorogata al 31 dicembre 2025 dalla Legge di bilancio 2025 (L. 207/2024) e da ultimo al 31 dicembre 2026 dall'art. 14 del DL 200/2025 (Milleproroghe 2026).

⁵ L'Expert group on social economy and social enterprises (GECES) è il gruppo di esperti istituito dalla Commissione europea. Il gruppo Access to Finance è coordinato da Banca Etica insieme a Impact Europe e riunisce reti europee dell'economia sociale, intermediari finanziari, centri di ricerca, rappresentanti di Stati membri e istituzioni finanziarie europee, con l'obiettivo di formulare proposte operative per migliorare gli strumenti di accesso al credito e alle garanzie per l'economia sociale.





sezione “Enti del Terzo Settore” del Fondo di Garanzia PMI gestito da MCC. Tuttavia, il perimetro attuale appare eccessivamente ristretto rispetto alla definizione di economia sociale adottata dalla Raccomandazione UE del 27 novembre 2023 e recepita nel Piano d’azione nazionale in corso di approvazione presso il MEF. Cooperative, mutue e imprese sociali organizzate in forma societaria rimangono parzialmente escluse dai benefici specifici previsti per il Terzo settore, pur condividendone le caratteristiche strutturali rilevanti ai fini della valutazione del rischio creditizio.

Introdotta nel 2023, tale sezione fa parte di una sotto-categoria (con una dotazione pari al massimo al 5%) del Fondo di Garanzia ordinario rivolto alle PMI. A questa sezione possono accedere gli ETS iscritti sia al RUNTS sia al REA, cioè quegli enti che, pur mantenendo natura non profit, svolgono attività economica in forma organizzata e risultano iscritti al Repertorio Economico Amministrativo presso il Registro delle Imprese.

Il legislatore ha inserito tale sottoinsieme al fine di “favorire”, almeno sulla carta, l’accesso al credito per gli Enti di Terzo Settore, attraverso tre agevolazioni:

- non è prevista una valutazione del modello di rating;
- gli ETS beneficiari sono esentati dal pagamento delle commissioni sulla garanzia;
- lo strumento garantisce all’80% sia liquidità che investimenti.

Tuttavia, tale strumento può essere utilizzato per finanziamenti inferiori ai 60.000€.

In aggiunta a ciò, per gli ETS non iscritti al REA, ossia la parte più ampia del mondo associativo e di volontariato e per gli enti religiosi civilmente riconosciuti, la normativa ha recentemente previsto una Sezione Speciale del Fondo, dotata di una propria dotazione finanziaria, a cui possono contribuire anche soggetti privati.

Sotto il profilo normativo, l’impianto appare quindi completo: tutte le tipologie di Terzo settore sono formalmente ricomprese nel Fondo di Garanzia PMI. È sul piano sostanziale e operativo, però, che emergono fragilità tali da comprometterne l’efficacia come strumento stabile di sostegno al credito dell’economia sociale.

3. Le criticità strutturali

3.1 L’instabilità

La prima criticità riguarda la stabilità dello strumento. La disciplina che consente l’accesso degli ETS al Fondo di Garanzia PMI — inclusa la previsione di una sezione speciale per ETS non iscritti al REA ed enti religiosi civilmente riconosciuti — è stata introdotta dall’art. 15-bis del DL 145/2023, inizialmente con efficacia dal 1° gennaio

2024 al 31 dicembre 2024. La disciplina è stata poi prorogata al 31 dicembre 2025 dalla Legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di bilancio 2025) e, da ultimo, al 31 dicembre 2026 dall’art. 14 del DL 31 dicembre 2025, n. 200 (Milleproroghe 2026). Ne deriva che le misure per gli ETS nel Fondo di Garanzia PMI sono attualmente basate su una disciplina a termine, soggetta a proroghe annuali.

Questo meccanismo, comprensibile nella fase iniziale di misure sperimentali, presenta maggiori criticità quando applicato a strumenti ormai consolidati e utilizzati in modo sistematico.

In assenza di continuità e prevedibilità nell’operatività della misura, i soggetti beneficiari — in particolare quelli dell’economia sociale che presentano caratteristiche non pienamente allineate ai parametri standard dell’impresa tradizionale — non possono fare affidamento su un canale stabile di accesso al credito assistito da garanzia pubblica.

3.2 L’inadeguatezza dello strumento

La seconda criticità riguarda l’adeguatezza delle soglie rispetto alla realtà degli enti finanziati. Il massimale di 60.000 euro (previsto dall’art. 15-bis del DL 145/2023 per gli ETS iscritti al RUNTS e al REA) rappresenta l’importo massimo del finanziamento che può essere richiesto alla garanzia prevista dalla sezione “Enti Terzo Settore” del Fondo. Questa soglia è evidentemente incoerente con le caratteristiche dei soggetti per i quali lo strumento era stato immaginato.

L’evidenza empirica conferma questo disallineamento. Secondo i dati ufficiali del Fondo di Garanzia MCC al 31 dicembre 2025⁶, le operazioni complessivamente accolte dal Fondo di Garanzia PMI relative a ETS iscritti al RUNTS ammontano a 1.607, per un importo finanziato pari a 291,6 milioni di euro⁷. Tuttavia, solo 130 operazioni in tutto il 2025 rientrano nella sezione formalmente dedicata agli ETS, per un totale finanziato di circa 6 milioni di euro. Questo significa che molti ETS (quelli che rientrano anche nella categoria PMI) continuano a beneficiare degli strumenti di garanzia ordinari, pensati per le PMI, privi delle agevolazioni specifiche immaginate per il Terzo settore.

Il risultato è che la sezione ETS del Fondo risulta di fatto utilizzabile solo per pochissime operazioni di importo molto contenuto, perdendo efficacia proprio nei confronti dei soggetti cui intendeva rivolgersi in origine.

⁶ Dati ufficiali Fondo di Garanzia MCC al 31 dicembre 2025. Cfr. <https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2026/01/Relazione-Dicembre-2025-sito.pdf>

⁷ Vi è da aggiungere che dal 2000 al 31/12/2024 risultano 1.382 operazioni di garanzia per le imprese sociali, con circa 149 milioni di importi finanziati e 99 milioni di garanzie.





3.3 L'inapplicabilità

La terza criticità riguarda la Sezione Speciale del Fondo di Garanzia PMI dedicata agli ETS non iscritti al REA e agli enti religiosi civilmente riconosciuti. La misura è prevista dall'art. 15-bis del DL 145/2023 e la platea dei beneficiari è chiaramente definita. Inoltre, a seguito del DL 95/2025, sono state stanziare risorse dedicate per 10 milioni di euro.

La norma prevede che la dotazione della Sezione Speciale possa essere alimentata anche da contributi di soggetti privati — enti ecclesiastici, fondazioni, imprese, associazioni e cittadini — ampliando potenzialmente in modo significativo la capacità di leva dello strumento.

