



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

SACE: EXPORT CREDIT AGENCY ITALIANA DEL CLIMA?

POLICY PAPER
GENNAIO 2022

Mario Noera

Luca Bergamaschi

Karima Oustadi

INDICE

1 Executive Summary	3
2 Introduzione	6
2.1 Il ruolo delle ECA nella finanza per il clima	6
2.2 SACE è la <i>Export Credit Agency</i> italiana	9
3 Il Gruppo SACE	11
3.1 La missione istituzionale e l'inquadramento giuridico	11
3.2 Le aree di operatività e la struttura del Gruppo	11
3.3 La struttura del Gruppo fino al Decreto "Agosto" del 2020	14
3.4 Il recente riassetto organizzativo previsto e l'ampliamento del mandato di SACE	14
3.5 Le attuali politiche di sostenibilità del Gruppo SACE	16
3.5.1 <i>Il Decreto "Semplificazioni"</i>	16
3.5.2 <i>SACE e l'impatto ambientale</i>	18
3.5.3 <i>Flussi 2016-2019</i>	21
3.5.4 <i>Flussi 2020</i>	22
4 Una strategia italiana di finanza internazionale per il clima	23

1 Executive Summary

- **Il mandato di SACE ha visto una notevole evoluzione a partire dal 2020 a causa della pandemia da COVID-19.** Da agenzia di credito all'esportazione (*Export Credit Agency - ECA*) prevalentemente coinvolta nel supportare progetti di esportazione e di internazionalizzazione delle imprese italiane (oltre che nel rilasciare garanzie sul mercato domestico per operazioni di interesse strategico), SACE ha potuto garantire anche finanziamenti bancari in favore di imprese colpite dalla pandemia per supportarne la liquidità (Garanzia Italia) e riassicurare i crediti commerciali a breve termine erogati da banche italiane e coperti da assicurazioni operanti in Italia. Questa estensione della missione di SACE è avvenuta in parallelo all'introduzione di specifiche previsioni normative volte a definire il trasferimento (in corso di perfezionamento) della partecipazione azionaria sotto il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Infine, il Decreto Legge "Semplificazioni" ha affidato a SACE un ruolo centrale a sostegno del *Green Deal* attraverso il rilascio di garanzie relative a progetti di transizione ecologica (*Garanzie Green*).
- **Tali cambiamenti presentano un'opportunità per ricollocare SACE come entità chiave nel campo della finanza internazionale e nazionale per il clima.** Infatti, in seguito all'Accordo di Parigi e alle pressioni internazionali degli ultimi anni sull'allineamento del settore finanziario al cambiamento climatico, i governi di vari paesi stanno rivedendo la direzione dei propri sostegni finanziari. Attraverso iniziative come E3F (*Export Finance for the Future*), molti Paesi si stanno impegnando a sviluppare incentivi che supportino progetti di esportazione sostenibili e, al contempo, a rivedere le proprie attività di supporto ai combustibili fossili¹. Tali azioni sono un segnale di un cambiamento radicale che va di là dei singoli impegni, e che riconsidera il mandato alla base delle agenzie di credito all'esportazione. Le ECAs, da abilitatori di una crescita meramente economica del proprio paese, sono riproposte come veicoli di supporto alla lotta contro il cambiamento climatico, con l'obiettivo di conciliare sostenibilità e crescita a lungo termine.
- L'Italia, nell'ambito del *Green Deal* affidato a SACE, ha stanziato nello stato di previsione del MEF oltre 4 mld di € per il periodo 2020-23, che grazie alla garanzia SACE potranno

¹ I sette paesi promotori dell'iniziativa E3F sono: Francia, Danimarca, Germania, Olanda, Spagna, Svezia, Gran Bretagna. Cfr. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/04/14/seven-countries-launch-international-coalition-export-finance-for-future-e3f-to-align-export-finance-with-climate-objectives>

generare un importante effetto leva a sostegno di progetti *green*. A titolo esemplificativo per l'anno 2021 si stimano circa 2,5 mld di *Garanzie Green* (a fronte di una quota di stanziamento pari a 0,5 mld) e si prevedono circa 3 mld per l'anno 2022. A tali risorse, considerando che la garanzia SACE copre fino ad un massimo dell'80%, occorre poi aggiungere il contributo della finanza privata necessaria per il completamento dei progetti garantiti.

- **SACE può giocare un ruolo chiave nel finanziamento di imprese e investimenti *green* all'estero e in Italia contribuendo agli impegni climatici. Tuttavia, ciò comporta una modifica sostanziale della propria politica e del proprio portfolio, tenendo in considerazione gli impegni internazionali e nazionali.** Ad oggi, infatti, il Gruppo SACE è ancora molto attivo nel settore *Oil&Gas*² (con un supporto di 10,8 miliardi di nuovi volumi tra il 2016 e il 2020), in particolare con operazioni nel settore del gas e in progetti petroliferi rivolti al “downstream” (p.es. raffinerie) piuttosto che “upstream” (p.es. estrazione). A livello internazionale manca ancora oggi un impegno esplicito per terminare il supporto pubblico a tutti combustibili fossili, nonostante i passi avanti sul divieto a supportare progetti e operazioni sul carbone. Ciononostante, SACE si è dotata di una *Climate Change Policy* che vieta il supporto alla costruzione di centrali a carbone, a progetti volti all'estrazione, produzione e trasporto del carbone termico, nonché alle operazioni nel settore estrattivo che prevedano l'utilizzo delle tecniche di *fracking* e/o *routine flaring*³. SACE rimane comunque molto attiva prevalentemente nel settore del gas.
- L'attività di SACE rileva anche rispetto agli impegni finanziari internazionali sul supporto ai paesi in via di sviluppo per l'azione per il clima. Durante lo scorso Leaders' Summit del G20, l'Italia si è impegnata a raddoppiare il proprio sostegno pubblico per il clima raggiungendo 1 miliardo di euro entro il 2022. Tuttavia, **per essere in linea con gli obiettivi di Parigi, l'Italia dovrebbe mobilitare una quota equa di almeno 4 miliardi l'anno entro il 2025.** SACE, in quanto ECA, può giocare un ruolo di rilievo nella mobilitazione di risorse private attraverso garanzie ad attività di mitigazione e adattamento, risorse che entrerebbero legittimamente nel computo totale degli obiettivi di finanza per il clima.

² Si veda il bilancio consolidato SACE 2020 https://www.sace.it/docs/default-source/gruppo-in-cifre/2020/bilancio-sace-italiano-2020.pdf?sfvrsn=37584be_22

³ Sace ha inoltre recentemente aderito ai *Poseidon Principles*, framework internazionale per il monitoraggio delle emissioni del settore marittimo.

- Questo report propone una serie di raccomandazioni per allineare SACE agli obiettivi dell'Accordo di Parigi e renderla una “ECA per il clima” competitiva in ambito internazionale attraverso una revisione della propria politica climatica che includa:
 1. L'adesione governativa alla coalizione [Export Finance for the Future \(E3F\)](#);
 2. la revisione della propria *Climate Policy* alla luce degli impegni internazionali presi per il termine del supporto alle fonti fossili;
 3. la definizione di un obiettivo di supporto e mobilitazione degli investimenti privati attraverso “crediti e garanzie green”, puntando a mobilitare almeno 2 miliardi l'anno in crediti e garanzie verdi entro il 2025;
 4. l'impegno alla totale trasparenza dei dati e delle politiche e all'allineamento dei propri strumenti finanziari agli obiettivi dell'Accordo di Parigi e in particolare dell'obiettivo di mantenere il riscaldamento medio globale entro i 1,5° C, dando seguito operativo all'adesione dell'Italia, in occasione della COP26, [all'appello guidato dal Regno Unito e dalla BEI](#) di porre fine a nuovi sostegni pubblici diretti a tutti i combustibili fossili entro la fine del 2022 in linea con gli Accordi di Parigi.

