



STRUMENTI FINANZIARI NEI PROGRAMMI 2014-2020

*Verso un utilizzo più strategico imparando
dall'esperienza maturata*

Roberto D'Auria – Mario Guido

Gruppo di lavoro Competitività

Roma, 28 ottobre 2013



L'esperienza della programmazione 2007-2013

8 Programmi su 21 hanno utilizzato fondi di garanzia nel periodo di programmazione 2007-2013.

- ✓ Le garanzie sono rilasciate esclusivamente a imprese che (a seguito di una procedura di selezione) sono individuate come beneficiarie di un aiuto diretto a fondo perduto nell'ambito di una misura PSR. Il supporto del fondo è opzionale per il beneficiario;
- ✓ Le garanzie mirano a facilitare l'accesso al credito dei beneficiari per il reperimento delle risorse private necessarie al co-finanziamento dei progetti;
- ✓ In 6 PSR la garanzia è rilasciata come “non aiuto” (no cumulo)

Versamenti totali ai fondi di garanzia: circa 79 milioni di euro

Budget totale misure strutturali: circa 6 miliardi di euro

Come può essere valutata l'esperienza 2007-2013

- ✓ Le potenzialità degli strumenti finanziari non sono state pienamente sfruttate, anche a causa di una non completa integrazione nella strategia dei programmi
- ✓ Sono stati utilizzati con riferimento ad un target limitato di imprese e per un obiettivo molto preciso:
 - **TARGET:** imprese titolari di una sovvenzione diretta a fondo perduto;
 - **OBIETTIVO:** facilitare l'accesso al credito delle imprese per il finanziamento della quota di risorse proprie necessarie al co-finanziamento dell'operazione.

Questo approccio ha avuto conseguenze negative sulle stesse prestazioni degli strumenti, che sono state spesso inferiori alle attese.

Alcune riflessioni (1/2)

- ✓ I beneficiari delle sovvenzioni a fondo perduto spesso non hanno fatto ricorso alle garanzie per il finanziamento della quota privata. Ciò indica una preferenza dei beneficiari verso le forme tradizionali di aiuto?

La scelta sulle modalità di erogazione dell'aiuto non può essere fatta semplicemente sulla base delle preferenze dei beneficiari, ma essere basata su considerazioni più generali, legate all'efficienza e all'efficacia dell'intervento.

L'emergere di beneficiari che non necessitano del supporto degli SF per co-finanziare gli investimenti è un'informazione da valutare attentamente:

Siamo in presenza di un fenomeno di “**selezione avversa**”, per cui si finanziano soggetti, che per la loro situazione individuale, non hanno difficoltà nel reperire capitali? **L'intervento pubblico non dovrebbe dare priorità anche a soggetti con idee brillanti e poche risorse a disposizione?**

Alcune riflessioni (2/2)

In ogni caso, **le sovvenzioni a fondo perduto presentano comunque delle criticità**, con conseguenze negative sulle prestazioni dei programmi, in particolare nelle aree più svantaggiate:

- ✓ Difficoltà di reperimento delle risorse necessarie alla quota privata delle operazioni;
- ✓ Problemi di liquidità, anche connesse alle difficoltà di ottenere la fideiussione del 110% necessaria ad ottenere l'anticipo delle somme;
- ✓ Criticità nella sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni che spesso emergono solo dopo la concessione dell'aiuto.



Cosa fare per la programmazione 2014-2020

- Rinunciare agli strumenti?
- Proseguire con lo stesso approccio?
- Rilanciare l'esperienza utilizzando un approccio più strategico?

Quale valore aggiunto gli Strumenti Finanziari possono offrire al Programma?

Metodo di erogazione dell'aiuto al beneficiario più efficiente delle tradizionali sovvenzioni a fondo perduto

Anche la Commissione individua i seguenti valori aggiunti, come giustificazione per l'importanza attribuita a questi strumenti in vista della programmazione 2014-2020*:

- natura rotativa che consente il riutilizzo delle risorse;
- leva finanziaria;
- attrazione di capitali privati;
- miglioramento del know-how nella selezione dei progetti per la Pubblica Amministrazione (sostenibilità economico-finanziaria);
- migliore disciplina finanziaria dei beneficiari a livello di singola operazione.

* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_en.pdf

Il miglioramento dell'accesso al credito delle imprese

- ✓ Gli SF sono normalmente pensati per facilitare l'accesso delle imprese al mercato dei capitali (di debito o di rischio).
- ✓ Anche nel quadro dello sviluppo rurale contribuiscono a questo obiettivo, sebbene non sia questo l'unico valore aggiunto che offrono ai programmi.
- ✓ L'obiettivo di migliorare l'accesso al credito può essere inteso in un'accezione più o meno ampia:
 - migliorare l'accesso al credito a sostegno delle azioni dello specifico programma (es. i fondi di garanzia PSR nel periodo 2007-2013);
 - **costruire soluzioni sostenibili nel tempo, in grado di allargare l'accesso al mercato dei capitali nel medio/lungo termine.**

Accesso al credito e strategia dei programmi

L'accesso al mercato dei capitali non rientra tra le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale indicate nel regolamento.

Può ritenersi incluso, implicitamente, nella seconda priorità:

«potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme..».

In ogni caso, **nel programmare degli strumenti per le imprese agricole, ci si trova di fronte alle rigidità della struttura strategica dei programmi:**

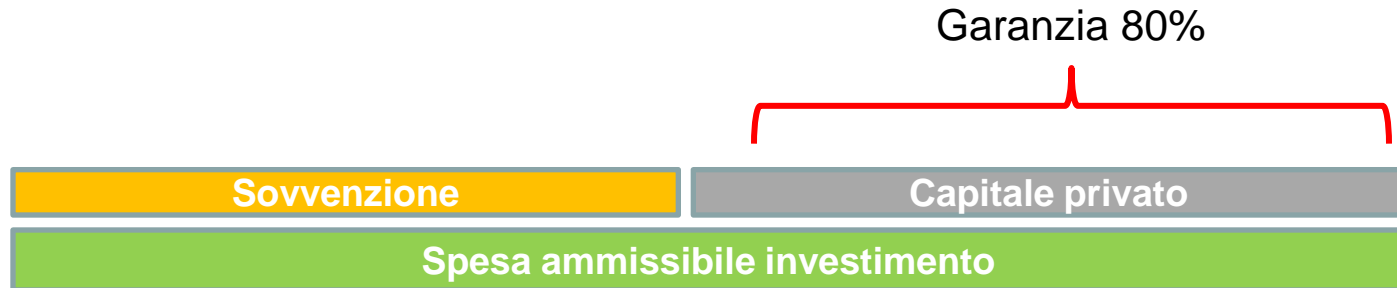
✓ Le operazioni PSR, anche quando attuate tramite SF, rimangono vincolate ai contenuti della singola misura ed alle spese ammissibili della stessa;

In cosa consiste un utilizzo più strategico degli SF?

- ✓ Ruolo chiaro nella strategia del programma e integrazione nel disegno delle singole misure
- ✓ Scelte chiare sulle modalità di erogazione dell'aiuto e sulla loro eventuale combinazione
- ✓ Adeguamento delle procedure di selezione dei beneficiari:
 - Tenere conto dei tempi e dei criteri di selezione utilizzati dagli istituti di credito
- ✓ Corretta individuazione del target di riferimento dell'intervento:
 - In alcuni casi gli SF potrebbero essere utilizzati per allargare il target di destinatari dell'intervento

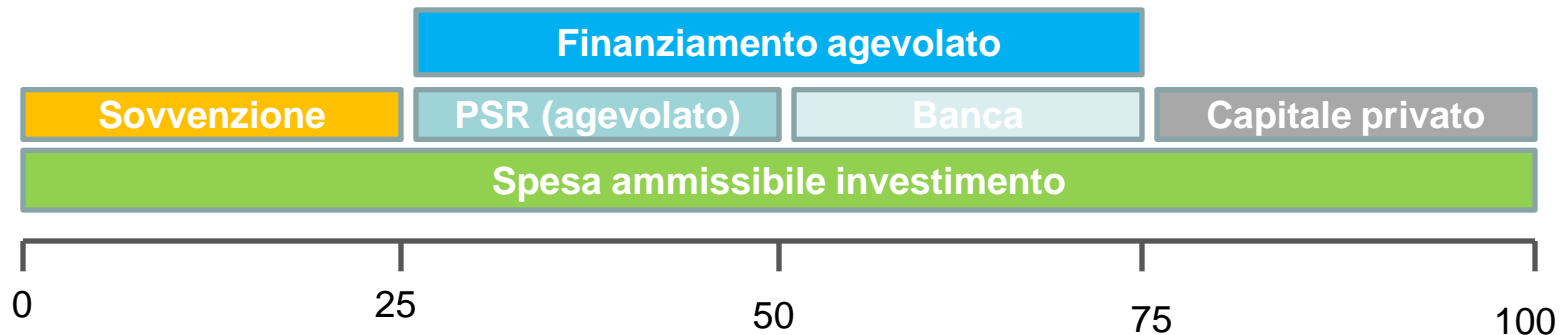
ES. Tramite gli SF si eroga un aiuto di intensità minore e costituito da capitali rimborsabili. A fronte di questi elementi, sarebbe ragionevole richiedere un po' meno in termini di carico amministrativo nelle procedure di selezione, allargando la platea dei destinatari (compatibilmente con le norme e le indicazioni della Commissione)