La sezione ad oggi non risulta operativa per la mancanza di alcuni passaggi attuativi essenziali⁸:

- il provvedimento del MEF relativo alle modalità di versamento dei contributi privati alla dotazione della sezione;
- la circolare operativa di MCC che renda concretamente utilizzabile lo strumento da parte degli intermediari finanziari.

La misura esiste sul piano normativo ed è finanziata sul piano delle risorse, ma è inutilizzabile sul piano operativo.

3.4 Mancanza di coordinamento tra i livelli

L'efficacia delle garanzie a favore dell'economia sociale dipende non solo dalla qualità dei singoli strumenti, ma anche dalla loro integrazione operativa. Nel contesto italiano, la coesistenza tra strumenti europei (in particolare le linee FEI/ InvestEU) e strumenti nazionali (Fondo di Garanzia PMI e relative sezioni speciali) non sempre si traduce in un utilizzo pienamente coordinato. Differenze procedurali, tempistiche non allineate e modalità di gestione non integrate possono rendere meno immediato l'utilizzo combinato delle diverse misure di mitigazione del rischio.

A questo si aggiunge la mancanza di raccordo con le forme di garanzia privata e mutualistica già operative nell'economia sociale (fondi mutualistici delle cooperative, confidi specializzati). Un sistema di garanzie davvero efficace dovrebbe prevedere meccanismi di complementarità e raccordo tra questi livelli, moltiplicando l'effetto leva delle risorse pubbliche.

⁸ La sezione speciale del Fondo di Garanzia rappresenta anche uno strumento fondamentale per favorire operazioni di microcredito e inclusione finanziaria rivolte agli ETS di dimensioni minori. L'esperienza durante il periodo emergenziale Covid conferma che la misura, se applicata, funzionerebbe bene: quando il Fondo ha previsto un massimale adeguato di 30.000 euro, sono state attivate circa 3.000 garanzie per un totale di 70 milioni di euro in un arco temporale molto breve.



Quadro sinottico degli strumenti di garanzia per gli ETS

	Fondo PMI ordinario	Garanzia "Enti Terzo Settore"	Sezione Speciale "ETS non REA"
Taglio operazione	≤5.000.000 € (no limite singola op.)	< 60.000 € (limite singola op.)	< 60.000 € (limite singola op.)
Destinatario iscritto al RUNTS?	Sì (NO)	Sì	Sì
Destinatario iscritto al REA?	Sì (o iscrizione ordinaria al RI)	Sì	No
Destinatario deve essere PMI?	Sì	No	No
Modello di rating obbligatorio?	Sì	No	No
Commissione per il rilascio	Sì (salvo esenzioni)	No	No
% di copertura garanzia	80% investimenti 50% liquidità	80%	80%
Partecipazione contributori privati	No	No	Sì
Strumento oggi operativo	Sì	Sì	No
Dotazione finanziaria	Stanziato ulteriore 1 MLD per il 2026	Max 5% della sezione ordinaria	10 Mln (manca decreto attuativo)

** Per i process "importo ridotto" o "PMI Innovative" il rating si calcola ai soli fini di accantonamento da parte del Fondo, senza incidere sull'ammissibilità dell'impresa alla garanzia.⁹*

4. Proposte per il contesto italiano

L'obiettivo delle proposte che seguono è duplice:

- stabilizzare e rendere prevedibile il quadro delle garanzie per gli ETS;

⁹ Il fondo ordinario e le relative sezioni speciali sono inaccessibili per imprese classificabili come "imprese in difficoltà" ai sensi del Regolamento UE n. 651/2014 (GBER). In realtà, dipende dal tipo di process scelto: per i process "importo ridotto" o "PMI Innovative" il rating si calcola ai soli fini di accantonamento da parte del Fondo stesso, senza incidere sull'ammissibilità dell'impresa alla garanzia.



- allineare il design dello strumento ai fabbisogni reali dell'economia sociale e alle esigenze operative degli intermediari finanziari; ampliare il perimetro all'intera economia sociale, valorizzando la complementarità con le garanzie private/mutualistiche.

Le proposte trovano riscontro nel Piano d'azione nazionale per l'economia sociale, attualmente in corso di definizione presso il MEF, che riconosce esplicitamente l'inadeguatezza dei modelli tradizionali di valutazione del merito creditizio per i soggetti dell'economia sociale e individua tra le azioni prioritarie il rafforzamento della sezione speciale del Fondo di Garanzia PMI (art. 95). Il Piano prevede altresì di estendere l'accesso alla garanzia pubblica all'intera economia sociale, in coerenza con la Raccomandazione UE del 27 novembre 2023: questa proposta si inserisce pienamente in tale direzione.

4.1 Stabilizzazione pluriennale delle misure per gli ETS

Il primo intervento, abilitante rispetto a tutti gli altri, deve mirare a superare la logica delle proroghe annuali. È dunque necessario introdurre un orizzonte pluriennale per le misure rivolte agli ETS, in modo da garantire stabilità e prevedibilità delle condizioni di accesso al credito. Essa può avvenire attraverso una previsione pluriennale in Legge di Bilancio e/o un meccanismo di rinnovo automatico.

4.2 Ampliamento del perimetro all'intera economia sociale

La proposta più ambiziosa — coerente con il Piano d'azione nazionale in corso di definizione — riguarda l'estensione del perimetro dei beneficiari della sezione speciale del Fondo di Garanzia PMI all'intera economia sociale, non solo agli ETS iscritti al RUNTS. Cooperative e imprese sociali organizzate in forma societaria condividono con gli ETS le caratteristiche strutturali che rendono necessaria una disciplina dedicata: governance non orientata al profitto, patrimonio indivisibile, finalità di interesse generale.

L'estensione del perimetro non richiede nuovi strumenti, ma una modifica normativa mirata all'art. 15-bis del DL 145/2023 che ampli la platea dei soggetti ammissibili, in coerenza con la definizione di economia sociale adottata dalla Raccomandazione UE e recepita nel Piano nazionale.

4.3 Innalzamento del massimale per gli ETS iscritti al REA

Si propone l'innalzamento del massimale di 60.000 € per la sezione dedicata agli ETS iscritti al REA. Le operazioni di ETS che accedono alla sezione ordinaria del Fondo PMI registrano un importo medio finanziato pari a circa 180.000 euro per

beneficiario. L'attuale massimale rende pertanto la finestra dedicata di fatto inutilizzabile per il Terzo settore strutturato, inducendo gli enti a ricorrere alle procedure ordinarie prive delle agevolazioni specifiche previste per il settore.

Si propone pertanto di:

- innalzare significativamente il limite per singola operazione, superando l'attuale soglia di 60.000 euro in quanto non coerente con i fabbisogni finanziari degli enti più strutturati;
- mantenere fermo il limite del 5% della dotazione complessiva del Fondo previsto dalla normativa vigente.