2 Introduzione

2.1 Il ruolo delle ECA nella finanza per il clima

Le *Export Credit Agencies* (ECA) sono agenzie governative che hanno la funzione di supportare l'attività commerciale internazionale delle imprese del Paese, attraverso finanziamenti e/o garanzie assicurative sia all'esportazione che a progetti di investimento all'estero⁴. Il mandato delle ECA è diverso da quello delle *National Promotional Banks* (NPB), come ad esempio CDP (focalizzate principalmente sulla promozione degli investimenti di pubblica utilità) ed operano in un diverso contesto normativo e regolamentare⁵. Per questo motivo le ECA non vengono assimilate alle NPB, anche se la definizione di NPB coniata dalla Commissione Europea è talmente generale che potrebbe attagliarsi anche ad esse⁶. Alle ECA è comunque riconosciuto un ruolo di stretta complementarità rispetto alle attività delle NPB, tale da sollecitare un migliore coordinamento tra questi due tipi di agenzie. Infatti:

“Le Export Credit Agencies sono sia investitori sia emittenti/sottoscrittori di garanzie contro i rischi nei finanziamenti a lungo termine. Come tali esse svolgono un ruolo importante sia nel supportare gli investimenti cross-border nell'ambito delle UE, sia nel sostenere le esportazioni di beni capitali al di fuori della UE. Questo è un settore dove le tensioni relative ai rischi sovrani hanno impatti immediati sui finanziamenti a lungo termine, in particolare nel caso delle garanzie a lungo termine. La Commissione promuove un migliore coordinamento e una migliore cooperazione tra gli schemi nazionali di credito all'esportazione esistenti”⁷

Queste opportunità di coordinamento tra ECA ed NPB sono particolarmente visibili nel caso di interventi finalizzati ad investimenti sostenibili all'estero e ad interventi di cooperazione internazionale⁸.

⁴ Nella categoria delle ECA rientrano ad esempio l'italiana SACE, la tedesca Euler Hermes, le francesi COFACE e BpiFrance Assurance Export e l'inglese UKEF (UK Export Finance). Cfr. OECD, *Official Export Credit Agencies – Organismes de credit à l'exportation*, <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/links-of-official-export-credit-agencies.pdf>

⁵ European Economic and Social Committee, *“Study on Best Practices on National Export Promotion Activities”* (September 2018)

⁶ Per una definizione del ruolo delle NPB si veda ECCO, *“Il ruolo delle banche del clima nella strategia del Green Deal europeo”* (dicembre 2021)

⁷ European Commission, *“On Long-Term Financing of the European Economy”* SWD (2014) 105 final 23/3/2014, p.7-8

⁸ Cfr. Große-Puppenthal, S., Karaki, K., Bilal, S., *“Investment Promotion for Sustainable Development”* ECDPM Discussion Paper 208 (December 2016)

Le ECA stanno peraltro assumendo un ruolo-chiave nell'ambito della "finanza per il clima"⁹. Le ECA, accompagnando nel tempo l'espansione del commercio internazionale e degli investimenti esteri, hanno infatti tradizionalmente rappresentato un potente canale di supporto finanziario all'industria fossile, e sono quindi oggi al centro anche del processo di decarbonizzazione sottoscritto con l'Accordo di Parigi del 2015. Mettere a disposizione i mezzi di attuazione per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi non riguarda quindi unicamente l'aumento della finanza per il clima, delle garanzie verdi o del sostegno alle azioni di mitigazione e di adattamento; riguarda anche, potenzialmente in modo preponderante, l'allineamento di tutti i flussi finanziari, in particolare quelli che contrastano la lotta al cambiamento climatico, con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Questo importante principio, reso obiettivo dall'Accordo stesso, è incluso nell'articolo 2.1(c) che, "nel contesto di uno sviluppo sostenibile" mira a "rendendere i flussi finanziari coerenti con un percorso di sviluppo a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici"¹⁰. In quest'ambito un ampio numero di istituzioni finanziarie a livello internazionale, sta assumendo impegni coerenti con la convergenza verso emissioni nette nulle entro il 2050 (*Net-Zero*). A partire dall'impegno sottoscritto a Katowice dalla Banca Europea degli investimenti (EIB) e da altre banche multilaterali di sviluppo (*Multilateral Development Banks – MDBs*), numerose ulteriori analoghe iniziative hanno successivamente visto come protagoniste le *Public Development Banks* (denominazione internazionale quasi equivalente a quella europea di *National Promotion Bank*), le *European Development Finance Institutions (EDFI)*. Un ampio numero di istituzioni finanziarie private hanno aderito poi all'iniziativa *Race-to Zero* delle Nazioni Unite, le quali, in vista della Cop26, si sono di recente coordinate nella *Glasgow Alliance for Net Zero (GFANZ)*. Infine alcuni paesi più ambiziosi (Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito) hanno lanciato l'iniziativa *Export Finance for the Future (E3F)* rivolta all'operatività delle ECA, anche se a tale accordo non ha finora fatto seguito alcuna iniziativa congiunta delle ECA stesse in tema *net-zero*. I principi su cui si basa la coalizione *E3F* sono:

1. sviluppare incentivi atti a meglio supportare lo sviluppo di progetti di esportazione sostenibili in tutti i settori dell'economia;
2. porre fine a ogni forma di sostegno finanziario al commercio estero ed alle esportazioni connesse con l'utilizzo del carbone come fonte energetica;
3. rivedere le proprie attività di supporto finanziario ai combustibili fossili e definire le modalità migliori per uscire (*phase-out*) da questi ultimi, tenendo conto delle specifiche caratteristiche di ogni settore;

⁹ cfr. Hale, T., Klasen, A., Ebner, N., Kramer, B., Kanzelis, A., "Towards Net-Zero Export Credit". BSG Working Papers 2021/042 (July 2021)

¹⁰ UNFCCC, *Paris Agreement*, https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english.pdf

4. avviare una revisione *climate-oriented* delle proprie attività di *export finance*, così da avere una comprensione condivisa e documentata dei loro impatti climatici e lavorare per migliorare la trasparenza informativa sugli impatti climatici dei progetti considerati sostenibili;
5. promuovere e confrontarsi (*engage*) con altre istituzioni attive nel campo dell'*export finance*, in ogni forum rilevante ed in particolare nell'OECD, con la finalità di dare forma a un contesto competitivo equo (*level-playing field*) che tenga conto dell'emergenza climatica.

Non avendo una *timeline* precisa, la coalizione rischia però di non proporsi come soluzione concreta all'allineamento dell'*export finance* agli obiettivi di Parigi. Per questo motivo, i *commitment* dei singoli stati sono stati fondamentali: oltre a UKEF (la ECA britannica), anche la Francia ha posto fine ai finanziamenti all'esportazione per nuove estrazioni di carbone e centrali elettriche, ed eliminerà gradualmente il supporto per l'esplorazione di petrolio e gas, in un arco temporale che si estende fino al 2035. L'agenzia di credito all'esportazione svedese EKN ha dichiarato che smetterà di finanziare progetti di esplorazione e estrazione dei combustibili fossili entro il 2022. L'inviato speciale per il clima degli USA, John Kerry, ha già affermato che gli Stati Uniti cesseranno di sostenere i progetti di combustibili fossili all'estero e la banca americana Export-Import si è recentemente impegnata a destinare "non meno" del 5% della sue attività di prestito alle energie rinnovabili.

