

# Credito e politiche regionali nel contesto della programmazione 2014-2020

Sabina De Luca – Capo Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS)  
Salvatore Vescina – Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS)

# Introduzione

In questa presentazione:

- ❑ Lezioni apprese dalla programmazione 2007-2013
  - ❑ Alcune regole per la programmazione 2014-2020
  - ❑ Un obiettivo di politica regionale: rispondere a bisogni diversi riducendo il livello di entropia
  - ❑ Conclusioni
- 

# Lezioni apprese dalla programmazione 2007-2013

# L'Europa\*: risultati eterogenei per Paese e settore di intervento.

Al 31 dicembre 2012, negli Stati membri dell'Unione (25/27) risultano censiti, con il contributo dei fondi strutturali 2007-2013, **940 strumenti** di ingegneria finanziaria.

Per finalità sono così ripartiti:

- ❑ 865 al supporto finanziario alle imprese;
- ❑ 56 programmi di sviluppo urbano;
- ❑ 19 efficienza energetica / fonti rinnovabili.

Lo stanziamento complessivo è di 12,6 miliardi di cui 8,4 costituiti da Fondi Strutturali.

Per finalità sono così ripartiti:

- ❑ 10,5 (di cui 6,9 FS) al supporto finanziario alle imprese di 25 Paesi
  - al 31/12/2012 i beneficiari finali hanno percepito 4,5 miliardi di euro;
- ❑ 1,6 (di cui 1,1 FS) ai programmi di sviluppo urbano di 11 Paesi;
  - al 31/12/2012 i beneficiari finali hanno percepito 0,5 miliardi di euro;
- ❑ 0,4 (di cui 0,3 FS) all'efficienza energetica / fonti rinnovabili in 8 Paesi
  - al 31/12/2012 i beneficiari finali hanno percepito 0,09 miliardi di euro.

\*Fonte: Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds. Programming period 2007-2013, situation as at 31 December 2012. Il documento si basa sui dati allegati dalla SDG nei RAE.

# Italia vs Europa (stato di attuazione al 31/12/2012)

MS	OP contributions committed in funding agreements with FEIs*	OP contributions paid to FEIs*		OP contributions paid to final recipients	
AT	42.49	26.79	63%	6.11	23%
BE	342.20	316.06	92%	134.80	43%
BG	394.75	388.38	98%	13.52	3%
CY	20.00	20.00	100%	9.32	47%
CZ	479.11	303.68	63%	232.49	77%
DE	1,750.43	1,349.44	77%	643.94	48%
DK	100.14	22.95	23%	13.06	57%
EE	211.10	183.01	87%	164.71	90%
EL	1,795.00	1,515.00	84%	57.38	4%
ES	648.70	580.57	89%	180.94	31%
FI	209.86	69.95	33%	46.28	66%
FR	419.51	234.31	56%	137.27	59%
HU	932.85	510.28	55%	338.96	66%
<b>IT</b>	<b>3,877.97</b>	<b>2,860.20</b>	<b>74%</b>	<b>977.32</b>	<b>34%</b>
LT	519.77	420.75	81%	184.45	44%
LV	584.40	326.31	56%	121.24	37%
MT	10.00	10.00	100%	4.67	47%
NL	68.66	48.58	71%	24.39	50%
PL	2,320.00	1,237.99	53%	437.05	35%
PT	638.63	392.84	62%	175.35	45%
RO	100.00	100.00	100%	21.56	22%
SE	119.52	119.52	100%	55.44	46%
SI	105.81	105.81	100%	175.39	166%
SK	100.00	100.00	100%	0.00	0%
UK	1,754.17	1,315.81	75%	528.69	40%

# Italia: stato di attuazione degli strumenti finanziari co-finanziati dal FESR (al 30 giugno 2013)

	Fondi di garanzia			Supporto ai confidi		Venture Capital	
	Risorse conferite	Garanzie concesse	Importo accantonato a fronte delle garanzie concesse	Risorse conferite	attivazione nei confronti dei destinatari finali	Risorse conferite	attivazione nei confronti dei destinatari finali
<b>Regioni Competitività</b>	€ 419.949.999	€ 479.845.933	€ 91.864.154	€ 70.600.000	€ 31.385.630	€ 106.965.440	€ 39.230.455
<b>Regioni Convergenza</b>	€ 86.671.279	€ 922.720	€ 0	€ 141.184.606	€ 23.005.580	€ 0	€ 0
<b>PON-POI Convergenza</b>	€ 326.000.000	€ 201.256.520	€ 38.842.508	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
<b>TOTALE</b>	<b>€ 832.621.278</b>	<b>€ 682.025.172</b>	<b>€ 130.706.662</b>	<b>€ 211.784.606</b>	<b>€ 54.391.210</b>	<b>€ 106.965.440</b>	<b>€ 39.230.455</b>

	Fondi per prestiti		Jeremie		Jessica	
	Risorse conferite	attivazione nei confronti dei destinatari finali	Risorse conferite	attivazione nei confronti dei destinatari finali	Risorse conferite	attivazione nei confronti dei destinatari finali
<b>Regioni Competitività</b>	€ 394.565.635	€ 184.054.348	€ 20.000.000	€ 8.134.504	€ 70.000.000	€ 0
<b>Regioni Convergenza</b>	€ 25.000.000	€ 6.740.000	€ 195.000.000	€ 14.000.000	€ 248.068.359	€ 0
<b>PON-POI Convergenza</b>	€ 690.000.000	€ 127.811.563	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
<b>TOTALE</b>	<b>€ 1.109.565.635</b>	<b>€ 318.605.911</b>	<b>€ 215.000.000</b>	<b>€ 22.134.504</b>	<b>€ 318.068.359</b>	<b>€ 0</b>

# Lezioni apprese

Di **Programma in Programma**, gli strumenti finanziari hanno avuto:

- ❑ obiettivi piuttosto omogenei ma modalità di attuazione assai differenti che amplificano i costi:
  - di apprendimento per gli organismi attuatori delle misure;
  - di accesso per gli intermediari e i beneficiari finali.
- ❑ *performance* molto diverse a seconda non solo degli obiettivi ma anche dei soggetti programmatori e attuatori;
- ❑ *allineamento imperfetto* tra azioni a diverso livello di governo.

