



**ISTITUZIONE DI UN SISTEMA DI
GARANZIE PER GLI INVESTIMENTI DELLE PMI
SINTESI VALUTAZIONE EX ANTE**

POR FESR 2014-2020 Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

settembre 2015

Con la collaborazione del RTI



SOMMARIO

INTRODUZIONE	2
1 ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO, DELLE CONDIZIONI DI INVESTIMENTO SUB-OTTIMALI E DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO	3
1.1 Il contesto di riferimento	3
1.2 La Gap Analysis	4
2 VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO	5
2.1 Il valore aggiunto	5
2.2 Coerenza con altre forme di interventi pubblici	6
2.3 Implicazioni in termini di aiuti di Stato	6
3 RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE ADDIZIONALI.....	7
4 INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI	7
5 STRATEGIA DI INVESTIMENTO	8
6 RISULTATI ATTESI	9
7 DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	10

INTRODUZIONE

Il presente documento sintetizza i risultati e le conclusioni della valutazione ex ante degli strumenti finanziari della Regione Friuli Venezia Giulia da attivare nel POR FESR 2014-2020, secondo quanto riportato nel rapporto completo.

L'obiettivo dell'attività valutativa preliminare all'utilizzo degli strumenti finanziari previsti è, come nella ratio ordinaria di attività simili nell'ambito del sistema dei Fondi SIE, quello di fornire uno strumento di supporto al programmatore – nello specifico l'Autorità di gestione del PO FESR Regione Friuli Venezia-Giulia 2014-2020 – per guidarne le scelte in uno screening delle opzioni a disposizione e nell'apprezzamento della coerenza normativo-programmatica.

I documenti di riferimento a livello comunitario, definiscono nel dettaglio il quadro degli obiettivi della presente 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, nell'ottica di uno strumento di supporto al programmatore;
- fornire al programmatore regionale un'organica base decisionale fondata sulle 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 e conformi alle regole della sana e corretta gestione finanziaria.

Nello specifico la valutazione, 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 e 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

Gli ultimi dati disponibili¹ mostrano segnali congiunturali di ripresa dell'economia della regione Friuli Venezia Giulia, seppure esistano ancora elementi di debolezza e di continuità degli effetti della crisi.

Le più recenti **previsioni sul PIL** al 2014 evidenziano infatti una riduzione del PIL regionale in linea con quello nazionale (pari al -0,4%), mentre nel 2015 si dovrebbe conseguire un incremento dello +0,8%, leggermente superiore a quello nazionale (+0,7%); nel biennio successivo il PIL regionale dovrebbe registrare una dinamica positiva simile a quella nazionale, con variazioni pari al +1,4% nel 2016 e a +1,4% nel 2017².

Per quanto riguarda i **settori produttivi**, i principali indicatori congiunturali sono positivi, anche se il quadro resta ancora incerto ed instabile, con difficoltà che permangono nel settore costruzioni (variazione negativa del valore aggiunto), nel settore del commercio (calo del numero di imprese) e nel settore turistico (calo delle presenze turistiche). Con riferimento al **mercato del lavoro**, il 2014 ha confermato le difficoltà degli anni precedenti, in particolare il tasso di disoccupazione è cresciuto all'8%. Il 2014 si è caratterizzato, inoltre, per il netto aumento della cassa integrazione straordinaria (pari al 23 per cento per il Friuli Venezia Giulia, contro il 5 per cento nazionale) a fronte della diminuzione di un terzo delle ore concesse secondo il regime ordinario.

Secondo la Banca d'Italia³, il 2014 ha mostrato segnali di ripresa per il fatturato e la redditività netta. Si conferma, inoltre, la ripresa degli investimenti, che sono tornati a crescere (2,3 per cento) dopo una prolungata fase di flessione; per l'anno in corso i piani di accumulazione di capitale fisico indicano un ulteriore recupero, anche grazie al miglioramento delle condizioni di accesso al credito in linea con le indicazioni fornite dalle banche. Ciononostante, le **condizioni del credito** restano tese. Il credito alle imprese e alle famiglie concesso da banche e società finanziarie ha continuato a diminuire, benché in attenuazione, interessando con maggiore intensità il comparto produttivo (-2,7 per cento) rispetto alle famiglie consumatrici (-0,8 per cento).