Queste iniziative si collocano in un contesto in rapida evoluzione per quanto riguarda gli impegni internazionali a sospendere gli investimenti esteri nelle fonti fossili. I paesi G7 si sono impegnati, nel giugno 2021, a terminare ogni sostegno pubblico internazionale alla produzione di energia termoelettrica a carbone (non compensata) entro la fine del 2021, sia attraverso l'aiuto pubblico allo sviluppo, sia attraverso la finanza all'esportazione e gli investimenti, sia infine attraverso la promozione finanziaria e commerciale¹¹. Mentre la Ministeriale G20 su "clima ed energia" ha rimandato la discussione ai Capi di Stato, questi hanno concordato di porre fine al sostegno pubblico internazionale per nuovi impianti a carbone non compensati entro la fine del 2021¹². Anche i rispettivi impegni internazionali sull'eliminazione graduale dei sussidi inefficienti alle fonti fossili sono stati reiterati. Inoltre, per la prima volta nel contesto della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), i Paesi vengono incoraggiati ad accelerare gli sforzi per ridurre¹³ la

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communique.pdf>

¹² <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/10/G20-ROME-LEADERS-DECLARATION.pdf>

¹³ <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-59286790>

produzione di energia da carbone non compensata e ad eliminare gradualmente i sussidi inefficienti alle fonti fossili¹⁴.

Il tema della riforma delle ECAs è già sul tavolo di diversi governi. Alcuni di essi hanno già intrapreso un cammino virtuoso verso l'eliminazione del supporto attraverso le proprie ECA a investimenti legati ai combustibili fossili, partendo dal carbone (UK, Francia, Canada, Svezia e USA). Negli ultimi mesi, il Governo britannico si è distinto in particolare per il suo impegno ambizioso. L'agenzia britannica al credito all'esportazione UKEF si è impegnata a interrompere ogni nuovo finanziamento a progetti in combustibili fossili entro la fine del 2021. Nel gennaio 2021, anche il Consiglio Europeo degli Affari Esteri ha espresso l'intenzione di eliminare ogni nuovo finanziamento a progetti energetici basati su combustibili fossili nei paesi terzi della UE. E la Banca Europea degli investimenti prevede di terminare gli investimenti in tutti i combustibili fossili entro la fine del 2021 e sbloccare, nei prossimi 10 anni, fino a mille miliardi di euro in investimenti per il clima.

Questo mostra che il *momentum* è maturo per impegni ambiziosi e per la creazione di coalizioni per promuovere riforme politiche in linea con la scienza e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

Inoltre, in occasione della COP26, è stata significativa l'adesione dell'Italia al [Joint Statement sul sostegno pubblico internazionale alla transizione all'energia pulita](#), volta ad allineare il sostegno pubblico internazionale alla transizione energetica e allontanarsi dalle fonti fossili. Gli impegni presi con questa adesione includono la fine del sostegno pubblico internazionale al settore energetico basato sulle fonti fossili non compensate entro la fine del 2022, e la richiesta agli attori governativi, alle ECAs ed altre istituzioni finanziarie di portare queste istanze nei fora internazionali e nei CdA delle banche multilaterali.

Il presente lavoro intende esplorare l'opportunità che il governo italiano aderisca alla coalizione e che SACE, la ECA italiana, faccia proprio il medesimo *commitment* ed adotti politiche coerenti con l'attuazione degli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

2.2 SACE è la *Export Credit Agency* italiana

SACE S.p.a. è un gruppo assicurativo focalizzato prevalentemente sulla copertura assicurativa delle esportazioni e degli investimenti delle imprese italiane all'estero oltre che in varie forme

¹⁴ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf

di assistenza finanziaria e tecnica all'operatività estera delle imprese italiane. Fino al 2020, SACE è stata parte del Gruppo CDP (che ne deteneva il controllo totalitario). Nel corso del 2020 il c.d. Decreto Liquidità (come di seguito definito) ha disposto che SACE non fosse più soggetta all'attività di direzione e coordinamento di CDP e che la partecipazione azionaria di SACE fosse trasferita da CDP al MEF. Il successivo Decreto Agosto (come di seguito definito) ha posto le basi per un più ampio riassetto del Gruppo. A decorrere dal 2020, in connessione con l'emergenza pandemica, la *mission* di SACE è stata estesa – mediante l'implementazione dell'operatività “*Garanzia Italia*” – anche al sostegno della liquidità delle imprese, attraverso la concessione di garanzie alle banche sui crediti erogati da queste ultime ad imprese in temporanea difficoltà finanziaria. SACE è divenuta cioè uno dei canali attraverso cui il Governo italiano ha gestito l'emergenza finanziaria delle imprese colpite dalle restrizioni anti-pandemiche (l'altro è stato il *Fondo di garanzia alle PMI* gestito da Mediocredito Centrale). L'insieme di questi cambiamenti verrà esplorato nel dettaglio nei prossimi paragrafi.

3 Il Gruppo SACE

3.1 La missione istituzionale e l'inquadramento giuridico

SACE S.p.A. (Servizi Assicurativi per il Commercio Estero) viene istituita nel 1977 quale Sezione Speciale dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), per poi essere trasformata nel 1998¹⁵ in "ente di diritto pubblico con autonomia patrimoniale" e nel 2003 in società per azioni¹⁶. SACE opera sotto il controllo della Corte dei Conti. Nel 2012, viene rilevata da Cassa Depositi e Prestiti (CDP), la quale acquisisce il controllo del 100% di SACE S.p.A. e del 76% di SIMEST S.p.A.. Di recente il D.L. "Agosto" 2020 ha disposto il riassetto del gruppo SACE, prevedendo che *"previo accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Cassa depositi e prestiti (CDP) S.p.A., con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, sottoposto alla registrazione della Corte dei Conti, è determinato il riassetto del gruppo SACE e il valore di trasferimento delle partecipazioni interessate ritenuto congruo dalle parti"*.

3.2 Le aree di operatività e la struttura del Gruppo

Ai sensi della normativa vigente disciplinante la missione istituzionale di SACE, quest'ultima è autorizzata ad intervenire nei seguenti ambiti e settori:

- (i) Operatività su base "export": assicurare, nel rispetto della normativa comunitaria in materia di credito all'esportazione, i rischi (di carattere politico, economico, commerciale e catastrofico) cui sono esposte le imprese italiane nelle loro attività di esportazione e investimento all'estero. Le garanzie e coperture assicurative possono essere rilasciate anche a banche italiane o estere per il finanziamento delle suddette attività.
- (ii) Operatività su base "rilievo strategico": rilasciare a condizioni di mercato e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, garanzie e coperture assicurative in relazione ad operazioni domestiche che siano di rilievo strategico per l'economia italiana sotto i profili dell'internazionalizzazione, della sicurezza economica e dell'attivazione di processi produttivi ed occupazionali in Italia, nonché in relazione ai rischi di mancata riscossione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche. In tale ambito SACE può emettere garanzie a favore di banche (sia istituti bancari italiani che esteri) che abbiano fornito supporto finanziario ad imprese italiane per la loro internazionalizzazione, bond a favore di imprese estere che figurano come controparte delle imprese italiane in contratti di fornitura o prestazioni d'opera attraverso una richiesta di emissione da parte dell'impresa italiana. SACE può anche emettere una contro garanzia alle banche che

¹⁵ D.lgs. n. 143 del 31/3/1998 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero"

¹⁶ Art.6 L. n. 326 del 24/11/2003

hanno emesso una garanzia simile a favore dell'acquirente estero, o/e una riassicurazione a favore di compagnie assicurative estere che si occupano delle emissioni di bond e che garantiscono l'adempimento contrattuale di imprese italiane. **[Box 1]**

Gli impegni derivanti dalle coperture SACE negli ambiti (i) e (ii) sono assunti in regime di coassicurazione, senza vincolo di solidarietà, **da SACE, per una quota del 10 per cento, e dallo Stato, per una quota del 90 per cento**, ai sensi dell'articolo 6, comma 9-bis, del Decreto Legge n. 269 del 30 settembre 2003 convertito con modificazioni dalla Legge n. 326 del 24 novembre 2003 ("**Decreto Legge 269/2003**"). La **quota di pertinenza di SACE è altresì garantita dallo Stato italiano** ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del Decreto Legge 269/2003.