4.4 Attivazione immediata della Sezione Speciale ETS non REA

La misura dedicata agli ETS non iscritti al REA e agli enti religiosi civilmente riconosciuti è oggi il principale limite alla piena operatività della maggior parte del mondo dell'associazionismo e del volontariato, perché esiste sul piano normativo e finanziario ma non è utilizzabile. L'intervento proposto richiede il completamento dei passaggi attuativi ancora mancanti: il provvedimento MEF sui versamenti privati e la circolare operativa MCC. Questo intervento avrebbe un impatto immediato, perché trasformerebbe risorse già stanziare in garanzie effettivamente attivabili.

4.5 Incentivi fiscali ai versamenti privati per alimentare la Sezione Speciale

La norma prevede che la Sezione Speciale possa essere alimentata anche da versamenti privati. È tuttavia poco realistico ritenere che fondazioni, enti, associazioni, enti religiosi, società o cittadini possano contribuire in misura significativa in assenza di un incentivo fiscale, come avviene invece per strumenti analoghi quali l'art bonus, il social bonus o il fondo per la povertà educativa minorile. L'obiettivo è rendere realistico e conveniente il contributo di soggetti privati alla dotazione di garanzia, rafforzando la capacità di leva dello strumento pubblico.

4.6 Complementarità tra garanzie pubbliche e garanzie private/mutualistiche

Una proposta di sistema, coerente con la vocazione mutualistica dell'economia sociale, riguarda la previsione esplicita di meccanismi di complementarità tra la garanzia pubblica del Fondo e le forme di garanzia privata e mutualistica già operative nel settore. I fondi mutualistici delle centrali cooperative (Coopfond, Fondosviluppo, ecc.) e i confidi specializzati nell'economia sociale svolgono già funzioni di garanzia e accompagnamento finanziario.



Si propone di:

- riconoscere esplicitamente il ruolo dei fondi mutualistici e dei confidi specializzati come soggetti garanti autorizzati nell'ambito della Sezione Speciale del Fondo, valorizzando la funzione di controgaranzia e riassicurazione già prevista dalla normativa vigente;
- prevedere che una quota della Sezione Speciale possa essere destinata a operazioni di controgaranzia a favore di confidi specializzati nell'economia sociale, moltiplicando l'effetto leva delle risorse pubbliche;
- istituire un tavolo permanente tra MCC, rappresentanze dell'economia sociale e confidi per il monitoraggio dell'utilizzo e il progressivo adattamento dello strumento.

4.7 Governance attuativa partecipata

Una delle ragioni dell'attuale disallineamento tra strumento e fabbisogni reali è che il design operativo viene definito prevalentemente in chiave "PMI tradizionale".

Per gli ETS serve un approccio diverso, che includa fin dall'inizio le specificità della domanda e dell'offerta di credito. Si propone una governance attuativa che preveda il coinvolgimento sistematico di:

- rappresentanze del Terzo settore e dell'intera economia sociale (cooperative, mutue, imprese sociali);
- intermediari finanziari con esperienza effettiva sul credito all'economia sociale;
- soggetti pubblici competenti (MCC, Invitalia, ministeri);
- fondi mutualistici e confidi specializzati.

Parte II: Europa

5. Il rischio di discontinuità negli strumenti europei di de-risking per l'economia sociale

Il principale strumento di garanzia pubblica europea a supporto del credito destinato all'economia sociale è rappresentato da InvestEU e, prima di esso, dal programma EaSI (Employment and Social Innovation). È importante ricordare che sia EaSI sia InvestEU (nella sua Social and Investment Skills Window) si rivolgono all'intera economia sociale: cooperative, mutue, imprese sociali, Terzo settore. Questo perimetro ampio rappresenta una caratteristica fondante di questi strumenti e deve essere preservato nel prossimo ciclo di programmazione.

L'esperienza operativa dimostra che la Social Window di InvestEU funziona bene. La priorità, pertanto, non è riprogettare lo strumento, bensì garantirne la continuità operativa e il rifinanziamento adeguato.

Il rischio concreto, infatti, è quello legato a una discontinuità sistemica negli strumenti di de-risking oggi più efficaci per il credito all'economia sociale da cui deriva, dunque, la necessità di un presidio accurato della nuova programmazione economica che prenderà avvio nel 2028.

La titolarità politica e giuridica del programma fa capo alla Commissione europea, mentre l'attuazione avviene tramite implementing partners, in primo luogo il Gruppo BEI (BEI e FEI). InvestEU si articola in quattro policy windows — Sustainable Infrastructure; Research, Innovation and Digitalisation; SMEs; Social Investment and Skills — ciascuna comprendente diverse linee operative. La programmazione segue l'orizzonte settennale del bilancio europeo, con cicli operativi di assegnazione dei plafond di durata inferiore.

È utile fissare un dato di realtà spesso trascurato: la garanzia FEI nell'ambito di InvestEU (in particolare le linee riconducibili a Social Investment and Skills) non è uno strumento "per pochi". È un'infrastruttura utilizzata in modo ampio in tutta Europa da un insieme molto eterogeneo di intermediari: grandi gruppi bancari, banche cooperative, istituti di microfinanza, fondi pubblici e operatori specializzati.¹⁰

In tal senso, l'architettura InvestEU/FEI si è progressivamente consolidata come componente strutturale del quadro europeo degli strumenti di mitigazione del

¹⁰ Le garanzie InvestEU non operano in regime di aiuto di Stato in de minimis per il beneficiario finale, rappresentando quindi un significativo vantaggio in termini di accessibilità. Tuttavia, l'assenza di impatto sul plafond di aiuti pubblici non elimina la complessità amministrativa in capo agli intermediari.



rischio e di sostegno all'accesso al credito. Essa non rappresenta più una misura episodica o sperimentale, ma è pienamente integrata nei meccanismi ordinari attraverso i quali l'Unione europea interviene per facilitare il finanziamento dell'economia reale.

Nell'architettura di InvestEU, esiste uno strumento — Member State Compartment (MSC) — che consente ai singoli Stati membri dell'UE di destinare risorse proprie (fondi strutturali, PNRR, bilancio nazionale) all'infrastruttura di garanzia europea. Tuttavia, va considerato che, nella proposta della Commissione per il MFF 2028–2034, il provisioning delle garanzie passa dalla logica InvestEU/MSC alla EU Facility degli NRPP: a partire dal 2028, le risorse per le garanzie sociali verranno programmate attraverso i piani nazionali che ogni Stato membro dovrà presentare alla Commissione, rispettando il vincolo del 14% social target. Questo rende il periodo 2026–2028 una finestra temporale critica.

