

Punto 4 - Comitato di Sorveglianza, 19 aprile 2018

Regione del Veneto – POR FESR 2014-2020

SINTESI

VALUTAZIONE EX-ANTE EX ART. 37 REG.1303/2013

Trasmissione al Comitato di Sorveglianza

Direzione Industria Commercio Artigianato e Servizi

Azione 3.6.1.: Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei Confidi più efficienti ed efficaci.



Un moltiplicatore
di opportunità.
Da non lasciarsi
sfuggire.

Sommario

INTRODUZIONE	3
1. ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO, DELLE CONDIZIONI DI INVESTIMENTO SUB-OTTIMALI E DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO.....	4
1.1 <i>Il contesto di riferimento</i>	4
2. VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO	7
2.1 <i>Il valore aggiunto</i>	7
2.2 <i>Coerenza con altre forme di interventi pubblici</i>	9
2.3 <i>Implicazioni in termini di aiuti di stato</i>	9
3. RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE ADDIZIONALI	9
4. INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI	10
5. STRATEGIA DI INVESTIMENTO	12
6. RISULTATI ATTESI	13
7. DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	14

INTRODUZIONE

Il presente documento sintetizza i risultati e le conclusioni della valutazione ex ante degli strumenti finanziari che la Regione del Veneto attiverà nell'ambito dell'Azione 3.6.1 *"Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei Confidi più efficienti ed efficaci"* del POR FESR 2014-2020, secondo quanto riportato nel rapporto completo. L'obiettivo dell'attività valutativa preliminare all'utilizzo degli strumenti finanziari previsti è fornire supporto all'Autorità di gestione del POR FESR Veneto 2014-2020 per guidarne le scelte.

I documenti di riferimento a livello comunitario, definiscono nel dettaglio il quadro degli obiettivi della valutazione ex ante:

- valutare la ratio di uno specifico strumento finanziario rispetto all'analisi dei fallimenti di mercato evitando sovrapposizioni, ridondanze e superando eventuali problematiche sperimentate nel passato;
- fornire all'Autorità di gestione un'organica base decisionale fondata su evidenze analitiche;
- garantire che le risorse dei Fondi SIE dedicate allo specifico strumento finanziario siano assolutamente coerenti con gli obiettivi dei Fondi stessi e del Programma Operativo, oltre che conformi alle regole della sana e corretta gestione finanziaria.

In particolare, la valutazione ex ante, come previsto dall'art. 37 del Reg. (UE) n. 1303/2013, è relativa ai seguenti aspetti:

- a) Analisi dei fallimenti di mercato, condizioni di investimento non ottimali e fabbisogno;
- b) Valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari;
- c) Stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive;
- d) Valutazione degli insegnamenti passati ed implicazioni future;
- e) Analisi e valutazione della strategia di investimento;
- f) Valutazione dei risultati attesi, inclusi gli indicatori;
- g) Disposizioni per eventuali aggiornamenti.

1. ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO, DELLE CONDIZIONI DI INVESTIMENTO SUB-OTTIMALI E DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO

1.1 Il contesto di riferimento

Nel 2016 l'economia del Veneto ha registrato una crescita modesta, confermando, seppur con una flessione rispetto all'annualità precedente, un andamento tendenzialmente positivo. Il Pil regionale è aumentato dello 0,9¹ per cento rispetto al 2015, dando seguito al +0,4% fatto registrare nel 2014 e al +1,4% del 2015. Tale risultato è stato favorito dal consolidamento dei consumi delle famiglie (+1,69%)² e delle esportazioni (+1,40%)³, nonché dall'aumento degli investimenti. La crescita si è diffusa tra i principali comparti dell'industria manifatturiera e dei servizi, anche le costruzioni hanno mostrato segnali di un'inversione ciclica dopo un lungo periodo recessivo. Nel primo semestre del 2017 l'andamento positivo dell'economia veneta si è confermato grazie al sostegno sia della domanda interna che della crescita del commercio internazionale. L'occupazione è salita e la situazione economica delle famiglie è ancora migliorata. Condizioni di investimento favorevoli hanno continuato ad alimentare il processo di accumulazione di capitale delle imprese.

La **produzione industriale** è aumentata, grazie all'accelerazione degli ordini interni e alla crescita, meno intensa dell'anno precedente, di quelli esteri. Nell'ultimo quinquennio le esportazioni regionali hanno comunque espresso un aumento maggiore di quello delle importazioni dei mercati di sbocco, recuperando una parte del ritardo accumulato nei primi anni di crisi, grazie all'aumento della specializzazione nei settori a maggiore intensità tecnologica.

Nel 2016 l'ulteriore crescita dei consumi e lo sviluppo dei flussi turistici hanno sostenuto l'attività nel commercio, nei trasporti e nei pubblici esercizi. Gli investimenti in costruzioni sono lievemente aumentati: i lavori di ristrutturazione hanno sostenuto l'attività nel comparto residenziale mentre l'aumento degli investimenti dei Comuni ha fornito un contributo positivo alla crescita del comparto non residenziale.