(iii) Operatività "Garanzia Italia": emettere, in favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e degli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, garanzie per finanziamenti sotto qualsiasi forma concessi alle imprese aventi sede in Italia colpite dall'epidemia Covid-19¹⁷.

(iv) Operatività "Green": emettere le garanzie di cui al [articolo 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2019, n. 160](#), le quali in particolare possono riguardare, tenuto conto degli indirizzi che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) può emanare entro il 28 febbraio di ogni anno e conformemente alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni n. 640 dell'11 dicembre 2019, in materia di *Green Deal* europeo¹⁸:

- a) progetti tesi ad agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare e ad integrare i cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni per la produzione di beni e servizi sostenibili.
- b) progetti tesi ad accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente, con particolare riferimento a progetti volti a favorire l'avvento della mobilità multimodale automatizzata e connessa, idonei a ridurre l'inquinamento e l'entità delle emissioni inquinanti, anche attraverso lo sviluppo di sistemi intelligenti di gestione del traffico, resi possibili dalla digitalizzazione.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 1, comma 14-quinquies del Decreto Liquidità "*Alle obbligazioni della SACE S.p.A. derivanti dalle garanzie disciplinate dai commi 14-bis e 14-ter è accordata di diritto la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso, la cui operatività sarà registrata dalla SACE S.p.A. con gestione separata. La garanzia dello Stato è esplicita, incondizionata, irrevocabile e si estende al rimborso del capitale, al pagamento degli interessi e ad ogni altro onere accessorio, al netto delle commissioni ricevute per le medesime garanzie*".

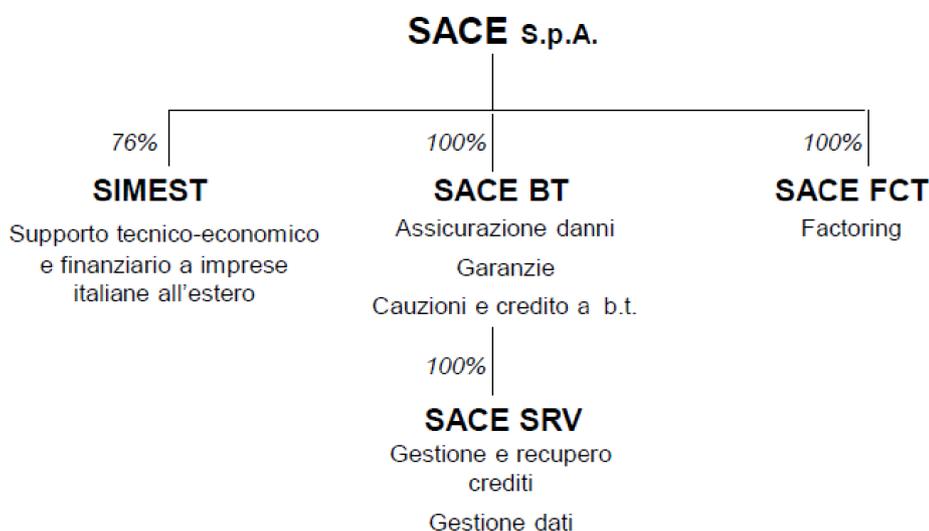
¹⁸ Ai sensi dell'art. 64, comma 4, del Decreto Semplificazioni (come di seguito definito) "*Sulle obbligazioni di SACE S.p.A. derivanti dalle garanzie disciplinate dal comma 1, è accordata di diritto la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso, la cui operatività sarà registrata da SACE S.p.A. con gestione separata. La garanzia dello Stato è esplicita, incondizionata, irrevocabile e si estende al rimborso del capitale, al pagamento degli interessi e ad ogni altro onere accessorio, al netto delle commissioni ricevute per le medesime garanzie*".

Box 1 - Vantaggi delle garanzie finanziarie di SACE alle imprese

La banca finanziatrice, che è il soggetto garantito, vede tra i suoi vantaggi quello della condivisione del rischio del mancato rimborso in caso di inadempimento del debitore. In tale situazione la banca non perderà la totalità della somma finanziata ma solo una parte di questa ed in particolare la parte non garantita da SACE (ove presente). La banca sarà quindi più incentivata a concedere alle imprese importi significativi e finanziamenti più lunghi. Grazie alla garanzia SACE, ed in applicazione della disciplina europea sulla deponderazione degli attivi bancari (Regolamento UE 575/2013, c.d. "Capital Requirement Regulation – CRR"), l'esposizione verso le società debtrici può essere assimilata da parte delle banche assicurate/garantite a crediti verso la Repubblica italiana proprio perché SACE è garantita dallo Stato italiano. D'altro canto l'impresa è avvantaggiata dal fatto che la quota del finanziamento garantito da SACE non va ad intaccare le linee di fido della società presso il sistema bancario: infatti la banca considera la parte di finanziamento garantito da SACE come esposizione nei confronti dello Stato italiano e non della società stessa: in tal modo l'impresa diversifica le proprie fonti di finanziamento ed i rischi ad essi connessi. La percentuale di copertura varia in base al tipo di operatività. Per le operazioni condotte su base "export" quest'ultima può arrivare fino al 100%, mentre per le operazioni condotte su base "*rilievo strategico*" e su base "*green*" può arrivare fino all'80% del valore complessivo del finanziamento, in applicazione della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Le percentuali di copertura per le operazioni "*Garanzia Italia*" sono invece disciplinate specificamente nel Decreto Liquidità (come di seguito definito) e variano in base alle caratteristiche e circostanze ivi indicate.

3.3 La struttura del Gruppo fino al Decreto “Agosto” del 2020

Formalmente fino al Decreto “Agosto” del 2020 e operativamente fino a luglio 2021, la struttura del Gruppo è stata la seguente



SACE BT S.p.A è una società assicurativa vigilata dall'IVASS che opera nei rami del credito, delle cauzioni e assicurazione danni (ADB) e, attraverso la controllata **SACE SRV s.r.l.**, gestisce l'attività di tutela e recupero crediti (anche per conto della controllante SACE S.p.A.). **SACE FCT S.p.A.** è invece un intermediario finanziario vigilato dalla Banca d'Italia¹⁹ specializzato nell'attività di *factoring*. **SIMEST S.p.A.** svolge attività di sostegno finanziario, tecnico economico ed organizzativo di specifiche iniziative commerciali e di investimento delle imprese italiane all'estero (soprattutto PMI); promuove la costituzione di imprese estere partecipate da imprese italiane e può anche assumere in queste ultime partecipazioni di minoranza. SIMEST, diversamente dal resto del Gruppo (la cui partecipazione è stata trasferita al MEF) è invece rimasta partecipata da CDP.