6. Le principali criticità

6.1 Discontinuità tra cicli di programmazione e instabilità dei plafond

Le evidenze raccolte da Banca Etica e da altri operatori sull'utilizzo delle linee FEI a favore dell'economia sociale mostrano una dinamica ricorrente: a fronte di una riconosciuta efficacia dello strumento — in termini di capacità di leva, rapidità di assorbimento e generazione di nuova finanza — permane un elemento di incertezza legato ai cicli di programmazione e alla disponibilità dei plafond.¹¹

Quando una linea si avvicina all'esaurimento e non vi è chiarezza sui tempi di rifinanziamento, viene meno la possibilità di considerare la garanzia come componente stabile del quadro di riferimento. In assenza di continuità tra un ciclo di programmazione europea e l'altro, le operazioni rivolte all'economia sociale possono richiedere una diversa strutturazione o un maggiore assorbimento di capitale per risultare coerenti con i requisiti prudenziali.

¹¹ Nel caso di Banca Etica, nel solo 2025 l'origination effettiva di operazioni assistite da garanzia FEI nell'ambito della Social Window è stata pari a 67 milioni di euro (dato da reporting ufficiale trasmesso al FEI al 31/12/2025). L'andamento del portafoglio evidenzia una qualità creditizia coerente con i parametri attesi: la quasi totalità delle esposizioni si colloca in Stage 1, con una quota residuale in Stage 2 e assenza di posizioni deteriorate riconducibili alla linea Social. Tali dati confermano che il limite alla crescita dello strumento non è rappresentato dalla qualità del portafoglio, bensì dalla dimensione e dalla continuità dei plafond assegnati.

6.2 Il Member State Compartment come leva politica nazionale dentro InvestEU

Dentro questa architettura, il Member State Compartment (MSC) costituisce una leva decisiva e spesso sottoutilizzata nel dibattito italiano. Il MSC consente agli Stati membri di destinare risorse — da fondi in gestione concorrente come ERDF, ESF+, Cohesion Fund, EAFRD, EMFAF, oppure da risorse RRF o di bilancio nazionale — all'infrastruttura di garanzia europea, orientandone l'operatività verso priorità specifiche.

Che si tratti di una scelta praticabile lo dimostrano i sette Stati membri che hanno già percorso questa strada: Bulgaria, Finlandia, Grecia, Malta, Romania, Spagna e Portogallo. La loro esperienza certifica che non esistono ostacoli tecnici all'attivazione del MSC.

Va tuttavia tenuto presente che il MSC, nella sua forma attuale, non avrà un equivalente diretto nel MFF 2028–2034. Il MSC va quindi considerato uno strumento di transizione da usare adesso, sapendo che la finestra è stretta e che la vera partita per l'economia sociale si gioca sulla programmazione degli NRPP nel prossimo ciclo.

6.3 Complessità degli strumenti FEI/InvestEU

Un elemento ricorrente riguarda l'assetto tecnico-amministrativo degli strumenti FEI/InvestEU. Le linee di garanzia europea richiedono il rispetto di obblighi stringenti in materia di reporting, tracciabilità delle operazioni, monitoraggio del rischio di portafoglio e verifica della conformità ai criteri di eleggibilità previsti dal quadro regolamentare europeo.

La questione si articola su due livelli: (a) l'accesso allo strumento, dove le procedure di candidatura e accreditamento possono risultare particolarmente onerose per intermediari di minori dimensioni; (b) l'utilizzo della garanzia, dove gli adempimenti di reportistica e tracciabilità incidono in modo proporzionalmente più significativo sugli intermediari specializzati di dimensioni minori, generando un effetto selettivo non intenzionale. Evidenziare questo aspetto non significa contestare i presidi di controllo — che restano necessari — ma segnalare l'opportunità di interventi di standardizzazione e semplificazione amministrativa.

6.4 Il ruolo cruciale degli intermediari finanziari specializzati

Gli intermediari finanziari specializzati nel credito all'economia sociale — banche etiche, cooperative, operatori di microfinanza — svolgono un ruolo centrale nell'utilizzo effettivo delle garanzie a favore del settore. Tuttavia, il design degli





strumenti raramente valorizza in modo esplicito questa funzione, né prevede meccanismi che tengano conto dell'esperienza maturata da questi soggetti nell'adattare gli strumenti alle specificità dell'economia sociale.

7. Proposte operative per il contesto europeo

Le proposte che seguono si articolano intorno a due priorità chiare: (a) garantire la continuità e il rifinanziamento adeguato della Social Window di InvestEU; (b) prevedere la partecipazione strutturata degli intermediari specializzati e delle reti dell'economia sociale nella fase di programmazione degli strumenti.

7.1 Continuità operativa della Social Window come condizione abilitante

La Social Window di InvestEU ha dimostrato di essere uno degli strumenti più efficaci per aumentare le possibilità di accesso al credito per le organizzazioni dell'economia sociale, grazie alla capacità di mitigare il rischio in capo agli intermediari finanziari nel rispetto dei requisiti prudenziali.

La misura funziona: il plafond di Banca Etica si è esaurito prima del previsto ed è quindi necessario garantirne la continuità e il rifinanziamento nel prossimo ciclo MFF 2028–2034, senza modificarne l'architettura di base. La prevedibilità della garanzia rappresenta una condizione essenziale affinché gli intermediari possano incorporarla stabilmente nelle proprie policy creditizie, ampliando in modo strutturale l'offerta di credito al settore.

7.2 Utilizzare il Member State Compartment come ponte di continuità

Il MSC rappresenta oggi la leva più immediata per evitare vuoti operativi nel periodo di transizione. Il Governo sta lavorando alla sua attivazione. Si chiede che il Governo italiano destini esplicitamente una quota del MSC alla finestra “Social Investment and Skills”, con funzione di continuità tecnica delle linee FEI nel periodo di transizione.

Nel medio termine (2028–2034): a partire dal 2028, le risorse per le garanzie sociali verranno programmate attraverso i piani nazionali, con un vincolo minimo del 14% destinato a obiettivi sociali — almeno 100 miliardi di euro a livello europeo. Si chiede che il Governo italiano includa esplicitamente l'economia sociale tra i destinatari del social target del 14% e destini una quota della EU Facility al provisioning della garanzia successiva alla Social Investment and Skills Window.



7.3 Valorizzare il principio del moltiplicatore nel MFF 2028–2034

Le garanzie rappresentano già oggi la leva con il più elevato effetto moltiplicatore all'interno dell'architettura InvestEU. A fronte di un portafoglio di crediti originati verso l'economia sociale di circa 125 milioni di euro, la copertura garantita può raggiungere l'80% dell'esposizione, mentre l'accantonamento effettivo del FEI (CAP) si attesta su importi significativamente inferiori, generando un effetto leva rilevante. L'obiettivo nel prossimo ciclo finanziario europeo è assicurare che tale capacità di leva venga adeguatamente riconosciuta e dimensionata nella programmazione 2028–2034.