La **redditività** delle imprese è ulteriormente aumentata, riportandosi su livelli analoghi a quelli pre-crisi. La capacità di autofinanziamento si è rafforzata e, con le misure governative di incentivazione (in particolare il "super-ammortamento"), ha favorito un'accelerazione degli investimenti che, nelle previsioni formulate dagli imprenditori, dovrebbe continuare la propria espansione anche nel 2018.

Le **condizioni finanziarie** delle imprese sono ulteriormente migliorate: il grado di leva finanziaria è diminuito, favorito dalla crescente patrimonializzazione. Tali andamenti si sono riflessi nel calo del numero di procedure fallimentari e nel miglioramento della qualità del credito alle imprese. I prestiti bancari alle imprese sono ulteriormente calati: le condizioni di offerta delle banche sono rimaste selettive e la domanda debole.

¹ Unioncamere Veneto, Barometro dell'economia regionale, serie storiche trimestrali, n. 12/2017, dicembre 2017.

² Istat, Report - Spese per consumi delle famiglie, luglio 2016.

³ Unioncamere Veneto, Barometro dell'economia regionale, serie storiche trimestrali, n. 12/2017, dicembre 2017.

Nel 2016 si è registrato un complessivo miglioramento delle condizioni del **mercato del lavoro**: sono aumentati gli occupati e le ore complessivamente lavorate. Gli incentivi pubblici alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro hanno contribuito all'incremento dei lavoratori a tempo indeterminato. Il numero dei disoccupati è diminuito, anche per il graduale rientro nel mercato di lavoro di coloro che ne erano usciti durante la crisi. Nel primo semestre del 2017, la crescita del numero di occupati è continuata, raggiungendo un livello di occupazione in linea con i dati precedenti la crisi: il venir meno degli incentivi pubblici alla stabilizzazione ha però indotto le imprese a ricorrere maggiormente a contratti di lavoro a tempo determinato. In particolare, tra i più giovani si è mantenuta elevata la quota di occupati con forme contrattuali a termine, che includono anche i tirocini, in forte espansione negli ultimi anni, tanto da diventare il secondo canale di ingresso dei giovani veneti nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il mercato del credito, nel 2016 è proseguito il processo di riconfigurazione della rete territoriale delle banche: alla fine del 2016 il numero delle dipendenze bancarie risultava inferiore di quasi un quinto rispetto al 2008, soprattutto per le significative azioni di ristrutturazione dei primi cinque gruppi nazionali. Alla ridefinizione della rete territoriale si è associato il calo degli addetti e la ricomposizione dell'operatività degli sportelli a favore delle attività più specialistiche e meno standardizzate.

I prestiti bancari all'economia regionale hanno progressivamente attenuato il calo nel corso del 2016, risultando stabili alla fine dell'anno. A fronte di condizioni di accesso al credito nel complesso invariate, è cresciuta la domanda di finanziamenti delle famiglie e, più moderatamente, delle imprese; il trend relativo ai finanziamenti bancari all'economia regionale ha assunto poi un valore positivo nel primo semestre del 2017, tornando a crescere dopo 5 anni di diminuzione ininterrotta. Nel corso del 2016 il flusso di nuovi prestiti deteriorati si è ridotto, beneficiando della ripresa dell'economia. Tuttavia lo stock di prestiti problematici, accumulati durante la lunga fase recessiva, alla fine del 2016 era ancora considerevole. Il tasso di copertura sui crediti deteriorati si è portato su livelli superiori a quelli pre-crisi, grazie alle ingenti rettifiche di valore effettuate dalle banche negli ultimi anni.

La contrazione economica del periodo 2008-2014 ha generato una forte riduzione degli investimenti; tale fenomeno è in una certa proporzione imputabile al razionamento del credito innescatosi a seguito della crisi di fiducia che ha coinvolto il nostro sistema finanziario. Nonostante la riduzione dei tassi, ormai prossimi allo zero, gli istituti bancari hanno attuato una politica di concessione del credito restrittiva e le imprese venete, così come il resto delle imprese italiane, si sono trovate nella condizione di dover contrarre o interrompere le attività di investimento, con un inevitabile calo della domanda interna.

Il trend negativo nella concessione di prestiti a famiglie e imprese ha parziale giustificazione nel forte aumento del rischio di credito per le banche. Per queste infatti è divenuto più conveniente investire le proprie risorse in titoli piuttosto che accrescere il volume dei prestiti: nonostante quest'ultimi garantissero un maggiore tasso di interesse, ad essi era infatti legato un forte rischio di credito che ha determinato una politica di investimento maggiormente orientata verso i meno remunerativi, ma più sicuri titoli di Stato. A livello nazionale, nel corso degli ultimi anni, in corrispondenza con la ripresa dell'attività economica, si è assistito ad un miglioramento della qualità del credito, la quale

rimane tuttavia ancora bassa. Nel primo semestre del 2017⁴, i crediti deteriorati netti sono diminuiti di 22 miliardi, a 151 miliardi; la liquidazione di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca vi ha contribuito per circa 9 miliardi.