Nel primo semestre del 2014⁴ la dinamica dei finanziamenti alle imprese ha continuato a risentire di una domanda ancora debole soprattutto nel comparto delle costruzioni. Le richieste di credito sono state indirizzate principalmente al sostegno del capitale circolante e ad operazioni di ristrutturazione e consolidamento dei debiti bancari. Dal lato dell'offerta non sono state segnalate ulteriori restrizioni dei criteri di accesso al credito, anche se rimane cauto l'orientamento verso le imprese di costruzioni. In generale, l'analisi del contesto e della congiuntura bancaria regionale riflette le tendenze in corso a livello nazionale del mercato creditizio, di seguito riepilogate:

¹ I dati riportati nella valutazione ex ante sono ripresi in prevalenza da statistiche ISTAT e dal documento della Banca d'Italia "Economia del Friuli Venezia Giulia" aggiornato al giugno 2015.

² Prometeia, febbraio 2015.

³ Sulla base di indagine svolta su un campione di 144 aziende dell'industria e dei servizi non finanziari con almeno 20 addetti.

⁴ Secondo l'indagine della Banca d'Italia condotta nel mese di settembre 2014 presso i principali intermediari che operano nella regione (Regional Bank Lending Survey – RBLS).

- **Bassa crescita del mercato del credito**, per via della difficile congiuntura economica che ha ridotto i volumi dei fatturati delle imprese e condizionato la propensione agli investimenti. La domanda sia di credito commerciale sia di credito a medio termine per il finanziamento di investimenti ne ha risentito pesantemente;
- **Politiche creditizie rigide**, derivanti dalla debolezza protratta della congiuntura economica che ha prodotto un peggioramento negli indicatori di solvibilità delle imprese; in questo quadro per le banche è divenuta più difficile la concessione di nuovo credito in presenza di prospettive economiche ancora incerte e di un mercato immobiliare che non assicura valutazioni cauzionali favorevoli;
- **Aumento dei volumi e del tasso di copertura dei non performing loan**. La situazione economica difficile determina un progressivo decadimento della qualità degli attivi creditizi e di una continua crescita dei volumi di crediti deteriorati presenti nei portafogli delle banche. Ciò non facilita l'incertezza delle procedure di recupero in corso sui beni cauzionati nei contratti ipotecari risolti; la conseguenza è l'incremento della dimensione del portafoglio dei crediti non performing e l'aumento del costo del rischio di credito portato annualmente a conto economico.

1.2 LA GAP ANALYSIS

L'analisi di contesto realizzata testimonia una situazione territoriale in cui persistono dei gap di natura diversa. Va ribadito come il contesto produttivo regionale e il suo rapporto con il mercato del credito si presentino con delle criticità comuni agli omologhi contesti delle altre Regioni italiane. Non va dimenticato che nel passato recente, come descritto anche dalle rilevazioni di Banca d'Italia⁵, la crisi congiunturale ha comportato una significativa contrazione delle opportunità di accesso al credito per le imprese, micro, piccole e medie in particolare. Ciò ha comportato, non solo ma in maniera rilevante, una sensibile riduzione degli investimenti.

Se dunque si evidenzia un **gap di investimento**, esso è più riferibile a strumenti specifici e alla loro ingegnerizzazione piuttosto che ad una strategia complessiva di supporto all'imprenditorialità e allo sviluppo economico che ha già sperimentato azioni e leve per l'accesso al credito delle imprese, come gli storici fondi di rotazione regionali, ad esempio. In tale prospettiva, il gap di investimento persiste laddove le micro, piccole e medie imprese non trovano strumenti che, per le condizioni di accesso, l'operatività e gli importi specifici, consentano loro di sfruttare la leva allo sviluppo.