3.4 Il recente riassetto organizzativo previsto e l'ampliamento del mandato di SACE

Alla luce della crisi economica innescata dal COVID-19, il ruolo di SACE è stato rafforzato attraverso una serie di Decreti Legge ed il suo mandato ha subito un importante ampliamento per includere il supporto alle aziende italiane presenti in Italia e non soltanto per il sostegno delle nostre aziende nella loro operatività con l'estero. Nello stesso tempo l'assetto organizzativo del Gruppo è stato modificato, sebbene l'operazione sia ancora in corso di perfezionamento, con l'uscita di SACE (ad esclusione della controllata SIMEST) dal perimetro del Gruppo CDP e l'assunzione di una partecipazione diretta da parte del MEF.

¹⁹ Iscritto nell'Albo speciale ex-art. 106 del TUB

Inoltre, in parallelo con l'elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), l'operatività di SACE è stata qualificata anche in funzione del *Green Deal* europeo.

I principali Decreti Legge (DL) che interessano il nuovo mandato di SACE sono:

- Il **Decreto “Liquidità”** (DL 23/2020²⁰) che affida a SACE, sotto la Direzione del MEF, il mandato di garantire finanziamenti a supporto di tutte le attività economiche colpite dal COVID-19 (attraverso il programma Garanzia Italia).
- Il **Decreto “Agosto”** (DL 104/2020²¹) che ha disposto il riassetto del gruppo SACE, prevedendo che “previo accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Cassa depositi e prestiti (CDP) S.p.A., con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sottoposto alla registrazione della Corte dei conti, è determinato il riassetto del gruppo SACE e il valore di trasferimento delle partecipazioni interessate ritenuto congruo dalle parti”.
- Il **DL “Semplificazioni”** (DL 76/2020²²) che ha aggiunto un ulteriore tassello al mandato di SACE che può rilasciare garanzie pubbliche in favore di progetti che rientrano nel *Green New Deal* italiano, nel contesto del *Green Deal* europeo.

Decreto “Liquidità”. Al fine di sostenere le imprese nel corso della crisi pandemica COVID 19, nell'aprile 2020, il DL 23/2020 ha previsto la possibilità per SACE di concedere garanzie statali sui prestiti bancari alle imprese anche in assenza di un contratto di export o internazionalizzazione e, nel contempo, ha messo in atto delle misure tese a potenziare gli strumenti di sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione²³. Queste garanzie alle imprese vengono erogate introducendo un sistema di co-assicurazione in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE sono assunti dallo Stato (attraverso il MEF) per il 90% e dalla stessa società per il restante 10%²⁴.

Decreto “Agosto”. Attualmente è in corso - anche se ancora non formalizzato - un trasferimento di SACE dal perimetro di CDP a quello originario del MEF. Il passaggio di SACE al MEF è stato previsto dal Decreto “Agosto” del 2020. La finalizzazione del trasferimento è

²⁰ D.L. n.23 del 8/4/2020 conv. in L. n.40 del 5/6/2020.

²¹ D.L. n.104 del 14/8/2020 “*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*”, conv. in L. 126 del 13/10/2020

²² D.L. n.76 del 16/7/2020 art.64

²³Con il Decreto Liquidità sono state deliberate del Governo diverse iniziative urgenti a sostegno della liquidità delle imprese e con l'obiettivo di contrastare gli effetti negativi della pandemia da Covid-19 sul tessuto socio-economico nazionale. Per favorire l'accesso al credito e sostenere la continuità aziendale sono state emanate disposizioni relative del Fondo Centrale di Garanzia (FCG), amministrato da Mediocredito Centrale (MCC) per le PMI (a garanzia di finanziamenti fino a 800mila euro) e SACE per le imprese maggiori (a garanzia di operazioni fino a 5 mln di euro).

²⁴ In particolare, come sopra menzionato gli impegni derivanti dalle coperture SACE per operazioni di *export* e internazionalizzazione sono assunti in regime di coassicurazione, senza vincolo di solidarietà, da SACE, per una quota del 10 per cento, e dallo Stato, per una quota del 90 per cento, ai sensi dell'articolo 6, comma 9-bis, del Decreto Legge n. 269 del 30 settembre 2003 convertito con modificazioni dalla Legge n. 326 del 24 novembre 2003. La quota di pertinenza di SACE è altresì garantita dallo Stato italiano ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del medesimo Decreto Legge.

condizionale al rinnovo della convenzione che regola i rapporti SACE-MEF sulle garanzie. Resta fuori dalla cessione **SIMEST** (che dunque rimane sotto il controllo di CDP), mentre vengono trasferiti al MEF sia **SACE Factoring** che **SACE BT**.

3.5 Le attuali politiche di sostenibilità del Gruppo SACE

Dal 2017, SACE gestisce i suoi interventi nel settore dell'energia alimentata a carbone in linea con quanto previsto dal *OECD Coal Sector Understanding (CSU)*, che impone che ogni transazione verso centrali a carbone, nuove o esistenti, rispetti vincoli tecnologici e dimensionali volti a ridurre il supporto delle ECAs nel settore, orientandolo in maniera residuale e solo alle tecnologie a più basse emissioni di carbonio.

Il Bilancio di Sostenibilità del Gruppo CDP 2019 (prima che SACE passasse nuovamente sotto la giurisdizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze), indica come SACE stia valutando una strategia di disimpegno dal carbone e di promozione di misure volte a favorire la transizione energetica. Nel 2020, SACE si è dotata di una *Climate Change Policy* che vieta il supporto alla costruzione di centrali a carbone, a progetti volti all'estrazione, produzione e trasporto del carbone termico, nonché alle operazioni nel settore estrattivo che prevedano l'utilizzo delle tecniche di *fracking e/o routine flaring*. Inoltre SACE ha recentemente aderito ai *Poseidon Principles*, framework internazionale per il monitoraggio delle emissioni del settore marittimo. Tuttavia, il *Rapporto Export SACE 2020* indica che nei tre principali paesi produttori di idrocarburi (Arabia Saudita, Qatar, UAE), *"il settore oil&gas continuerà a essere protagonista"* – prevalentemente nell'ambito del gas. Dal 2016 al 2019, SACE ha supportato il comparto con 8,5 mld di euro, ossia circa il 14% del totale delle risorse mobilitate²⁵. Questi dati non includono quelli del comparto del petrolchimico e del settore elettrico. Dati accurati e specifici sui progetti non sono al momento disponibili. Per lo stesso periodo non ci sono state operazioni di supporto a progetti o tecnologie a carbone. La percentuale dei finanziamenti al settore oil&gas è triplicato tra il 2016 e il 2019, passando dal 10,1% al 34% degli investimenti totali, diventando il primo settore industriale per volumi nel 2019.

3.5.1 Il Decreto "Semplificazioni"

Il Decreto "Semplificazioni" ha affidato a SACE un nuovo mandato a sostegno del *Green Deal* italiano (poi concretizzato nel PNRR). L'art.64 del Decreto assegna infatti a SACE il compito di rilasciare garanzie a condizioni di mercato, contro-garantite dallo Stato, nella misura massima del 80% a favore di progetti che rientrino nel *Green Deal Europeo (EUGD)*, come previsto ai

²⁵ La maggioranza di queste operazioni fanno riferimento al settore gas, e quelle relative al settore oil sono principalmente rivolte a progetti di downstream/raffinerie e non di upstream/estrazione.

sensi della Legge di Bilancio 2020 e il DL “Semplificazioni”. Infatti, all’interno del EUGD, la normativa italiana ha individuato alcuni ambiti specifici di intervento tra cui, in primo luogo, la decarbonizzazione dell’economia, l’economia circolare e progetti ad alta sostenibilità ambientale²⁶, come indicato al par. 2.2(iv).