L'Italia risulta, comunque, al primo posto delle economie avanzate per la percentuale di crediti deteriorati (Non Performing Loans) rispetto al totale dei prestiti concessi dalle banche. L'alta incidenza dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche italiane è conseguenza della prolungata e profonda recessione, che ha fortemente indebolito molte imprese e generato elevati flussi di insolvenze; nonostante il miglioramento della congiuntura, la consistenza di questi attivi si mantiene elevata anche a causa della durata delle procedure di recupero dei crediti⁵.

Si rileva inoltre che le imprese del nostro Paese sono caratterizzate da un livello di leva finanziaria particolarmente elevata, se confrontata con quella delle concorrenti di altri Paesi: la bassa patrimonializzazione delle PMI influenza in maniera importante questo dato. L'elevato "leverage" al quale sono soggette le nostre imprese è da considerarsi un elemento di fragilità finanziaria. Infatti, l'alto indebitamento le espone maggiormente ad eventuali shock macroeconomici, con tassi di ingresso a sofferenza più elevati rispetto ad imprese maggiormente capitalizzate. Inoltre, un rapporto elevato tra debiti e capitale è valutato negativamente dalle banche nell'ambito dei loro sistemi di rating, determinando quindi una maggiore difficoltà di accesso al credito per tali PMI. L'inceppamento del meccanismo del credito ha dato vita al paradosso rappresentato dal fatto che molte imprese, pur avendo la volontà di investire in attività in grado di accrescere la loro dinamicità e la loro competitività sui mercati internazionali, non sono riuscite a reperire tutti i fondi necessari a causa del "credit crunch".

L'andamento dei prestiti concessi alle imprese venete ha peraltro risentito positivamente della soluzione della crisi di Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza. Dalla fine del 2015 si era, infatti, delineata una dinamica negativa nel quadro dei finanziamenti alle imprese in Veneto, rispetto alla media nazionale, imputabile sia alle operazioni di "deleveraging", mediante richiesta di ricapitalizzazione precauzionale pubblica effettuate dagli intermediari finanziari, sia all'uscita dal mercato di alcune banche insediate in regione in quanto sottoposte a liquidazione coatta amministrativa.

Per quanto riguarda la qualità del credito, la crisi che ha interessato l'economia tra il 2008 e il 2013 ha determinato un peggioramento della qualità degli attivi bancari, comportando una forte accumulazione di prestiti deteriorati. Sebbene la recente ripresa economica abbia contribuito a ridurre la velocità di deterioramento dei crediti, lo stock di prestiti problematici è ancora molto elevato.

⁴ Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n.2, 2017.

⁵ Banca d'Italia, Relazione annuale, 2017.

2. VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

2.1. Il valore aggiunto

La valutazione del valore aggiunto di uno strumento finanziario prevede due aspetti di riferimento: la dimensione quantitativa e la dimensione qualitativa. Nella dimensione quantitativa l'analisi esamina l'effetto leva, l'intensità del sussidio degli strumenti finanziari, l'"effetto revolving" e l'eventuale contributo del destinatario finale all'investimento ammesso. Nell'implementazione di questa attività valutativa appare opportuno fare riferimento alle dimensioni quantitative del Fondo centrale di garanzia, istituito dalla legge n. 662/96, articolo 2, comma 100, lettera a), di cui la Sezione speciale per le PMI regionali venete rappresenterà una specifica. Le performance del Fondo centrale di garanzia, analizzate in prospettiva storica e comparata, esprimono dati confortanti dal punto di vista dell'apprezzamento dei settori e degli operatori del mercato di riferimento e del funzionamento dello strumento specifico. Con un totale di n. 547.219 operazioni accolte nel periodo 2010-2016, appare evidente la significativa dimensione operativa dello strumento.

Il Fondo, operando sia mediante la concessione di garanzie direttamente alle banche finanziatrici (garanzia diretta), sia controgarantendo Confidi e altri fondi di garanzia, soggetti garanti di prima istanza delle banche finanziatrici (controgaranzia), sia realizzando interventi di cogaranzia, ovvero mediante garanzie rilasciate dal Fondo stesso in collaborazione con un Confidi o altro Fondo di garanzia direttamente in favore della banca finanziatrice, permette di agevolare l'accesso al credito e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese, proprio attraverso la concessione di una garanzia pubblica a fronte di finanziamenti concessi dalle banche. Inoltre, la garanzia del Fondo è rilasciata a costi decisamente contenuti e, per le imprese del Mezzogiorno, le imprese femminili e altre tipologie di beneficiari, a titolo completamente gratuito.

Uno degli aspetti più rilevanti, in un'ottica di sostegno alle PMI, è costituito dal significativo numero di imprese ammesse alla garanzia del Fondo in assenza della presentazione di garanzie reali. La quasi totalità delle imprese accede, infatti, alla garanzia del Fondo senza prestare garanzie reali proprie sulla parte di finanziamento non coperta dal Fondo. Questo dato mette in luce un'ulteriore importante caratteristica del Fondo; osservando il rapporto tra le garanzie concesse e l'importo accantonato (dati aggregati del periodo 2010-2016), è possibile riscontrare un'elevata efficacia dello strumento con un effetto moltiplicatore di circa 9,6 volte l'ammontare delle risorse pubbliche accantonate. Tale risultato appare ancora più evidente se si considera l'effetto moltiplicatore sui finanziamenti garantiti; in questo caso, infatti, lo strumento raggiunge un effetto leva pari a circa 15,5 volte la posta. Nel 2016, gli accontamenti hanno determinato un moltiplicatore sui finanziamenti garantiti pari a 13,6 volte (1 euro accantonato ha determinato 13,6 euro di finanziamento).