Esempio 1: Garanzie a supporto delle sovvenzioni a fondo perduto



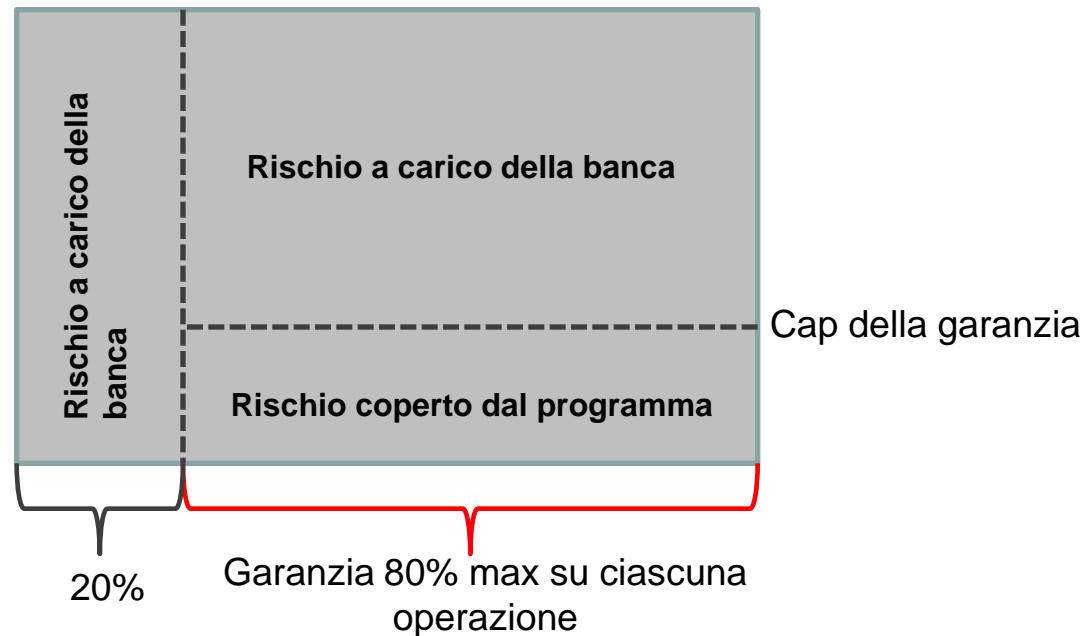
- ✓ Garanzia che si aggiunge alla sovvenzione diretta a fondo perduto.
- ✓ Sulla base dell'esperienza maturata, sappiamo che un simile strumento ha un basso assorbimento di risorse, dunque i versamenti al fondo dovrebbero essere limitati.
- ✓ Può comunque rivelarsi molto utile per alcune categorie di beneficiari e, anche in considerazione del minimo assorbimento di risorse e del potenziale effetto leva (fino al 12,5), può essere opportuno il suo utilizzo a sostegno delle principali misure.
- ✓ La garanzia potrebbe essere sovvenzionata con successivo cumulo.
- ✓ Una parte della percentuale di aiuto potrebbe essere riservata alla garanzia.