È necessario, pertanto, prevedere strumenti che facilitino le condizioni di accesso, esercitino la leva allo sviluppo mediante la garanzia di importi adeguati, prevedano condizioni di esercizio non troppo onerose, estendano l'operatività della garanzia pubblica, e aumentino la fiducia e la partecipazione delle imprese.

Il calcolo del deficit di finanziamento delle PMI risulta un esercizio particolarmente difficoltoso. Un tentativo di stima del valore complessivo della domanda di credito delle PMI che non viene soddisfatta dagli istituti di credito può essere svolta prendendo a riferimento uno studio del Centro Europa Ricerche (CER-Confcommercio, 2015), volto a determinare, con metodo di stima econometrico, l'indice di restrizione creditizia (il cui valore esprime, rispetto al credito erogato, la percentuale aggiuntiva del finanziamento che il sistema delle imprese sarebbe disposto ad assorbire). Tale studio individua per il periodo 2011-2014 un valore medio del credito mancante alle PMI italiane (ovvero del credito che le PMI avrebbero chiesto, ma che non hanno ottenuto) pari a 3,5 miliardi di Euro.

"Pesando" il Friuli Venezia Giulia sulla base del PIL regionale rispetto a quello nazionale (2,3%), il valore del credito mancante alle PMI (proxy del gap di investimento) è stimato pari a circa 80 milioni di euro l'anno (400 milioni per il periodo 2016-2020). Tale stima per il periodo di programmazione potrebbe su-

⁵ Indagine della Banca d'Italia sulle imprese dell'Industria e dei servizi.

bire variazioni in diminuzione, per l'allentamento delle restrizioni e delle condizioni di credito applicate dalle banche (e quindi un maggiore volume di offerta), ma anche variazioni in aumento nel caso di una crescita economica che comportasse la ripresa della domanda di credito, come alcuni segnali tendono ad indicare negli ultimi mesi.

2 VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

2.1 IL VALORE AGGIUNTO

L'analisi del valore aggiunto degli strumenti finanziari tiene conto del fatto che questi devono colmare uno specifico vuoto di mercato senza influire negativamente sulla competizione, supportare il rafforzamento di un determinato settore (es. piccole e medie imprese), contribuire al raggiungimento degli obiettivi del programma operativo.

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, si è fatto riferimento alle dimensioni quantitative del Fondo di garanzia, istituito dalla legge n. 662/96 all'articolo 2, comma 100, lettera a), di cui la Sezione speciale per le PMI regionali friulane rappresenterebbe una specifica. Nel periodo considerato dall'analisi specifica realizzata dal Ministero per lo Sviluppo Economico (2007-2013), il Fondo ha presentato un costante trend di forte crescita dell'operatività, evidenziando volumi molto significativi di attività: esso ha infatti garantito 295.407 operazioni finanziarie, attivando un volume di nuovi finanziamenti per circa 46 miliardi di euro, con un corrispondente importo garantito dal Fondo pari a 25 miliardi di euro. A fronte dei suddetti dati rispetto all'operatività, il Fondo ha effettuato accantonamenti, a presidio dei rischi assunti a fronte delle garanzie rilasciate, per un totale cumulato pari a circa 2,6 miliardi di euro. Questo dato viene evidenziato in maniera particolare dal Ministero dello Sviluppo Economico in quanto indicativo di una caratteristica peculiare e rilevante del Fondo: il rapporto tra le garanzie concesse e l'importo accantonato, infatti, dimostra un'elevata efficacia dello strumento, con un **effetto moltiplicatore** (per tutto il periodo considerato) di circa 9,6 volte l'ammontare delle risorse pubbliche accantonate. In estrema sintesi, l'analisi realizzata rappresenta una situazione in cui, considerate le politiche di contenimento della spesa pubblica e la crescente incidenza di strumenti rotativi e moltiplicativi d'impiego delle risorse pubbliche a sostegno dello sviluppo delle imprese, il ruolo del Fondo di garanzia risulta pivotale. Complessivamente, sulla base delle statistiche di operatività del Fondo centrale di garanzia, con circa 200 milioni di euro di garanzie sarà possibile attivare circa 340 milioni di finanziamenti, di cui circa 75 milioni di investimenti diretti. 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 garanzia⁶. 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. Tuttavia, nel caso di investimenti, per un prestito a dieci anni l'ESL⁷ dell'aiuto si pone circa al 10/11% dell'importo garantito. Infine, l'**effetto revolving** del fondo dipende dalla durata dei finanziamenti e dai piani di rientro. Poiché parte dei finanziamenti riguarderà operazioni di breve periodo legate ad esigenze di liquidità e parte operazioni di medio lungo periodo per investimenti, si può ipotizzare una ripartizione al 50% tra tali tipologie. Complessivamente i riutilizzi sono stimabili in 4 Meuro, che rispetto alla dotazione complessi-