7.4 Partecipazione degli intermediari specializzati nella programmazione

La modifica più importante da apportare agli strumenti europei di garanzia riguarda la governance della loro programmazione. Le banche etiche, le cooperative di credito e gli operatori di microfinanza specializzati nell'economia sociale devono essere coinvolti strutturalmente nella fase di disegno degli strumenti — non solo nella loro successiva applicazione. Questo approccio, richiamato anche nell'ultimo Rapporto sulla finanza etica in Europa come elemento di *participatory governance*, consente di ridurre il divario tra policy e pratica operativa.

In concreto, si propone di prevedere, nel regolamento del prossimo ciclo InvestEU, consultazioni strutturate con reti di intermediari specializzati e con le reti rappresentative dell'economia sociale nella fase di definizione delle investment guidelines delle singole finestre.

7.5 Meccanismo premiale orientato alla specializzazione nel settore

Anche a livello europeo, il meccanismo premiale per gli intermediari va ripensato. Il criterio non deve essere il volume assoluto di utilizzo della garanzia (che avvantaggerebbe le grandi banche generaliste), bensì la quota dei crediti destinati all'economia sociale sul totale del portafoglio dell'intermediario. Si propone di introdurre nel design degli strumenti FEI criteri premianti fondati su:

- percentuale del portafoglio crediti destinata a soggetti dell'economia sociale (cooperativa, mutualistica, Terzo settore);
- esperienza documentata nel finanziamento dell'economia sociale;
- capacità di assorbimento e qualità del portafoglio garantito.

Tale approccio consente di valorizzare gli intermediari dedicati e di evitare che lo strumento venga utilizzato in modo opportunistico da operatori privi di reale specializzazione nel settore.

8. Conclusione

L'esperienza operativa di Banca Etica e l'osservazione delle dinamiche in atto a livello europeo convergono su una constatazione chiara: le garanzie pubbliche rappresentano oggi lo strumento più efficace per ampliare la capacità di risposta del sistema finanziario ai fabbisogni dell'economia sociale, sostenendone la crescita e lo sviluppo in condizioni coerenti con i vincoli prudenziali.

In Italia come in Europa, non siamo di fronte all'assenza di strumenti, ma a una loro configurazione che ne limita il potenziale: instabilità normativa, inadeguatezza di alcune soglie, incompleta attuazione, complessità procedurale e mancanza di coordinamento tra livelli diversi di intervento. A questo si aggiunge il perimetro ancora troppo ristretto, che esclude parti significative dell'economia sociale cooperativa e mutualistica, e la mancanza di raccordo con le garanzie private e mutualistiche già operative nel settore.

Il quadro che emerge è particolarmente favorevole a un intervento efficace, perché:

- in Italia esiste già uno strumento normativamente definito e finanziariamente dotato, che può essere reso pienamente operativo e adeguato con modifiche puntuali nella prossima Legge di Bilancio, inclusa l'estensione del perimetro all'intera economia sociale;
- in Europa la Social Window di InvestEU funziona bene e va rifinanziata nel quadro del MFF 2028–2034, con la garanzia che il perimetro dell'intera economia sociale — così come definito da EaSI e InvestEU — venga preservato e rafforzato.

Non è quindi necessario immaginare nuovi dispositivi, ma utilizzare in modo più coerente e stabile quelli esistenti, orientandoli in modo esplicito alle caratteristiche dell'economia sociale e prevedendo la necessaria complementarità con le forme di garanzia mutualistica e privata già operative nel settore.

Rendere stabili, adeguate e coordinate le garanzie pubbliche — e complementari alle garanzie private/mutualistiche — significa creare le condizioni affinché l'economia sociale possa accedere al credito in modo prevedibile e scalabile, rafforzando al contempo la capacità del sistema finanziario di sostenere l'economia reale nei territori.

Questo documento si propone come base di lavoro aperta al confronto e alla condivisione da parte di reti, intermediari finanziari e soggetti dell'economia sociale, con l'obiettivo di contribuire in modo concreto alla definizione delle politiche pubbliche sulla condivisione del rischio e sull'accesso al credito.

APPENDICE 1

Proposta di modifica della normativa relativa al Fondo di Garanzia PMI per gli Enti di Terzo Settore

9. Inquadramento normativo della disciplina ETS nel Fondo di Garanzia PMI

La disciplina che consente agli Enti del Terzo Settore di accedere al Fondo di Garanzia per le PMI è contenuta nell'articolo 15-bis, comma 1, lettera d) del Decreto-Legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni dalla Legge 15 dicembre 2023, n. 191 e successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2026.

Tale disposizione interviene direttamente sulle modalità operative ordinarie del Fondo, introducendo per la prima volta una disciplina specifica e autonoma riferita agli Enti del Terzo Settore all'interno del perimetro del Fondo stesso.

La norma prevede che:

«possono accedere alla garanzia del Fondo gli Enti del Terzo Settore, purché iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore nonché al Repertorio delle notizie economiche e amministrative presso il registro delle imprese, in relazione a operazioni finanziarie di importo non superiore a euro 60.000 e senza l'applicazione del modello di valutazione».

Per tali soggetti, dunque:

- l'accesso alla garanzia avviene senza applicazione del modello di valutazione ordinariamente previsto per le PMI;
- è previsto un massimale specifico per operazione pari a 60.000 euro;
- l'accesso avviene nell'ambito della gestione ordinaria del Fondo di Garanzia PMI.

La medesima disposizione stabilisce inoltre che:

«gli Enti del Terzo Settore, anche se non iscritti al repertorio delle notizie economiche e amministrative, nonché gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono accedere alla garanzia del Fondo qualora la predetta garanzia sia rilasciata interamente a valere su apposita sezione speciale, allo scopo istituita mediante apposito accordo stipulato tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'economia e delle finanze».

È quindi prevista l'istituzione di una Sezione Speciale del Fondo destinata:

- agli ETS iscritti al RUNTS ma non al REA;
- agli enti religiosi civilmente riconosciuti.

La norma dispone inoltre che:

- la Sezione Speciale sia alimentata con risorse del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;



- possano confluire nella dotazione della Sezione anche somme rivenienti da liberi versamenti operati da fondazioni, enti, associazioni, società o cittadini, secondo modalità da definire con provvedimento del MEF;
- per tutti i soggetti di cui alla lettera d), la garanzia del Fondo possa essere concessa «nei limiti del 5 per cento della dotazione finanziaria annua del medesimo Fondo».

A seguito del Decreto-Legge 95/2025, sono state stanziare risorse dedicate pari a 10 milioni di euro per rendere operativa la Sezione Speciale del Fondo destinata agli ETS non iscritti al REA e agli enti religiosi civilmente riconosciuti.

La stessa disposizione normativa prevede inoltre che la dotazione della Sezione Speciale possa essere alimentata anche da contributi di soggetti privati — enti ecclesiastici, fondazioni, imprese, associazioni e cittadini — ampliando potenzialmente in modo significativo la capacità di leva dello strumento.