Con riferimento all'intensità dell'aiuto, questa non è preventivabile, poiché dipende dal calcolo specifico per ogni singolo caso della componente di aiuto di cui si trova a beneficiare l'impresa grazie all'attivazione della garanzia. La componente di aiuto dipende dalla quota di finanziamento garantita, dal fattore di rischio della garanzia, dai costi amministrativi applicati, dalla remunerazione delle risorse investite nella garanzia e dalla durata dell'investimento. L'effetto revolving della sezione regionale del Fondo dipenderà

dalla durata dei finanziamenti e dai piani di rientro. Poiché parte dei finanziamenti riguarderà operazioni di breve periodo legate ad esigenze di liquidità e, nel caso di risorse aggiuntive, anche operazioni di medio lungo periodo per investimenti, si può ipotizzare una ripartizione al 50% tra tali tipologie. Le operazioni a breve, nel corso del periodo di programmazione (fino al 2020), possono generare rientri e nuovi reimpieghi. Le operazioni a medio lungo periodo, per semplicità e prudenza, si ipotizza che non generino rientri entro tale data. Complessivamente i riutilizzi sono stimabili in 2 milioni di euro, che rispetto alla dotazione complessiva di 10 milioni di euro, portano ad un effetto revolving entro il 2020 pari a 0,2. Tale valore è del tutto prudenziale e calcolato al termine del 2020, mentre di fatto il Fondo continuerà ad operare anche negli anni seguenti, con un effetto di conseguenza superiore.

La seconda estensione rispetto a cui si sviluppa l'attività valutativa del valore aggiunto è quella qualitativa. Tale estensione raccomanda una considerazione degli elementi che caratterizzano aspetti qualitativi di un valore aggiunto che l'altra tipologia di riflessione prospettica ha tentato di quantificare. E' opportuno ricordare che il Fondo centrale di Garanzia per le PMI rappresenta uno dei più rilevanti strumenti agevolativi di sostegno al tessuto produttivo ed economico del Paese, sia per la dimensione operativa che per la rilevanza degli obiettivi perseguiti. La centralità di questo strumento, infatti, è strettamente connessa all'obiettivo strategico prioritario di migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese. Tale esigenza nasce come contrasto al razionamento del credito, operato in modo endogeno dagli intermediari bancari, che ha rappresentato, a partire dalla crisi finanziaria del 2008, uno dei maggiori temi su cui indirizzare gli interventi di sostegno alle imprese, in particolar modo alle PMI. La difficoltà di poter accedere a nuove risorse di finanziamento per preservare la capacità dinamica nel tempo di fare impresa costituisce uno degli elementi più critici del contesto economico e produttivo in cui si trovano ad operare le PMI.

Quanto sopra sottolinea il valore aggiunto dello strumento finanziario proposto, che opera esattamente con il fine di agevolare l'accesso al credito e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese attraverso la concessione di una garanzia pubblica a fronte di finanziamenti concessi dalle banche. Oltretutto, in una logica di continuità con le performance molto positive del Fondo centrale di garanzia per le PMI, di cui la sezione regionale costituisce una specifica che beneficia in toto delle predette buone performance generali. Come detto in precedenza, la garanzia concessa consente di accedere più agevolmente al finanziamento bancario rispetto alle normali condizioni di mercato, grazie alla traslazione del rischio di insolvenza del prestatore dalla banca erogatrice del finanziamento al Fondo di garanzia e, per effetto della garanzia di ultima istanza dello Stato, allo Stato medesimo. Tale aspetto migliora sensibilmente l'appeal della garanzia per i soggetti finanziatori e l'efficacia della stessa in termini di riduzione del costo del finanziamento per l'impresa dovuta, per l'appunto, alla riduzione del requisito patrimoniale per la banca.

A ciò deve aggiungersi la possibilità di accedere a forme innovative di garanzia (operazioni di portafoglio con schema di copertura c.d. *tranché cover*, garanzie, sia *loan by loan* che su portafogli, di *mini bond*, ecc.) già implementate nell'ambito del Fondo di garanzia. Va peraltro rilevato che il Ministero dello Sviluppo Economico, in collaborazione con il Gestore del Fondo di garanzia, ha predisposto un nuovo sistema di valutazione del merito di credito

delle imprese, caratterizzato dal passaggio dall'attuale modello di credit scoring all'adozione di un vero e proprio modello interno di rating del Fondo. Tale nuovo strumento consentirà, a regime, di classificare, attraverso l'individuazione della probabilità di default dei prenditori, ciascuna impresa in una determinata classe di merito creditizio (rating), ponendo le basi per un'articolazione delle misure della garanzia pubblica differenziate per classi di rating e per una politica ancor più mirata ed efficace degli interventi di garanzia in funzione della rischiosità dei prenditori.