⁶ Il metodo di calcolo della componente di aiuto è definito nell'aiuto di stato N 182 / 2010 notificato dall'Italia alla Commissione Europea.

⁷ Equivalente Sovvenzione Lordo.

va di 20 Meuro, 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.

Ai fini della determinazione della **dimensione qualitativa** del valore aggiunto dello strumento finanziario si riportano i dati di una rilevazione sul campo effettuata dal Ministero dello Sviluppo Economico rispetto alla percezione, da parte delle imprese, dei benefici derivanti dalla garanzia offerta dal Fondo centrale di garanzia per le PMI. La garanzia del Fondo, secondo le imprese partecipanti, ha aiutato e migliorato la loro condizione: a fronte del 10% di aziende che avrebbe ottenuto condizioni simili a quelle garantite dal Fondo, il 16% non avrebbe ottenuto alcun finanziamento (specie se imprese femminili), e il 58% avrebbe ottenuto un finanziamento ma con condizioni meno vantaggiose o di minore importo totale. Proprio il miglioramento rispetto a questi due ultimi elementi – condizioni di accesso al credito e importi finanziati – vengono percepiti come le prevalenti ricadute positive dalla garanzia esercitata nell'ambito del Fondo.

In generale, l'ottenimento della garanzia del Fondo sembra avere contribuito all'atteggiamento positivo delle imprese verso il futuro: in particolare, si nota che la percentuale di "ottimisti" (53%) aumenta (+11% rispetto alla precedente rilevazione) tra coloro che hanno percepito benefici dall'ottenimento della garanzia del Fondo.

2.2 COERENZA CON ALTRE FORME DI INTERVENTI PUBBLICI

Le principali altre forme di intervento pubblico affini sono: a livello regionale il FRIE (Fondo di Rotazione per Iniziative Economiche del Friuli Venezia Giulia), a livello nazionale il Fondo Centrale di Garanzia (che incide su tutto il territorio italiano, incluso il Friuli Venezia Giulia), a livello comunitario lo strumento per le PMI previsto nel quadro di Horizon 2020, i prestiti della Banca Europea degli Investimenti (BEI) per Ricerca e Sviluppo e per le PMI.

In base alle informazioni ad ora disponibili non vi sembrano essere elementi di incompatibilità o di incoerenza rispetto ad altri strumenti affini, non essendoci a livello nazionale strumenti che possono sovrapporsi o *spiazzare* il Fondo attivato nel POR FESR 2014-2020.

2.3 IMPLICAZIONI IN TERMINI DI AIUTI DI STATO

Lo strumento finanziario previsto dal POR FVG 2014-2020 sarà attivato nel rispetto dei vincoli previsti dalla disciplina degli aiuti di Stato, come definiti nel Regolamento (CE) 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.

Coerentemente con il dettato del Regolamento (CE) N. 651/2014, la Circolare 2/2015 del 14 gennaio 2015 di Medio Credito Centrale (Medio Credito Centrale, Circolare 2/2015 del 14 gennaio 2015, Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese di cui alla Legge 662/96 art. 2, comma 100, lettera a), Applicazione del regime de minimis all'intera operatività del Fondo di garanzia in conseguenza della scadenza del Regolamento (CE) n. 800/2008, relativa all'applicazione del regime de minimis all'intera operatività del Fondo di garanzia in conseguenza della scadenza del Regolamento (CE) n. 800/2008, assoggetta al controllo sugli aiuti di Stato – e sull'applicabilità del regime *de minimis* – tutte le PMI che richiedono l'accesso ai finanziamenti a valere sul Fondo centrale di garanzia.