Ne deriva che il tema non riguarda né l’assenza di copertura finanziaria né un limite di natura normativa.

La Sezione Speciale, tuttavia, non risulta ad oggi operativa per la mancanza di alcuni passaggi attuativi essenziali previsti dalla stessa norma:

- il provvedimento del MEF che deve definire le modalità di versamento dei contributi privati alla dotazione della Sezione;
- la circolare operativa di Mediocredito Centrale che consenta agli intermediari finanziari di utilizzare concretamente lo strumento.

La misura risulta quindi pienamente definita sul piano normativo e finanziata sul piano delle risorse, ma di fatto inutilizzabile sul piano operativo.

La disciplina così introdotta ha avuto inizialmente una durata limitata al 31 dicembre 2024, successivamente prorogata dalla normativa di bilancio e dal Decreto-Legge 95/2025, risultando oggi vigente fino al 31 dicembre 2026.

In sintesi, la norma prevede che possano accedere al Fondo¹²:

- gli ETS, iscritti al RUNTS e al REA e che rientrano nella categoria PMI (prevalentemente cooperative e imprese sociali) possono accedere alle garanzie ordinarie previste per le PMI.
- gli ETS iscritti sia al RUNTS sia al REA, che accedono al Fondo nell’ambito della gestione ordinaria, con regole specifiche;
- gli ETS non iscritti al REA e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, che accedono tramite una Sezione Speciale del Fondo.

¹² Il fondo ordinario e le relative sezioni speciali sono inaccessibili per imprese classificabili come “imprese in difficoltà” (definizione Europea ai sensi del Regolamento UE n. 651/2014 - GBER)



Quadro sinottico degli strumenti di garanzia per gli ETS

	Fondo PMI ordinario	Garanzia “Enti Terzo Settore”	Sezione Speciale “ETS non REA”
Taglio operazione	<(=)5.000.000€ (no limite singola operazione ma importo massimo garantito per impresa)	<60.000€ (limite importo singola operazione, possibili anche più operazioni con taglio max € 60k)	<60.000€ (limite importo singola operazione, possibili anche più operazioni con taglio max € 60k)
Destinatario iscritto al RUNTS?	Sì (NO)	Sì	Sì
Destinatario iscritto al REA?	Sì (o iscrizione in sezione ordinaria del registro delle imprese territorialmente competente)	Sì	No
Destinatario deve essere PMI?	Sì	No	No
Modello di rating obbligatorio?	Sì	No	No
Commissione per il rilascio	Sì (salvo esenzioni)	No	No
% di copertura garanzia	80% investimenti 50% liquidità	80%	80%
Partecipazione contributori privati	No	No	Sì
Strumento oggi operativo	Sì	Sì	No
Dotazione finanziaria	Stanziato ulteriore 1 MLD per il 2026	Max 5% della sezione ordinaria	10 Mln (manca decreto attuativo)

10. Proposte di modifica (condivise con il Forum Nazionale del Terzo Settore)

10.1 Stabilità della misura

Le disposizioni dell’articolo 15-bis del DL 18 ottobre 2023 n. 145, che fissa le (nuove) modalità con le quali opera il Fondo di garanzia per le PMI, ne prevedevano la



scadenza al 31/12/2024, poi prorogata dalla Legge di Bilancio 2025 al 31/12/2025 e, successivamente prorogata fino al 31/12/2026.

Proposta: stabilizzare le misure, eliminando la scadenza annuale o, in alternativa, proporre proroghe più lunghe (60-120 mesi).

10.2 Adeguare il limite alle caratteristiche dei beneficiari

- L'art. 15-bis, comma 1, lettera d del DL n. 145/2023, rivedendo la disciplina operativa del Fondo di garanzia per le PMI, aveva incluso quali soggetti legittimati ad accedere alla garanzia del Fondo gli Enti del Terzo Settore purché iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) nonché al Repertorio economico amministrativo (REA) presso il Registro delle imprese, in relazione a operazioni finanziarie di importo non superiore a €60.000 e senza l'applicazione del modello di valutazione.

L'evidenza empirica conferma il disallineamento della soglia attuale: solo 130 operazioni in tutto il 2025 hanno beneficiato della procedura dedicata agli ETS, per un totale finanziato di circa 6 milioni di euro, a fronte di 1.477 Enti di Terzo Settore che si sono visti garantire operazioni per un importo finanziato pari a 291,6 milioni di euro, tramite la sezione ordinaria del Fondo PMI.

I dati evidenziano che gli ETS non utilizzano la finestra dedicata prevista dalla norma, ma accedono al Fondo attraverso le procedure ordinarie, rendendo di fatto irrilevante la disciplina speciale introdotta dall'art. 15-bis.

È possibile ricondurre tale risultato all'importo troppo basso stabilito per ogni operazione che pare essere ampiamente insufficiente per ETS strutturati e che esercitano, pur se in via secondaria e strumentale al raggiungimento delle finalità civiche e solidaristiche, attività commerciali.

Proposta: innalzare significativamente il limite di 60.000 euro per singola operazione previsto dall'art. 15-bis del D.L. 145/2023 per gli ETS iscritti al REA, in quanto non coerente con i fabbisogni finanziari degli enti più strutturati.

Le operazioni di ETS che accedono alla sezione ordinaria del Fondo PMI registrano un importo medio finanziato pari a circa 180.000 euro per beneficiario. L'attuale massimale rende pertanto la finestra dedicata di fatto inutilizzabile per il Terzo settore strutturato, inducendo gli enti a ricorrere alle procedure ordinarie.

Si propone quindi di:

- innalzare significativamente il limite per singola operazione, superando l'attuale soglia di 60.000 euro;
- mantenere fermo il limite del 5% della dotazione complessiva del Fondo previsto dalla normativa vigente.



10.3 Attuazione e definizione agevolazioni fiscali per contribuenti privati della Sezione Speciale per ETS non REA

L'art. 15-bis, comma 1, lettera d) del DL n. 145/2023 aveva previsto che gli Enti del Terzo Settore, anche se non iscritti al Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA), nonché gli Enti religiosi civilmente riconosciuti, potessero accedere alla garanzia del Fondo qualora la predetta garanzia fosse rilasciata interamente a valere sulla apposita sezione speciale, allo scopo istituita mediante apposito accordo stipulato tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il DL Imprese del 30/06/2025 n. 95, colmando la lacuna presente da tempo, ha stanziato €10.000.000 per l'istituzione della sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI dedicata agli Enti del Terzo Settore non commerciali.

Tuttavia, è opportuno presumere che l'allargamento della disponibilità della sezione speciale (che presenta un'ampia platea di ETS potenzialmente beneficiari) non possa realizzarsi grazie alla confluenza di *"somme rivenienti da liberi versamenti operati da fondazioni, enti, associazioni, società o singoli cittadini"*, così come pure previsto dall'art. 15-bis, comma 1, lettera d del DL n. 145/2023, se questo non si accompagna con forme di incentivo fiscale per i donatori, così come è previsto per altre misure (es. *art bonus*, *social bonus*, fondo per la povertà educativa minorile, etc.).