Ai fini della determinazione della dimensione qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario è opportuno anche fare riferimento all'aspetto del tutto qualitativo della percezione e propensione positiva che le imprese venete hanno tradizionalmente manifestato rispetto al Fondo centrale di garanzia per le PMI.

2.2 Coerenza con altre forme di interventi pubblici

Le principali forme di intervento pubblico affini allo strumento di garanzia che la Regione del Veneto intende attivare sono: a livello regionale il Fondo regionale di garanzia e controgaranzia, a livello nazionale il Fondo Centrale di Garanzia (che incide su tutto il territorio italiano, incluso il Veneto), a livello comunitario lo SMEI.

In base alle informazioni disponibili non sembra ci siano elementi di incompatibilità o di incoerenza rispetto a tali strumenti affini, non essendoci a livello nazionale strumenti che possono sovrapporsi o spiazzare la Sezione speciale Veneto del Fondo centrale di garanzia per le PMI.

2.3 Implicazioni in termini di aiuti di stato

Lo strumento finanziario sarà attivato nel rispetto dei vincoli previsti dalla disciplina degli aiuti di Stato, come definiti nel Regolamento (UE) N. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato (cosiddetto GBER), consentendo l'operatività di un intervento pubblico proporzionale al fabbisogno di mercato individuato che minimizzi le possibili distorsioni alla libera concorrenza. E' prevista, inoltre, l'applicazione del regime "de minimis" all'intera operatività del Fondo di garanzia nel rispetto del Regolamento (UE) n. 1407/2013 e dei limiti di cumulatività previsti dal Regolamento (UE) n. 651/2014.

Per quanto riguarda il calcolo della componente di aiuto in termini di ESL, trova applicazione il "metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI" (N. 182/2010), notificato dal Ministero dello Sviluppo Economico ed approvato dalla Commissione europea con decisione N. 4505 del 6 luglio 2010, sulla base delle linee guida rese disponibili dal Ministero dello Sviluppo Economico nel corso dello stesso mese. L'ESL correlato alla concessione di garanzie a valere sul Fondo è, pertanto, calcolato come differenza tra il costo teorico di mercato di una garanzia con caratteristiche simili, concessa su un finanziamento ad una PMI economicamente e finanziariamente sana e il costo della garanzia del Fondo.

3. RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE ADDIZIONALI

La natura delle risorse addizionali ammissibili è di due tipi: pubblica e privata. Tali risorse possono provenire da soggetti istituzionali, stakeholders pubblici, soggetti privati - ad

esempio, istituti di credito, istituzioni finanziarie, intermediari finanziari, operatori di capitale di rischio, ecc. - ed anche dal destinatario finale, a cui può essere richiesto un cofinanziamento dell'investimento ammesso. Va precisato, innanzitutto, che l'addizionalità di risorse si configura sia mediante apporto di risorse di tipo finanziario, sia mediante contributi cosiddetti in kind, in natura. Inoltre, come chiarito dalla Commissione Europea nelle Linee guida comunitarie, anche il cofinanziamento nazionale e regionale previsto nei Programmi Operativi costituisce addizionalità di risorse.

Al momento, le uniche risorse previste per la dotazione dello strumento finanziario sono quelle del POR FESR Regione Veneto 2014-2020, senza la previsione di ulteriori forme di finanziamento di natura pubblica o privata, né di provenienza del beneficiario finale. Va comunque segnalata la possibilità che, in ragione di condizioni di contesto mutate nel corso del periodo di programmazione, si esplorino le opportunità di reperimento di ulteriori risorse di fonte POR FESR Regione Veneto 2014-2020.

E' da dire, comunque, che l'art. 25, comma 4 della legge regionale n. 13 del 2012, come modificato da ultimo dall'art. 78, comma 5 della legge regionale n. 30 del 2016, prevede che 35 milioni di euro, derivanti dalla chiusura della misura 1.2. "Fondo di rotazione dell'artigianato" del Docup obiettivo 2 - 2000-2006, approvato con decisione CE C(2004) 4593 del 19 novembre 2004, siano destinati ad operazioni di garanzia su portafogli "tranché cover" e ad operazioni di riassicurazione del credito, anche tramite la partecipazione della Regione ad iniziative promosse da istituzioni finanziarie nazionali ed internazionali aventi ad oggetto il tema delle garanzie.

Tale previsione normativa si attaglia perfettamente all'obiettivo di costituire una sezione speciale Veneto del Fondo centrale di garanzia per le PMI, considerata la recente riforma del Fondo che prevede, appunto, la gestione delle garanzie anche nella forma delle tranché cover e della riassicurazione del credito. Il Decreto 24 aprile 2014 ha introdotto, infatti, una nuova modalità operativa per la concessione della garanzia del Fondo su portafogli di finanziamento. Già a partire dall'anno 2015, l'intervento "garanzie su portafogli" ha fatto registrare significativi flussi di concessione di finanziamenti. Tale opzione, infatti, appare più confacente all'operatività degli istituti di credito, soprattutto per quelle banche dotate di un sistema interno di rating (FIRB).

4. INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI

Il Veneto è una delle regioni italiane che più ha utilizzato la garanzia come strumento finanziario idoneo per fare fronte alle restrizioni creditizie verificatesi durante la crisi economica e finanziaria. Per sfruttare al meglio le potenzialità di tale strumento, la Regione del Veneto ha scelto di adottare politiche regionali finalizzate ad incentivare, prima attraverso la regolamentazione, poi mediante il concreto sviluppo, l'utilizzo del sistema della garanzia. In particolare, la Regione è intervenuta al fine di favorire l'accesso al credito delle PMI sia tramite l'istituzione del Fondo regionale di garanzia e controgaranzia, che a tutt'oggi ha una consistenza di oltre 42 milioni di euro, sia con l'emanazione, nell'ambito del POR FESR 2007 – 2013, di due bandi per l'erogazione di contributi al fondo rischi dei confidi.

Alla luce delle lezioni apprese finora, è possibile formulare una serie di indicazioni per ottenere i migliori risultati dall'applicazione dello strumento finanziario della garanzia nell'ambito dei fondi SIE.

Scelta del prodotto finanziario. In primo luogo, dalle lezioni del passato emerge chiaramente la necessità di aumentare la capacità delle PMI di accedere al credito e di poterlo fare a condizioni migliori rispetto a quelle di mercato, in particolare rispetto a due elementi cardine per il loro sviluppo: le condizioni di accesso ai finanziamenti e gli importi dei finanziamenti stessi. In tale prospettiva appare cruciale la scelta di aderire all'operatività del Fondo centrale di garanzia per le PMI dotandolo di una Sezione speciale per le imprese venete. La missione del Fondo centrale è, infatti, quella di contribuire a colmare gli effetti delle asimmetrie informative tra banche e PMI. Le banche, grazie alla riduzione degli assorbimenti patrimoniali, a fronte del rischio di credito derivante dalla copertura della garanzia del Fondo, hanno minori difficoltà a riporre la loro fiducia in progetti di finanziamento di investimenti o di liquidità da parte delle imprese.

Per quanto riguarda l'azione svolta dal Fondo centrale in Veneto, i dati mostrano come nei 18 anni di operatività le imprese venete abbiano beneficiato in maniera particolarmente rilevante del sistema della garanzia pubblica. I dati statistici, pubblicati da Mediocredito Centrale, rivelano come nel 2017 le imprese venete abbiano fatto un ampio ricorso al Fondo centrale, seconde solo a quelle lombarde. Infatti, le domande presentate dalle imprese venete sono state 13.568, per un importo garantito di euro 8.149.475.509,03, con un tasso di crescita rispetto al 2016 del 2,9%, superiore dell'1% al tasso di crescita medio complessivo registrato tra le regioni del nord, che nel loro insieme utilizzano il 45,3% delle risorse del Fondo. Lo strumento di garanzia più utilizzato è stato la garanzia diretta, che registra ben 10.265 operazioni, di cui 5.699 per prestiti a breve termine, fino a 18 mesi; mentre il settore economico che più ha fatto ricorso al Fondo è stato l'industria, seguito dal commercio.

La dinamica relativa alle modalità di utilizzo del Fondo centrale ha avuto e continua ad avere effetti sul sistema delle garanzie private. I dati relativi all'operatività dei Confidi riportati nei paragrafi precedenti hanno mostrato come la concessione di garanzie private abbia subito una riduzione negli ultimi anni a causa del minor ricorso alla controgaranzia fornita dal Fondo. Nella costituzione della Sezione speciale del Fondo è quindi necessario perseguire l'interazione tra garanzia pubblica e garanzia privata considerato che le principali beneficiarie dello strumento della controgaranzia, per il quale si registra una riduzione in termini di utilizzo, sono le imprese di piccole dimensioni.

Sistema di monitoraggio. È opportuno impostare sin dall'inizio e condividere con il gestore del Fondo un sistema di monitoraggio finalizzato ad assicurare, non solo l'adempimento degli obblighi comunitari (cfr. regolamento UE 821/2014 Allegato I), ma più in generale la sorveglianza strategica dello strumento. A tal fine sarà necessario individuare gli indicatori del Programma sui quali lo strumento finanziario è suscettibile di impattare e stimarne il contributo anche in relazione all'effetto leva atteso. Infine, sarà opportuno concordare frequenza e modalità di un reporting di natura qualitativa che sia orientato alle esigenze di governo dello strumento da parte dell'AdG (criticità emerse, tiraggio dello strumento, soluzioni per accrescere l'effetto leva, ecc.) nonché a quelle di accountability da parte del livello politico (risultati attesi in termini di occupazione creata, ecc.).

Flessibilità dello strumento finanziario. Un altro aspetto da tenere in adeguata considerazione rispetto alle esperienze passate è la necessità di disporre di uno strumento di garanzia flessibile in termini di gestione e, soprattutto, di modifica della strategia di investimento; opportunità sicuramente offerta dalla riforma del Fondo centrale di garanzia che, come detto in precedenza, ha ampliato le modalità di intervento del Fondo medesimo.