Per quanto riguarda il calcolo della componente di aiuto in termini di ESL, la circolare 12/2015 del soggetto gestore del Fondo Centrale di Garanzia, nell'aggiornare il tasso di riferimento comunitario per il calcolo dell'ESL, conferma l'applicazione del "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.

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.

Così come indicato dalle Linee guida comunitarie per la valutazione ex ante degli strumenti finanziari, l'addizionalità delle risorse pubbliche, può provenire anche dal Programma Operativo, a prevalenti risorse FESR sia regionali che nazionali, o da altra fonte di finanziamento al di fuori del PO e del FESR. Al momento, le uniche risorse previste per la dotazione dello strumento finanziario sono quelle del PO FESR Regione Friuli Venezia-Giulia 2014-2020, senza previsione di ulteriori forme di finanziamento di natura pubblica o privata, né di provenienza del beneficiario finale. Si segnala, comunque, 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. Risorse che potrebbero provenire dall'impiego sinergico di diversi Fondi SIE.

4 INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI

Nella prima redazione del POR FESR 2007-2013, la Regione non aveva ritenuto opportuno prevedere l'uso di strumenti finanziari in quanto le condizioni allora esistenti non facevano ipotizzare la crisi economico-finanziaria che a ondate (2008 e 2011) ha colpito l'Europa e l'Italia. Tuttavia, la fase recessiva causata dalla crisi ha ridotto l'orientamento delle imprese alla spesa per accumulazione di capitale ed ha portato alla diminuzione della propensione delle aziende ad ampliare la capacità produttiva. La Regione, per favorire il superamento della crisi che ha condizionato la ripresa e lo sviluppo dell'imprenditoria regionale, ha inteso dotarsi di uno strumento finanziario (Fondo di garanzia), includendo nel **POR FESR 2007-2013 la Linea di attività 1.2.a "Incentivazione allo sviluppo competitivo delle PMI", l'intervento C "Fondo di Garanzia per le Imprese"** con l'obiettivo di favorire l'accesso al credito da parte delle Piccole e Medie Imprese, spesso sottocapitalizzate e, quindi, portatrici di elevata domanda di finanziamenti di terzi. Al fondo di garanzia è stata assegnata una dotazione finanziaria pari a 22.000.000 di euro, finalizzata a contribuire alla copertura finanziaria delle garanzie concesse ad integrazione del patrimonio di vigilanza/fondo rischi del Confidi (soggetto gestore). Tra gli strumenti finanziari analoghi utilizzati in FVG al di fuori della programmazione comunitaria, si descrive il fondo di rotazione istituito con apposite leggi regionali a sostegno delle PMI operanti nella Regione Friuli Venezia Giulia (**Fondo regionale FRIE**). Al fondo regionale viene attribuito il compito determinante di favorire e supportare l'auspicata ripresa economica ed offrire al sistema produttivo (imprese nella accezione più ampia: microimprese, PMI, grandi imprese per quasi tutti i settori di attività, nonché alle Istituzioni Finanziarie Convenzionate) certezza sulle fonti di copertura, a condizioni molto vantaggiose in più ambiti creditizi.

La descrizione analitica degli strumenti finanziari sopra citati, implementati nei periodi precedenti, consente di individuare alcuni elementi significativi di cui tenere opportuna considerazione in un'ottica futura.