Proposta: prevedere forme di incentivazione fiscale in favore dei soggetti privati che contribuiscono alla dotazione del fondo sulla scorta di quanto già in essere con social bonus o art bonus.

10.4 Riforma governance della Sezione Speciale del Fondo

Oltre agli aspetti fiscali e finanziari, si ritiene necessario richiamare l'attenzione sul mancato completamento della disciplina attuativa relativa alla Sezione Speciale del Fondo di Garanzia dedicata agli ETS non iscritti al REA.

La normativa vigente prevede infatti l'emanazione di un decreto interministeriale che definisca criteri di accesso, modalità operative e composizione della governance, ad oggi non ancora adottato.

In tale ambito, è importante assicurare il pieno coinvolgimento delle rappresentanze del Terzo settore e degli intermediari finanziari specializzati, così da garantire un modello partecipato e coerente con le finalità originarie della misura.



Proposta: prevedere, in sede di approvazione del decreto interministeriale attuativo della Sezione Speciale del Fondo di Garanzia per gli ETS non iscritti al REA, il pieno coinvolgimento delle rappresentanze del Terzo settore e degli intermediari finanziari specializzati. Tale decreto, previsto dalla legge ma non ancora emanato, dovrà definire i criteri di accesso e ammissibilità alla Sezione Speciale, nonché le modalità di contribuzione di soggetti terzi. È opportuno che il provvedimento assicuri una governance partecipata e trasparente, in coerenza con i principi di sussidiarietà e di valorizzazione del ruolo degli ETS nel sistema economico e sociale.

10.5 Il ruolo degli operatori di microcredito

Un ulteriore elemento di attenzione riguarda il ruolo degli operatori di microcredito abilitati, che rappresentano un canale essenziale di accesso al credito per gli enti di minori dimensioni e per le realtà più fragili del Terzo settore.

La recente proroga al 31 dicembre 2026 dell'operatività del Fondo di Garanzia per le PMI ha confermato l'impianto complessivo della misura, includendo espressamente le operazioni di microcredito tra quelle garantibili fino all'80%.

Risulta pertanto opportuno assicurare che, nella disciplina attuativa e nella prassi operativa di MCC, tale previsione trovi piena applicazione anche con riferimento agli Enti del Terzo Settore di minori dimensioni, valorizzando il ruolo degli operatori di microcredito quali intermediari fondamentali per l'effettiva accessibilità dello strumento.

Proposta: assicurare che, nella disciplina attuativa e nella prassi operativa, le operazioni di microcredito trovino piena e sistematica applicazione anche con riferimento agli Enti del Terzo Settore di minori dimensioni.

NOTA CONCLUSIVA: Resta centrale il tema della dotazione complessiva di risorse, che sarà determinante per l'effettiva operatività e sostenibilità della misura.

L'incremento dei massimali e la piena attivazione della Sezione Speciale potranno esprimere tutto il loro potenziale solo se accompagnati da una adeguata copertura finanziaria pluriennale.



APPENDICE 2

Proposta di modifica della normativa relativa ai sistemi di garanzia europei per l'economia sociale

11. Quadro di riferimento: InvestEU, FEI e Social Window

Nell'ambito di InvestEU, la finestra "Social Investment and Skills" rappresenta oggi uno degli strumenti di garanzia più rilevanti per il finanziamento dell'economia sociale, utilizzato sia da intermediari specializzati sia da operatori bancari tradizionali nell'ambito delle proprie politiche di gestione del rischio e nel rispetto dei vincoli prudenziali.

L'esperienza operativa evidenzia tuttavia un elemento ricorrente legato alla programmabilità delle risorse. Come per altri strumenti europei di agevolazione, i plafond assegnati agli intermediari sono determinati sulla base di stime prudenziali ex ante e soggetti a cicli di assegnazione e rinnovo. Tale meccanismo, fisiologico nella gestione di strumenti pubblici, può determinare, nei casi di forte domanda, una rapida saturazione delle linee disponibili rispetto al fabbisogno effettivamente espresso dal mercato.

L'esaurimento anticipato delle dotazioni non va letto esclusivamente come elemento di criticità: esso costituisce anche un indicatore della capacità di assorbimento del settore e della qualità delle operazioni finanziate. Tuttavia, in assenza di meccanismi che garantiscano continuità o rifinanziamento tempestivo, tale dinamica può incidere sulla programmabilità dell'offerta di credito verso segmenti che fanno ricorso in modo strutturale a strumenti di mitigazione del rischio.

In questo contesto, il negoziato sul prossimo MFF 2028–2034 rappresenta la sede appropriata per affrontare il tema non in termini di revisione tecnica dello strumento, ma di adeguato dimensionamento e maggiore prevedibilità delle risorse dedicate, sulla base della domanda effettivamente osservata e delle performance registrate.

12. Proposte

12.1 Discontinuità delle linee FEI e impatto sulla programmabilità dell'offerta di credito

Per gli intermediari che operano in misura significativa con soggetti dell'economia sociale, la garanzia FEI incide principalmente sulla gestione prudenziale del rischio e consente, in coerenza con gli accordi sottoscritti, condizioni economiche più favorevoli per i beneficiari finali.

La disponibilità programmabile della linea di garanzia contribuisce quindi ad ampliare la capacità di risposta ai fabbisogni finanziari del settore.

Quando il plafond si avvicina all'esaurimento e non vi è certezza sui tempi di rinnovo, l'intermediario tende a modulare con maggiore cautela l'utilizzo dello strumento, con effetti sulla prevedibilità dell'offerta di credito verso quei segmenti che più frequentemente beneficiano della mitigazione del rischio.

Tale dinamica può risultare più rilevante per intermediari meno specializzati o per quelli che utilizzano la Social Window in modo sistematico all'interno della propria gestione del rischio di portafoglio. In questi casi, la continuità dello strumento favorisce una maggiore stabilità nell'erogazione, mentre l'incertezza può ridurre la programmabilità delle nuove operazioni. I dati operativi mostrano che il limite non risiede nella qualità del portafoglio o nella capacità di generare operazioni eleggibili, ma nella tempistica di assegnazione e rinnovo dei plafond¹³.

Proposta: Prevedere nel nuovo MFF 2028-34 un meccanismo di rinnovo premiale delle linee di garanzia per gli intermediari con comprovata qualità del portafoglio garantito, fondato su parametri oggettivi quali:

- qualità e performance del portafoglio;
- capacità di assorbimento del plafond;
- coerenza dei beneficiari con le finalità della finestra Social.