Marketing dello strumento. Sarà necessario definire accuratamente le azioni di informazione necessarie a garantire visibilità e rendere appetibile lo strumento: L'AdG dovrà, pertanto, concordare con il gestore misure di promozione adeguate, rivolte ai potenziali beneficiari direttamente (pubblicità sui canali tradizionali e non, eventi aperti al pubblico) o indirettamente (convenzioni con associazioni di categoria, collaborazione con intermediari, ecc.).

5. STRATEGIA DI INVESTIMENTO

Stante il quadro di contesto, la necessità di dare una risposta alle difficoltà di accesso al credito e favorire le imprese nel reperire le risorse sono tra le motivazioni che hanno indotto la Regione del Veneto ad attivare una sezione speciale del Fondo centrale di garanzia in attuazione dell'Azione 3.6.1. del POR FESR 2014 – 2020. Questa scelta è stata valutata positivamente dalla Valutazione ex ante, sia per la coerenza rispetto all'analisi di contesto e ai fabbisogni del territorio, sia per le caratteristiche dello strumento finanziario. Gli interventi di concessione di garanzie, a condizioni agevolate e con la garanzia pubblica di ultima istanza, rappresentano, infatti, uno strumento efficace di potenziamento delle possibilità di accedere al credito bancario da parte delle PMI. L'introduzione della garanzia di ultima istanza dello Stato significa, da un lato, maggiore capacità di erogare credito alle PMI e, dall'altro, migliori condizioni contrattuali da parte delle banche. La garanzia diretta può, inoltre, affiancarsi alla cogaranzia e controgaranzia offerta dai Confidi.

La Regione intende dunque attivare una Sezione regionale del Fondo centrale di garanzia per le imprese regionali sulla scorta anche dell'esperienza maturata nella gestione del POR FESR 2007 – 2013 e, soprattutto, del Fondo regionale di garanzia e controgaranzia. Nella valutazione strategica della Regione, il passaggio dal Fondo regionale - basato sulla garanzia dei Confidi regionali - al Fondo centrale di garanzia - dotato della garanzia o controgaranzia dello Stato - dovrebbe comportare un potenziamento dell'operatività del sistema delle garanzie in Veneto grazie alla "ponderazione zero", assicurando con risorse di entità simile un moltiplicatore almeno dieci volte superiore.

L'utilizzo di garanzie accessorie al credito trova la sua principale motivazione proprio nel favorire l'accesso al credito a quelle imprese, generalmente con ridotta disponibilità di attività da concedere in garanzia alle banche, per le quali le asimmetrie informative rendono difficoltoso segnalare alle banche la validità del progetto industriale intrapreso. In tal caso, un ruolo fondamentale può essere svolto anche dai soggetti dedicati alla concessione di garanzie, in primis i Confidi, che svolgono un ruolo di agente di sviluppo prezioso in funzione anticiclica, facilitando i rapporti banca-impresa e fornendo garanzie aggiuntive all'intermediario.

Come brevemente indicato in precedenza, la Regione intende procedere all'attivazione della Sezione "Risorse POR FESR Veneto" presso il Fondo centrale di garanzia per le PMI

nelle diverse forme ammesse, a fronte di finanziamenti concessi da banche, società di leasing e altri intermediari finanziari a favore delle PMI. Il Fondo di garanzia per le PMI, costituito presso Medio Credito Centrale con Legge n. 662/96 (art. 2, comma 100, lettera a) “allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese”) opera secondo alcune caratteristiche peculiari che ne delineano l’efficacia e la strategicità.

L’aspetto del Fondo centrale di garanzia per le PMI, che assume maggiore importanza rispetto alle finalità perseguite e che rappresenta il valore aggiunto caratterizzante i suoi interventi, è la garanzia di ultima istanza dello Stato. Tale forma peculiare di garanzia si attiva rispetto a tutti gli impegni assunti a valere sul Fondo a titolo di garanzia, controgaranzia e cogaranzia, consentendo agli istituti di credito finanziatori di ridurre l’importo delle riserve percentuali a patrimonio, accantonando risorse a titolo di rischio a copertura della sola parte dell’operazione finanziata non garantita dal Fondo. La garanzia di ultima istanza dello Stato è la leva che consente di aumentare la capacità di erogare credito alle PMI e di offrire alle stesse migliori condizioni contrattuali.

Da un punto di vista tecnico-operativo, la garanzia di ultima istanza dello Stato consiste nell’erogazione delle garanzie dirette, concesse direttamente alle banche ed agli intermediari finanziari, delle controgaranzie, concesse “a prima richiesta” oppure “sussidiaria” e delle cogaranzie, concesse direttamente a favore dei soggetti finanziatori e/o congiuntamente ai Confidi ovvero ai fondi di garanzia istituiti nell’ambito dell’Unione europea o da essa cofinanziati. In buona sostanza, ogni tipologia di operazione finanziaria comunque finalizzata al rafforzamento e allo sviluppo dell’attività d’impresa, rientra nell’operatività di tale garanzia, a cui possono essere ammesse le piccole e medie imprese appartenenti a qualsiasi settore economico.