Emerge con rilievo la necessità e la strategicità 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 solida la scelta di aderire all'operatività del Fondo centrale di garanzia per le PMI, dotandolo di una Sezione speciale per le imprese della Regione Friuli Venezia-Giulia. Senza dubbio importante ai fini di prospettive future di crescita delle performance, è l'attenzione alle attività di **monitoraggio** dello strumento finanziario che, nella sua programmazione strumentale e nella relativa implementazione, ha costituito in passato un elemento di possibile – se non effettiva – criticità. Appare

dunque necessario superare tali eventuali criticità, per strutturare un sistema di monitoraggio efficace in grado di garantire una lettura real time dell'andamento dello strumento finanziario, cogliere possibili mutamenti di contesto, procedere al fine tuning dello strumento sulle dinamiche evolutive del settore (dei diversi settori) e del contesto.

Un altro aspetto da tenere in adeguata considerazione è relativo **agli strumenti e alle procedure** che consentano di conferire alla gestione dello strumento finanziario un carattere di maggiore – soprattutto rispetto al passato – flessibilità. Ciò è tanto più importante in quanto lo strumento finanziario previsto concorre direttamente al raggiungimento degli obiettivi del Programma Operativo FESR Regione Friuli Venezia-Giulia 2014-2020, esplicando dunque i propri effetti su un arco temporale di medio-lungo termine. Infine, ma non assolutamente di minore importanza, appare rilevante il miglioramento delle performance di operatività dello strumento finanziario. L'analisi diacronica effettuata, così come il dato esperienziale di chi ha operato negli ambiti della programmazione e della gestione sia di attività cofinanziate dai Fondi SIE che di strumenti finanziari analoghi, raccontano di fisiologici, e talvolta critici, ritardi nelle procedure rilevanti ai fini dell'operatività dello strumento finanziario. In passato, tali ritardi hanno riguardato sia le procedure per l'avvio dello strumento – e di strumenti analoghi -, sia quelle per la sua messa a regime, che ancora quelle relative all'effettiva erogazione dei finanziamenti. È opportuno dunque considerare la specificità e parziale novità delle procedure relative all'operatività dello strumento finanziario, ottimizzando le capacità di gestione sia per quanto riguarda il Fondo centrale di garanzia per le PMI sia con riferimento al Programma Operativo FESR Regione Friuli Venezia-Giulia 2014-2020 POR, così da attenuare alcune delle difficoltà sopra descritte e sperimentate in passato, che costituiscono un elemento di criticità spesso impattante in maniera significativa sul raggiungimento degli obiettivi prefissati.

5 STRATEGIA DI INVESTIMENTO

L'analisi di contesto contenuta nel PO ha evidenziato come uno dei fattori esogeni che maggiormente incide sulle difficoltà del sistema produttivo locale sia costituito dalla stretta creditizia, soprattutto nei confronti delle micro-piccole imprese. Stante questo quadro di contesto, la necessità di dare un risposta alle difficoltà di accesso al credito e di contrastare le difficoltà delle imprese nel reperire le risorse sono tra le motivazioni alla base della scelta della Regione Friuli Venezia Giulia di intervenire per potenziare il 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. In particolare, la Regione intende attivare una Sezione speciale del Fondo centrale di garanzia (FCG) per le imprese regionali, sulla scorta della precedente costituzione del "Fondo di garanzia per le imprese" del POR FESR 2007-2013, in una logica di continuità di impegno delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Il fine ultimo è quello di sostenere le imprese in crisi di liquidità ma con prospettive di tenuta produttiva e gli investimenti volti ad incrementare competitività ed innovazione del sistema produttivo regionale.

Nella valutazione strategica della Regione, il passaggio dal Fondo regionale - basato sulla garanzie dei Confidi regionali - al FCG - dotato della controgaranzia dello Stato -, dovrebbe comportare un potenziamento dell'operatività grazie alla "ponderazione zero", assicurando con risorse di entità simile un moltiplicatore potenzialmente dieci volte superiore.

Il Programma Operativo evidenzia inoltre che l'intervento pubblico potrà declinarsi anche attraverso forme di garanzia implicita (prestiti su provvista pubblica) e secondo le modalità previste dall'art. 37, comma 7 e ss. del Regolamento 1303/2013, per esempio associando agli strumenti finanziari di garanzia sovvenzioni, abbuoni di interessi e abbuoni di commissioni di garanzia, e che gli interventi devono avere la proprietà di estendere il credito a classi di rischio pre-identificate in cui ricadono imprese meritevoli ma razionate nell'accesso al credito bancario.