Entrato in vigore successivamente alla Legge di Bilancio 2020, l’Articolo 64 del Decreto “Semplificazioni” si pone l’obiettivo di disciplinare il rilascio delle garanzie pubbliche volte a sostegno di progetti che agevolino la transizione verso un’economia pulita e circolare, nonché verso una mobilità sostenibile e intelligente, collocandosi all’interno del supporto al *Green Deal* europeo. SACE è quindi il soggetto individuato dal governo per il rilascio di garanzie “Green”. La garanzia è estesa a tutte le imprese italiane di qualsiasi dimensione che intendano finanziare i propri progetti di investimento green e ottenere, attraverso la copertura, un accesso facilitato a finanziamenti a medio-lungo termine (ovvero ampliamenti delle linee di fido in essere) presso il sistema bancario. A tale fine, la Legge di Bilancio 2020 ha istituito, nello stato di previsione del MEF, un fondo dotato di un importo di 4.2 mld per gli anni 2020-2023. Gli impegni assumibili per il 2021 attraverso il rilascio delle Garanzie denominate “*Green New Deal*” sono pari a 2,5 mld di euro (a fronte dello stanziamento di un fondo pari a 0,5 mld). Ad oggi, a pochi mesi dal lancio dell’operatività *Green*, SACE per il 2021 prevede di rilasciare garanzie fino a completamento del limite massimo degli impegni assumibili.

Nell’ambito del programma, per essere idonei alla copertura da parte di SACE, i progetti devono essere coerenti con gli obiettivi del *Green Deal* europeo (EUGD)²⁷ e rispondere ai parametri previsti nel regolamento europeo sulla tassonomia²⁸—nonché nella relativa normativa e regolamentazione europea e nazionale applicabile. In particolare, i progetti supportabili devono essere finalizzati a²⁹:

1. Agevolare la transizione verso un’economia pulita e circolare;
2. Integrare i cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni per la produzione di beni e servizi sostenibili;
3. Accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e multimodale, in funzione della riduzione dell’inquinamento e dell’entità delle emissioni inquinanti;

²⁶ Cfr. Senato, “*Relazione illustrativa SACE*”, Audizione 1a Commissione Affari Costituzionali, 8a Commissione Lavori Pubblici (29/7/2020)

²⁷ Cfr. European Commission, “*The European Green Deal*” COM (2019) 640 final 11.12.2019. (cfr. art. 64 DL 76/2020)

²⁸ Cfr. European Parliament and Council, “*Regulation on the Establishment of a Framework to Facilitate Sustainable Investments*” Regulation 2020/852 (18.6.2020). Si veda: https://ec.europa.eu/info/law/sustainable-finance-taxonomy-regulation-eu-2020-852/amending-and-supplementary-acts/implementing-and-delegated-acts_en e anche https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

²⁹ DL 76/2020 art. 64

4. Ridurre e/o prevenire l'inquinamento, ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, promuovere la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e proteggere le acque e le risorse marine.

Il documento che le imprese devono compilare a corredo della domanda a SACE della "Garanzie Green" a fronte del progetto che intende sostenere ricalca esattamente la struttura delle Tassonomia europea e dei suoi sei obiettivi³⁰. SACE valuta i progetti coerentemente con i 6 obiettivi ambientali definiti dalla Tassonomia UE e gli altri regolamenti europei sugli investimenti sostenibili, ad esempio gli *IPPC standards (Integrated Pollution Prevention and Control)* ed il Regolamento europeo 852/2020, in linea con le indicazioni che il CIPE fornisce annualmente a SACE.

Il DL "Semplificazioni" prevede infine che (conformemente con la Convenzione MEF-SACE del 3 dicembre 2020), SACE (i) svolga l'attività istruttoria delle operazioni e la valutazione di coerenza con gli obiettivi del *Green Deal*; (ii) la definizione e gestione delle modalità di rilascio delle garanzie³¹ e della eventuale copertura degli indennizzi.

Nel 2021, SACE e Fondazione Enel hanno lavorato a un indicatore di rischio riguardante il cambiamento climatico per ogni Paese, insieme ad alcuni punteggi sintetici che definiscono lo scenario di benessere e il contesto della transizione energetica. Tale indicatore è stato incluso nella *Mapa dei rischi 2021*³². Per creare tale indicatore, SACE e Fondazione Enel hanno monitorato alcuni dei primi rischi climatici (tra cui ad esempio inondazioni, siccità e ondate di calore) determinati principalmente da alte temperature, fragilità idrogeologica e tempeste. Altri indicatori importanti nella *Mapa dei rischi* sono quelli legati alla transizione energetica e benessere sociale dei Paesi.

3.5.2 SACE e l'impatto ambientale

Le attività di SACE per il sostegno all'*export* sono disciplinate dalla normativa nazionale, dell'Unione Europea e dall'"Intesa sui crediti all'esportazione ufficialmente sostenuti", meglio conosciuta come *Consensus*, firmata in sede OCSE nel 1978 e successivamente emendata più volte (nel 2005, nel 2016 e nel 2020). Originariamente si trattava di un *gentlemen's agreement* non vincolante dal punto di vista giuridico ma è stato successivamente recepito nell'ordinamento europeo con un Regolamento³³ che lo ha reso vincolante per gli Stati Membri.

³⁰ Cfr. "Domanda garanzia finanziaria investimenti green Elenco Obiettivi Ambientali". <https://www.sace.it/soluzioni/dettaglio-categoria/dettaglio-prodotto/garanzie-green>

³¹ Il rilascio da parte di SACE di garanzie di importo pari o superiore a 200 mln è tuttavia subordinata all' autorizzazione del MEF (sentiti il MISE e il MATE).

³² https://www.sace.it/docs/default-source/ufficio-studi/pubblicazioni/sace-focus-on-mappa-dei-rischi-2021.pdf?sfvrsn=2a8db2be_2.

³³ Regolamento UE 1233/2011 e successivi aggiornamenti.

Nel *Consensus* vi sono alcuni accordi settoriali che regolano le condizioni di offerta di specifici contratti di mercato come quello navale, aeronautico, dell'energia nucleare, e delle energie rinnovabili (*Sector Understanding on Export Credits for Renewable Energy, Climate Change Mitigation and Adaptation, and Water Projects – CCSU*), e (dal 2016) anche delle centrali a carbone. L'Allegato VI al Consensus regola il credito all'esportazione per le centrali a carbone. L'accordo settoriale *Coal-Fired Electricity Generation Sector Understanding (CFSU)* è invece orientato ad incoraggiare sia gli esportatori che gli importatori ad orientarsi verso impianti di generazione elettrica a carbone più efficienti. **[Tab.1]**

Come si può evincere dalla tabella 1 (che precisa le modalità e i termini di pagamento applicabili per settore), è possibile concludere che ci siano almeno tre specifici casi in cui le operazioni diventano non eleggibili al supporto ECA in sede OCSE.

Tab. 1: Modalità di pagamento nel caso di centrali a carbone

PLANT UNIT SIZE (gross installed capacity)	Unit > 500 MW	Unit =300 to 500 MW	Unit < 300 MW
Ultra-supercritical (<i>i.e.</i> , with a steam pressure >240 bar and =593°C steam temperature), OR Emissions < 750 g CO ₂ /kWh	12 years ¹	12 years ¹	12 years ¹
Supercritical (<i>i.e.</i> , with a steam pressure >221 bar and >550°C steam temperature), OR Emissions between 750 and 850 g CO ₂ /kWh	Ineligible	10 years, and only in IDA-eligible countries ^{1,2,3}	10 years, and only in IDA-eligible countries ^{1,2,3}
Subcritical (<i>i.e.</i> , with a steam pressure < 221 bar), OR Emissions > 850 g CO ₂ /kWh	Ineligible	Ineligible	10 years, and only in IDA-eligible countries ^{1,3}

Sempre in ambito OCSE, SACE rispetta inoltre la Raccomandazione sui “*Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits*” del 2007, poi aggiornata nel 2016. Le ECAs dei vari Stati Membri dell’OCSE si sono viste obbligate **a condizionare la loro opera di assicurazione ad una stima di impatto ambientale (e sociale) del progetto complessivo di destinazione della fornitura**³⁴. Sono però esclusi dall’ambito di applicazione di queste Raccomandazioni i settori degli armamenti militari e quello delle commodities agricole.