La Sezione regionale del Fondo potrà concedere sia garanzie dirette che controgaranzie che riassicurare le garanzie concesse dai garanti. Inoltre, si ritiene che parte delle eventuali risorse regionali destinate alla Sezione possa essere efficacemente utilizzata anche per fornire garanzie su portafogli di nuovi finanziamenti, in ragione dell’effetto leva ancor più elevato di tali garanzie rispetto alla tradizionale operatività di rilascio di garanzie su singoli finanziamenti (resta da valutare, tuttavia, la maggiore difficoltà di costruzione da parte degli intermediari finanziari di portafogli di finanziamenti limitati al solo Veneto).

6. RISULTATI ATTESI

La Politica di Coesione e i Fondi SIE 2014-2020 sono nella loro interezza e maggiormente rispetto ai passati periodi di programmazione orientati ai risultati.

A fronte di una dotazione di 10 milioni di euro, si prevede che al termine della programmazione il numero di imprese che riceveranno una garanzia a valere sulla Sezione regionale del Fondo centrale di garanzia sarà pari a 400 unità. Questa stima è stata realizzata prendendo a riferimento il report regionale del Fondo centrale di garanzia 2016. In particolare, il numero indicato è stato ricavato considerando il valore in euro utilizzato dal Fondo centrale di garanzia a copertura del volume di operazioni concluse nell’esercizio 2016 e rapportando tale valore all’ammontare delle risorse POR FESR che andranno a costituire la Sezione regionale del Fondo.

E' da sottolineare che, a seguito della riforma del Fondo, la Sezione regionale finanziaria l'incremento di copertura rispetto alle ordinarie misure applicate a livello nazionale dal Fondo fino al raggiungimento delle seguenti coperture massime:

- 80% dell'importo dell'operazione finanziaria, nel caso di garanzia diretta;
- 90% dell'importo della garanzia rilasciata dai Confidi, nel caso di riassicurazione.

All'obiettivo strategico del POR FESR Veneto 2014 - 2020 *"Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura"* corrisponde l'Azione 3.6.1. *"Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei Confidi più efficienti ed efficaci"* che mira a supportare l'attività imprenditoriale con interventi di garanzia, controgaranzia e riassicurazione, sia per operazioni di supporto alla liquidità che per finanziamenti a medio-lungo termine, tanto a valere su singole operazioni quanto, in linea con le sperimentazioni attuate a livello regionale, su portafogli di garanzie.

La Sezione regionale del Fondo centrale di garanzia, date le caratteristiche trasversali dello strumento, volto a migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese di tutti i settori, risulta pienamente coerente con gli obiettivi perseguiti dall'Azione e con la maggior parte degli obiettivi strategici dell'Asse 1 e dell'Asse 3.

7. DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

L'Autorità di Gestione del POR FESR Veneto 2014-2020, così come la struttura di gestione specifica dello strumento finanziario, potranno – se necessario – procedere ad una revisione della presente valutazione rispetto ai seguenti elementi cardine:

- analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento per settori strategici e obiettivi tematici o delle priorità di investimento da affrontare al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi specifici definiti nell'ambito di una priorità e da sostenere mediante lo strumento finanziario;
- valutazione del valore aggiunto dello strumento finanziario, della coerenza con altre forme di intervento pubblico, delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato;
- stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere e l'effetto moltiplicatore previsto;
- valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi e dalle valutazioni ex ante effettuate in passato;
- strategia di investimento proposta;
- indicazione dei risultati attesi e del modo in cui lo strumento finanziario contribuisce al conseguimento degli obiettivi specifici della pertinente priorità.

Non va dimenticato, perché di estremo rilievo rispetto all'oggetto di valutazione, che lo strumento finanziario è incardinato in un sistema di monitoraggio, controllo e valutazione

in itinere previsto dai due ambiti di riferimento dello stesso: il Fondo centrale di garanzia per le PMI e il POR FESR Veneto 2014-2020.

Inoltre, in coerenza col dettato normativo comunitario espresso dal Regolamento 1303/2013, è opportuno prevedere la predisposizione di strumenti che segnalino la necessità di una revisione o di un aggiornamento, come ad esempio:

- report di monitoraggio costanti, almeno su base annuale;
- raccolta costante di dati statistici;
- determinazione di soglie di allarme;
- attività valutative in itinere, anche ad hoc.



UNIONE EUROPEA



REGIONE DEL VENETO

Assessorato al Turismo, Commercio estero e internazionalizzazione, Attività Promozionali, Economia e Sviluppo Montano, Impianti a fune, Programmazione Fondi FAS e FSC, Programmi FESR, Rapporti col Consiglio Regionale, Attuazione programma di Governo Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria
Direzione Programmazione Unitaria
UO Programmazione e Gestione FESR

Iniziativa realizzata dall'Assistenza Tecnica del Programma Operativo Regionale (POR)
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020 della Regione del Veneto