Tale meccanismo dovrebbe consentire:

- il rinnovo automatico del plafond in continuità con la linea in esaurimento;
- maggiore facilità di assegnazione di plafond aggiuntivi rispetto a quelli inizialmente richiesti;
- la possibilità per gli intermediari specializzati di considerare la garanzia FEI come infrastruttura stabile di portafoglio.

12.2 Adeguatezza operativa degli strumenti FEI rispetto alle peculiarità dell'economia sociale

Le linee di garanzia FEI nell'ambito di InvestEU sono strumenti ormai consolidati nell'architettura europea di de-risking e, nel tempo, hanno introdotto elementi di

¹³ Nel caso di Banca Etica, nel solo 2025 l'origination effettiva di operazioni assistite da garanzia FEI nell'ambito della Social Window è stata pari a 67 milioni di euro (dato da reporting ufficiale trasmesso al FEI al 31/12/2025). L'andamento del portafoglio evidenzia una qualità creditizia coerente con i parametri attesi: la quasi totalità delle esposizioni si colloca in Stage 1, con una quota residuale in Stage 2 e assenza di posizioni deteriorate riconducibili alla linea Social. Tali dati confermano che il limite alla crescita dello strumento non è rappresentato dalla qualità del portafoglio o dalla capacità di generare operazioni eleggibili, bensì dalla dimensione e dalla continuità dei plafond assegnati.

miglioramento e maggiore flessibilità, anche attraverso la Social Investment and Skills Window, che tiene conto di alcune peculiarità dell'economia sociale.

Tuttavia, l'assetto procedurale e gli obblighi connessi alla gestione della garanzia (accreditamento, reporting periodico e monitoraggio) incidono in modo differenziato sugli intermediari finanziari.

Gli enti dell'economia sociale presentano caratteristiche strutturali – patrimonializzazione contenuta, governance non profit, flussi finanziari ibridi – che pur non presentando particolari criticità nella fase di istruttoria creditizia, la quale resta nella piena responsabilità dell'intermediario, richiedono una gestione amministrativa accurata nella fase di inclusione e monitoraggio delle operazioni garantite.

Tali adempimenti, pienamente sostenibili per intermediari strutturati e dotati di funzioni dedicate, risultano più onerosi per operatori di minori dimensioni o meno specializzati. Ne deriva che uno strumento formalmente aperto a un'ampia platea tende, nella pratica, a concentrarsi su intermediari con maggiore capacità organizzativa.

Il punto, quindi, non riguarda l'impianto prudenziale dello strumento – che rimane essenziale – bensì la possibilità di rendere più agevole l'accesso operativo alla garanzia da parte di intermediari specializzati nell'economia sociale, ampliando così la capacità complessiva del sistema finanziario europeo di sostenere tale segmento.

Proposta: Nel design degli strumenti finanziari del MFF 2028–2034, prevedere che, per gli intermediari che operano prevalentemente con l'economia sociale, le procedure di accreditamento e di reporting della garanzia FEI possano essere oggetto di semplificazione proporzionata, nel rispetto dei presidi prudenziali, al fine di ridurre il carico amministrativo non strettamente necessario.

Tale intervento consentirebbe di ampliare la platea di intermediari in grado di utilizzare stabilmente la Social Window a favore dell'economia sociale.

12.3 Utilizzo del Member State Compartment come leva di continuità per le garanzie all'economia sociale

All'interno dell'architettura di InvestEU, il Member State Compartment (MSC) consente agli Stati membri di destinare risorse nazionali alla stessa infrastruttura di garanzia gestita dal Fondo Europeo per gli Investimenti, orientandone l'operatività verso priorità specifiche.

Questa caratteristica rende il MSC uno strumento particolarmente rilevante non tanto per “creare nuove misure”, quanto per garantire continuità operativa a strumenti già esistenti e già utilizzati dal mercato.



Nel caso dell'economia sociale, il MSC può svolgere una funzione decisiva: diventare lo strumento ponte che consente di compensare l'esaurimento temporaneo delle linee ordinarie della Social Window, evitando vuoti operativi che si traducono in restrizioni nelle policy creditizie degli intermediari specializzati.

Dalle informazioni disponibili, il Governo italiano sta lavorando all'attivazione del MSC per potenziare alcune linee FEI, senza che emerga con chiarezza un orientamento esplicito verso la finestra Social Investment and Skills. Questa scelta sarebbe, invece, cruciale: destinare una quota del MSC alla finestra social significa utilizzare un'infrastruttura europea già funzionante per assicurare continuità alla capacità di de-risking a favore dell'economia sociale nel periodo 2026–2029, fase particolarmente delicata di transizione tra programmazioni.

Proposta: Lavorare affinché, già a partire dal 2026, una quota delle risorse allocate dall'Italia nel Member State Compartment sia esplicitamente destinata alla finestra “Social Investment and Skills”, con funzione dichiarata di continuità tecnica delle linee FEI utilizzate per l'economia sociale.

Questa scelta non richiede nuovi strumenti, ma un orientamento mirato di risorse nazionali dentro un'architettura europea già operativa.



Nota conclusiva

Le proposte sopra formulate non richiedono l'introduzione di nuovi strumenti finanziari, ma un utilizzo più coerente, continuativo e calibrato delle infrastrutture di garanzia già esistenti nell'ambito di InvestEU e delle linee gestite dal FEI.

L'esperienza operativa degli intermediari finanziari che operano stabilmente a favore dell'economia sociale dimostra che tali strumenti sono efficaci nel sostenere l'accesso al credito di questi soggetti, ma che l'attuale configurazione, in termini di continuità delle linee, design operativo e coordinamento con gli strumenti nazionali, ne limita il potenziale.

Nel contesto della riflessione in corso sul MFF 2028–2034, si ritiene opportuno intervenire su due fronti complementari. Nel breve termine, il Member State Compartment può essere attivato subito e orientato verso la finestra social: la finestra temporale è stretta e la transizione tra programmazioni rischia di produrre vuoti operativi proprio nel momento in cui la domanda di credito per l'economia sociale è in crescita. Nel medio termine, il negoziato sul MFF sposta il baricentro verso i piani nazionali e il cosiddetto 14% social target: è lì che si gioca la partita strutturale per rendere permanente la capacità di garanzia a favore dell'economia sociale.

In questa fase di riprogettazione degli strumenti finanziari europei, appare utile valorizzare il contributo degli intermediari che operano stabilmente a favore dell'economia sociale e che hanno maturato esperienza concreta nell'utilizzo delle garanzie pubbliche e nell'adattamento di tali strumenti alle caratteristiche dei soggetti finanziati.

Il coinvolgimento di questi operatori già nella fase di disegno delle misure di garanzia – e non soltanto nella loro successiva applicazione – può contribuire a ridurre il divario tra impostazione delle policy e pratica operativa, aumentando l'efficacia complessiva degli strumenti.

Il presente documento si propone come un contributo in questa direzione, in una fase particolarmente rilevante di definizione dell'architettura delle garanzie europee.