³⁴ “Potential environmental impacts may include, but are not limited to, generation of significant air emissions, including greenhouse gas emissions, effluents, waste, hazardous waste, wastewater, noise and vibrations, significant use of natural resources, and impacts on endangered species”.

Più precisamente, le operazioni che richiedono l'emissione di una polizza assicurativa da parte di SACE sono soggette a procedure che prevedono un primo *screening* per una valutazione preliminare, seguito da una revisione per una valutazione approfondita. Si passa poi alla *disclosure* ed infine al *reporting*.

- a) Lo **screening**. La valutazione preliminare prende il via con l'esame di un questionario compilato dal richiedente la polizza per uno screening delle operazioni ambientali. Le operazioni vengono divise in tre categorie. La categoria "A" è riservata per le operazioni ad alto impatto ambientale e sociale potenziale: sono operazioni complesse per le quali viene sempre richiesto uno "studio di impatto ambientale e sociale": si tratta di attività come ad esempio le raffinerie di petrolio, oleodotti e gasdotti o attività in aree sensibili come foreste vergini o riserve naturali. La categoria "B" concerne le operazioni di medio impatto ambientale e sociale potenziale: sono operazioni per le quali si applica la "verifica ambientale": si tratta ad esempio di operazioni nei settori del manifatturiero, alimentare o ceramica. La categoria "C" è assegnata alle operazioni di impatto ambientale e sociale potenziale basso: operazioni per le quali non viene svolta la review, ferma restando la fase di screening.
- b) **La review**. La seconda fase della pratica parte dalle linee guida OCSE ed è quella della review ovvero dell'approfondimento della valutazione con l'obiettivo di capire se gli atti dell'attività sono conformi sia agli standard ambientali e sociali del paese di destinazione, al fine di verificare il rispetto della legalità in questi Stati, sia agli standard internazionali ambientali e sociali presi a benchmark di riferimento.
- c) **La disclosure**. Per *disclosure* si intende che per ogni operazione della categoria A, SACE deve rendere pubblico l'interessamento del progetto e lo studio di impatto ambientale e sociale per almeno 30 giorni prima di una decisione definitiva in merito al supporto delle operazioni. Inoltre SACE deve rendere pubbliche le informazioni ambientali sulle operazioni garantite nell'anno e classificate in categoria A e B³⁵.
- d) **Il reporting**. Il *reporting* prevede che SACE debba informare il pubblico e l'OCSE circa le proprie procedure di "*Common Approaches*" e produrre un rapporto semestrale molto dettagliato delle operazioni A e B garantite nell'anno.

Nell'ambito del settore privato, dal 2003 le banche hanno incominciato ad adottare autonomamente delle **linee guida ambientali**, i cosiddetti "*Equator Principles*" che hanno visto un sempre crescente numero di banche aderirvi. Le principali differenze tra gli *Equator Principles* ed i *Common Approaches* è che l'ambito di applicazione delle direttive OCSE è più

³⁵ Ciononostante, non è sempre agevole la consultazione di tali informazioni, in quanto non tutte sono gestite direttamente da SACE e non tutte sono accessibili attraverso le pagine web.

ampio rispetto agli *Equator Principles* che nascono più che altro in ambito di attività finanziarie collegate al project financing.

Infine, è interessante notare che SACE ha introdotto nelle sue procedure di analisi dei rischi, anche il rischio *climate change* condotto paese per paese³⁶.

Box 2 - SACE nel contesto internazionale

- La **direttiva europea 98/29/CE** (recepita con d.l.s. 25 febbraio 2000, n. 95) sull'armonizzazione delle pratiche assicurative del credito all'export è importante perché contiene specifiche definizioni riguardo alle operazioni assumibili in copertura (il credito fornitore ed il credito acquirente) e fornisce anche un quadro dei rischi che possono essere coperti contro le possibili cause del sinistro.
- SACE rispetta i principi stabiliti dalla **Berne Union**, ONG internazionale che riunisce ECAs, assicuratori del credito privati e multilaterali.

3.5.3 Flussi 2016-2019

Dal 2016 al 2019, SACE ha supportato il comparto oil&gas con **8,5 miliardi di euro**, ossia circa il 14% del totale delle risorse mobilitate. Questi dati non includono quelli del comparto del petrolchimico e del settore elettrico. Dati accurati e specifici sui progetti non sono al momento disponibili, ma la maggioranza di queste operazioni fatto riferimento al settore gas. Per lo stesso periodo non sono disponibili dati accurati sul supporto o meno a nuovi progetti o tecnologie a carbone. **Lo share dei finanziamenti al settore oil&gas è triplicato tra il 2016 e il 2019, passando dal 10,1% al 34% degli investimenti totali**, diventando il primo settore industriale per volumi nel 2019. I volumi totali sono aumentati da 1,76 miliardi nel 2016 a 4,04 miliardi nel 2019³⁷.

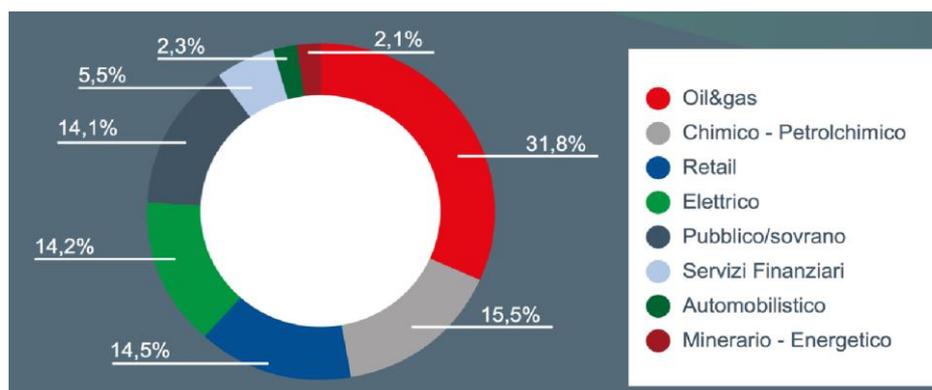
Queste garanzie sono supportate da diversi programmi di SACE, come il programma “*Push Strategy*” [Fig. 1]. Inaugurato nel 2017, il programma ha riscontrato da solo nel triennio 2017-2019 interventi che ammontano complessivamente a circa **2,4 mld di euro**. Il comparto **oil&gas, con il 31,8%, detiene la quota maggiore**³⁸. Le operazioni relative al settore Oil sono principalmente rivolte a progetti di *downstream* (raffinerie) e non di *upstream* (estrazione).

³⁶ <https://www.sace.it/studi/dettaglio/mappa-dei-rischi-2021>

³⁷ Cfr. Rapporti annuali SACE, 2016, 2017, 2018, 2019.

³⁸ Cfr. Rapporto annuale SACE, 2020.

Fig. 1: Programma Push Strategy e share delle garanzie per settore economico



Fonte: Rapporto Export SACE, 2020

3.5.4 Flussi 2020

Nel 2020 SACE ha mobilitato complessivamente **46 mld di euro** a sostegno delle imprese italiane fra attività a supporto di export e internazionalizzazione, Garanzia Italia e Green Deal, servendo più di 15.000 imprese. I nuovi interventi normativi hanno consentito di attivare risorse per **21 mld di euro**, attraverso lo strumento “Garanzia Italia” a sostegno della liquidità delle imprese italiane, e per **300 mln** a sostegno di progetti green per la transizione energetica italiana.