Esempio 2: sovvenzione diretta + Fondo credito



- ✓ Il capitale pubblico iniziale impiegato è pari al 50% delle spese ammissibili (intensità massima zone convergenza);
- ✓ Il 50% del budget della misura rientra progressivamente e può essere riutilizzato (salvo il rischio fisiologico per i mancati rientri);
- ✓ Copertura del 75% del fabbisogno finanziario di ciascuna operazione;
- ✓ ESL sul prestito da cumulare alla sovvenzione diretta;
- ✓ I finanziamenti hanno una durata media di 7/10 anni, dunque la leva sulle risorse pubbliche non è elevata nei 7 anni. **La leva finanziaria esprime pienamente le sue potenzialità nel lungo termine;**
- ✓ Questo approccio comporta un coinvolgimento pieno delle banche nelle procedure di finanziamento. In questo modo le imprese sono assistite strutturalmente nel loro rapporto con le banche per le operazioni PSR

Esempio 3: Garanzie di portafoglio (1/2)



- ✓ Lo strumento consente di migliorare l'accesso al credito delle imprese agricole, contrastando l'insufficienza di garanzie e la relativa rischiosità che le caratterizza
- ✓ Rilascia una copertura del rischio fino all'80% a livello di singola operazione, nell'ambito della costituzione di un portafoglio di nuovi finanziamenti da parte di un intermediario selezionato



Esempio 3: Garanzie di portafoglio (2/2)

- ✓ L'intermediario si impegna a costituire il portafoglio concordato entro un periodo massimo di tempo. Deve essere costituito da nuovi finanziamenti. L'assunzione dei finanziamenti al portafoglio è automatica sulla base di criteri prestabiliti
- ✓ Il fondo pubblico si assume il rischio per un valore massimo pari all'80% di ciascuna operazione, con la previsione di un limite massimo (CAP), da definirsi sulla base delle condizioni di mercato emerse nell'ambito della valutazione ex-ante
- ✓ Lo strumento consente di stimolare efficacemente l'offerta di finanziamenti, concordando con l'intermediario le dimensioni e i tempi per la costituzione del portafoglio (l'accordo con l'intermediario garantisce contro eventuali prestazioni di spesa negative – l'intermediario si impegnerà su un ammontare che stima possibile in base alla propria esperienza del mercato)
- ✓ Si integra molto efficacemente con le procedure bancarie, a patto che sia garantito un percorso di selezione dei beneficiari differenziato rispetto alle tradizionali procedure per l'erogazione delle sovvenzioni: la selezione deve essere fatta essenzialmente dalla banca, salvo il rispetto dei criteri e delle spese ammissibili previste dal programma



Le novità normative

- ✓ Aumenta l'impegno amministrativo nell'implementazione degli SF
- ✓ Si rilancia l'utilizzo degli SF, con obiettivi ambiziosi, senza temere troppo eventuali errori:
 - valutazione ex-ante;
 - versamenti rateizzati;
 - monitoraggio costante e molto approfondito dell'attività.

Monitoraggio e valutazione degli strumenti

Sono previste due tipologie di indicatori:

- indicatori finanziari (investimenti, leva finanziaria conseguita ecc.)
- contributo degli strumenti alla misura del programma

Tuttavia, **gli SF forniscono un valore aggiunto difficile da misurare in termini numerici nell'arco di un singolo programma**, costituendo una sorta di “**esternalità positiva**”, ad esempio:

- la creazione di una collaborazione stabile e di lungo termine tra le PA e gli istituti di credito;
- il miglioramento del know-how nella selezione dei progetti;
- per alcuni strumenti come il Fondo credito, la leva finanziaria esprime il suo potenziale solo nel lungo periodo.

Alcuni elementi da considerare con attenzione

Utilizzando degli SF **la collaborazione delle banche** diventa essenziale per il successo del programma:

- Ricercare la collaborazione delle banche anche nella fase di progettazione degli strumenti o avvalersi di un soggetto gestore che sia ben integrato con il sistema bancario.

Considerare **la situazione del mercato dei capitali nel territorio interessato** agli interventi:

- Gli SF hanno lo scopo migliorare il mercato, ma allo stesso tempo sono influenzati dalle dimensioni e dai limiti dello stesso (importanza della valutazione ex-ante);

I criteri di valutazione dei progetti dovranno convergere necessariamente verso logiche di sostenibilità economico-finanziaria. Questo è un elemento positivo, segnalato anche dalla Commissione.

- Evidentemente, questi strumenti non sono adatti a tipologie di investimento indirizzate ad obiettivi diversi (es. ambiente)



Grazie per l'attenzione.

r.dauria@ismae.it

m.guido@ismae.it