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 FCG 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 FCG.

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.

Ogni tipologia di operazione finanziaria 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.

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 20 milioni di euro (il 26% della dotazione dell'Asse 2 del POR) si prevede che al termine della programmazione il numero di imprese che riceveranno una garanzia a valere sul Fondo centrale di garanzia sarà pari a 800 unità. Questa stima è stata realizzata tenendo conto delle esperienze che l'Amministrazione Regionale ha maturato su azioni di policy simili. In particolare, si è fatto riferimento al Fondo di garanzia per le PMI attivato con il POR FESR 2007-2013 e al Fondo regionale di garanzia per le PMI istituito dalla legge regionale 4/2005. Riguardo alla performance di medio periodo, il target a fine 2018 è stato fissato a 300 unità, ipotizzando una progressiva crescita dell'operatività dopo i primi anni di funzionamento.

Sulla base dell'ipotesi di rotatività del Fondo, dell'effetto leva stimato e delle statistiche di operatività del Fondo Centrale Garanzia, con circa € 200 mln di garanzie (dieci volte la dotazione) sarà possibile attivare circa € 340 mln di finanziamenti, di cui circa € 75 mln di investimenti diretti. L'indicatore scelto dal programmatore per quantificare i risultati attesi dell'obiettivo specifico è "Impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL (%)"⁸ e si prevede di raggiungere un target finale (2023) pari al 54,2% partendo da una baseline al 50,2% (al 2012). La proiezione dei dati della serie storica al 2023 mostra un incremento del rapporto degli impieghi concessi sul territorio regionale rispetto al PIL. Le risorse stanziare dal FESR nell'ambito dell'azione del POR rafforzano la previsione e consentono di puntare al raggiungimento del target stimato.

L'obiettivo strategico del POR 2.3d.6 "Miglioramento dell'accesso al credito" è declinato attraverso un'unica azione, ossia l'azione 2.4 "Promozione dell'accesso al credito mediante il rilascio di garanzie a valere sul Fondo centrale di garanzia" che punta a migliorare le condizioni di accesso ai finanziamenti

⁸ Indicatore previsto dall'Accordo di partenariato, fonte Banca d'Italia. Indica la "consistenza media annua degli impieghi bancari delle imprese friulane (eccetto le imprese finanziarie) in percentuale del PIL regionale".

per le PMI al fine di potenziare la crescita delle imprese sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di rafforzare i processi di innovazione.

In particolare, l'attivazione di un Fondo di garanzia per l'accesso al credito mira a: «[...] migliorare l'accesso ai finanziamenti esterni da parte delle imprese al fine sia di sopperire, in un'ottica di breve periodo, alle carenze di liquidità associate a questa fase di prolungata debolezza dell'economia sia, in una prospettiva di medio e lungo periodo, per sostenere la capacità di investimento e di innovazione delle stesse».

Gli effetti attesi sono rappresentati dal contrasto alla mortalità delle imprese in crisi di liquidità e dalla promozione delle PMI con potenzialità di crescita, con una ricaduta in termini di rinnovamento e di espansione del tessuto economico, anche in chiave di innovazione e redditività.

E' possibile, dunque, evidenziare una rispondenza diretta tra gli obiettivi perseguiti dall'azione e gli obiettivi perseguiti nell'ambito della Priorità 3d.

Concentrandosi sulle quattro priorità identificate dalla Smart Specialisation Strategy (S3), l'azione 2.4 del POR concorre, nell'ambito della Priorità IV "Consolidare e rafforzare" della S3, al risultato atteso "Promozione delle attività economiche e riduzione della mortalità delle imprese e alla perdita di ulteriori componenti del sistema produttivo".

7 DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

L'Autorità di Gestione del Programma Operativo FESR Regione Friuli Venezia-Giulia 2014-2020, così come le strutture di gestione specifiche 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 addizionali 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.

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.