Le aree verso le quali si sono registrati i maggiori flussi di risorse mobilitate sono state Medio Oriente e Nord Africa (25%), Europa emergente (21%), Americhe (19%) e Africa Subsahariana (18%). I settori più interessati sono stati il crocieristico, l’oil&gas e le infrastrutture e costruzioni, con le loro ampie filiere di PMI subfornitrici specializzate; il maggior numero di operazioni si è registrato nel settore della meccanica strumentale, dall’agroalimentare e delle infrastrutture e costruzioni.

Ad oggi SACE si è dotata di una *climate change policy*, come riferito in precedenza. Tuttavia, il Rapporto Export SACE 2020 indica il settore oil&gas “*tra i più interessanti*” (mancano dati precisi) a sostegno delle attività di export e internazionalizzazione delle imprese, e inoltre conferma che nei tre principali paesi produttori di idrocarburi (Arabia Saudita, Qatar, UAE), “*il settore oil&gas continuerà a essere protagonista*”. D’altro canto, uno dei settori di opportunità più citati nel Rapporto 2020 è quello delle energie rinnovabili in almeno cinque mercati (Nord Europa, Marocco, Thailandia, Colombia e Sud Africa) insieme a sanità e *life sciences* (ad esempio in Brasile). Nel Rapporto Export 2021 anche in paesi del Golfo come Arabia Saudita si parla di sostegno ad altri importanti settori, tra cui *health care* e settori innovativi per la specializzazione settoriale dell’export italiano.

4 Una strategia italiana di finanza internazionale per il clima

Nell'ambito degli impegni che i paesi sviluppati hanno preso nel sostenere l'azione per il clima nei paesi in via di sviluppo, è ampiamente riconosciuto che mantenere la promessa di mobilitare 100 miliardi di dollari sia fondamentale per fare passi concreti verso l'attuazione degli impegni di mitigazione e adattamento. La scadenza per il raggiungimento di questo impegno, preso a Copenhagen nel 2009 e ripreso a Parigi nel 2015, era il 2020. Gli ultimi dati OCSE per il 2019 indicano un divario non colmato di 20,4 miliardi di dollari. Nuovi annunci nel corso del 2021, prima e durante la COP26³⁹, hanno alimentato maggiore fiducia. Anche l'Italia, in occasione del Leaders' Summit del G20, si è impegnata a triplicare la propria finanza contribuendo con **1,4 mld di dollari** l'anno fino al 2025⁴⁰. I donatori si sono inoltre impegnati, con il sostegno dell'OCSE, a stimare quando l'obiettivo dei 100 miliardi potrà essere raggiunto, fornendo informazioni di previsione raccolte e sistematizzate in un *Delivery Plan*, pubblicato in preparazione della COP26⁴¹.

Le stime disponibili per l'Italia di una "quota equa" (*fair share*) rispetto ai 100 miliardi si colloca in un *range* tra il 3,4% ed il 4,7%.⁴² **Sfruttando le leve strategiche a propria disposizione, l'Italia ha tutti i requisiti per raggiungere e superare la sua quota equa di 4 mld l'anno entro il 2025**⁴³. Serve però un forte impulso e impegno politico del Governo per avviare il processo di riforma, tracciamento e allocazione delle finanze pubbliche e per mobilitare quelle private per il clima⁴⁴.

Pur riconoscendo i positivi passi avanti fatti con l'impegno di 1,4 mld di dollari l'anno, si deve anche rilevare come questo sforzo non sia ancora sufficiente per colmare il forte divario rimasto rispetto all'obiettivo originariamente fissato per il 2020 (100 mld di dollari annui complessivi) e come l'impegni assunti finora dall'Italia siano ancora molto lontani dalla quota equa stimata per il nostro paese. Ne deriva che l'Italia dovrebbe impegnarsi a:

- colmare entro la fine 2021 il deficit rispetto all'impegno dell'Italia preso alla COP21 di Parigi nel 2015;

³⁹ Si veda <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/Table-of-climate-finance-commitments-November-2021.pdf>

⁴⁰ Si veda <https://www.governo.it/it/articolo/g20-rome-summit-la-conferenza-stampa-conclusiva-del-presidente-draghi/18429>

⁴¹ Si veda <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>

⁴² Percentuali elaborate su stime [WRI](#), [ODI](#), [Oxfam](#).

⁴³ Cfr. ECCO, "Una strategia italiana di finanza per il clima: quali impegni, risorse, canali" Policy paper (ottobre 2021)

⁴⁴ Cfr. ECCO, "Il ruolo delle banche del clima nella strategia del Green Deal europeo" (dicembre 2021)

- impegnarsi a presentare nel 2022 una “Roadmap di finanza per il clima” con l’obiettivo esplicito di raggiungere la quota equa di 4 miliardi l’anno entro il 2025. In questo modo si lascerebbe sufficiente tempo per sbloccare le risorse, attuare una riforma interna della governance, del tracciamento e della rendicontazione della finanza internazionale per il clima, e mobilitare la finanza privata.
- allocare le risorse per il clima in modo da assegnare almeno il 50% di esse a investimenti in adattamento e perdite e danni (*loss and damage*) per bilanciare le risorse della mitigazione, come indicato dal Segretario Generale dell’ONU Antonio Guterres e dal Manifesto per la COP26 dei paesi vulnerabili.

SACE, insieme a CDP, è un veicolo fondamentale per supportare e mobilitare con strumenti pubblici gli investimenti privati. Ciò richiede un avvicendamento (*shift*) massiccio del supporto corrente alle attività fossili verso “crediti e garanzie green”. SACE potrebbe

- puntare a mobilitare **almeno 2 mld** l’anno in crediti e garanzie “verdi” per investimenti in paesi in via di sviluppo, in particolare nei paesi più vulnerabili, per progetti di mitigazione e adattamento, nonché esplorare strumenti innovativi per coprire le perdite e i danni causati dal cambiamento climatico (*loss & damage*).
- Impegnarsi a terminare gli investimenti a tutte le fonti fossili non compensate entro la fine del 2022, come da impegni sottoscritti dall’Italia nel Joint Statement per la transizione energetica alla COP26 insieme ad altri 34 paesi sviluppati ed in via di sviluppo, e 5 banche multilaterali.

In questo contesto, si reputa di grande importanza che il governo valuti **l’adesione alla coalizione Export Finance for the Future (E3F)** e, in linea con le politiche dei sottoscrittori, che si prenda impegni concreti per fare della finanza all’exportazione uno dei principali vettori della lotta al cambiamento climatico.

SACE, che, in linea con le maggiori ECAs europee si è già impegnata a non supportare più progetti a carbone, ha grandi potenzialità per contribuire alla necessaria mobilitazione di finanziamenti per l’azione per il clima sia favorendo gli impegni di decarbonizzazione delle imprese finanziate, sia allargando il range delle proprie politiche di esclusione all’intero spettro dei combustibili fossili.

Questo Policy Paper è stato curato da:

Mario Noera, Senior Policy Advisor, Finance Programme, ECCO
mario.noera@eccoclimate.org

Luca Bergamaschi, Co-Founder, ECCO
luca.bergamaschi@eccoclimate.org

Karima Oustadi, Policy Advisor, Finance Programme, ECCO
karima.oustadi@eccoclimate.org

Ringraziamenti:

Isabella Alloisio

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org - 3396466985

Data di pubblicazione:
11 gennaio 2022