Occorre **visione di sistema per bilanciare al meglio il *trade-off*** tra:

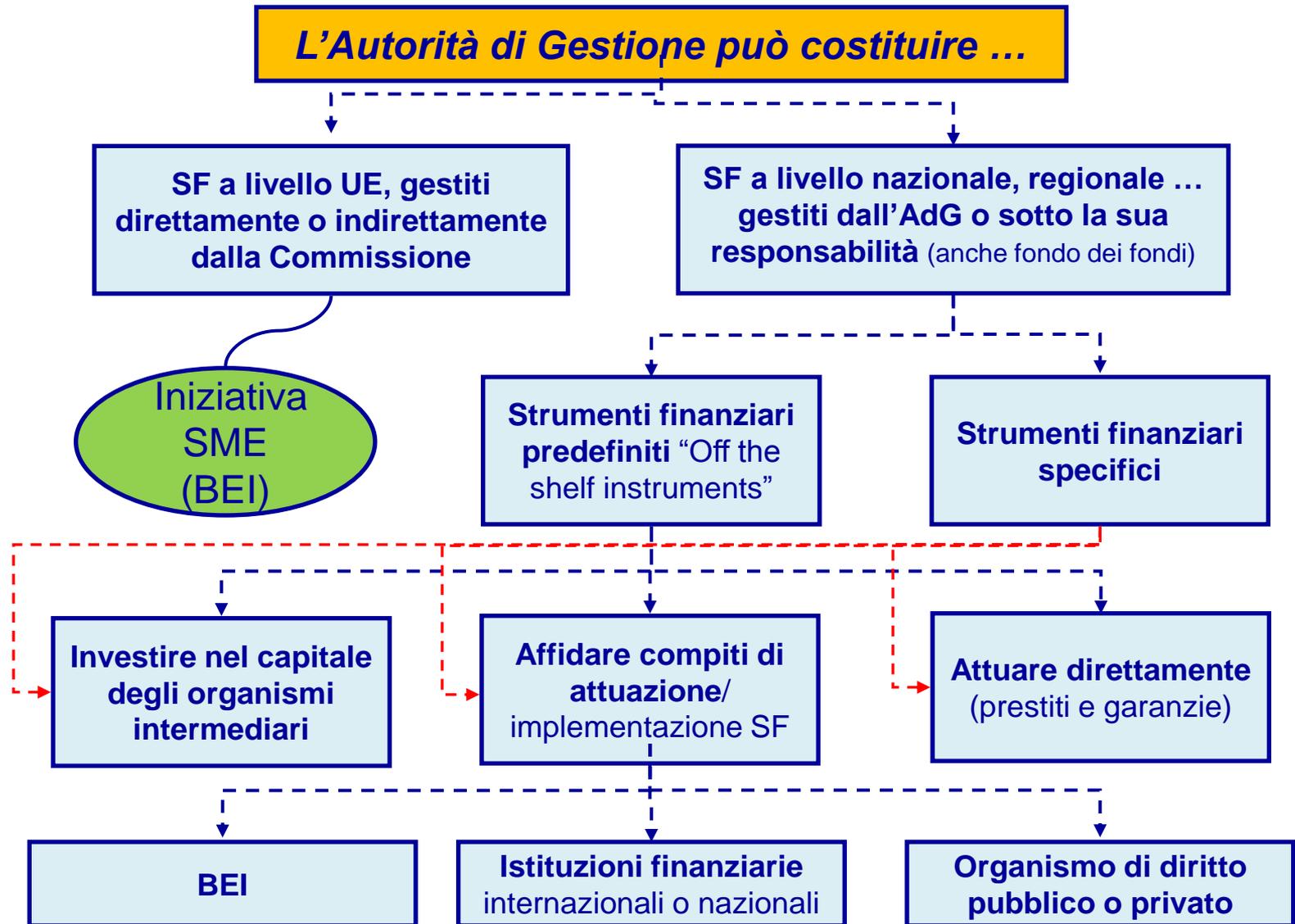
- ❑ le differenti esigenze dei territori;
- ❑ e la **semplificazione** (standardizzazione) degli strumenti.

**Il nuovo quadro normativo supporta l'azione pubblica** per il miglioramento incrementale degli strumenti finanziari.



# Alcune regole per la programmazione 2014-2020

# L'architettura per l'attuazione degli strumenti finanziari



# Il miglioramento permanente degli strumenti di *policy*

Per sostenere il miglioramento incrementale degli strumenti le norme impongono la **valutazione**:

- ❑ *ex ante* (concezione delle misure di intervento);
- ❑ *in itinere* (miglioramenti incrementali degli strumenti);
- ❑ *ex post* (consolidamento delle esperienze maturate).

Ciò richiede siano strutturati sistemi di **monitoraggio**:

- ❑ **sulla gestione degli strumenti** di *policy*. Tra l'altro, riguarderanno le risorse pubbliche utilizzate, il credito attivato, le sofferenze subite e simili parametri;
  - ❑ **sulle dinamiche del contesto** sottoposto all'interferenza dello strumento di *policy*. Certamente riguarderanno i volumi di credito, i tassi di interesse e le sofferenze delle imprese che – per area geografica, settore e dimensione- corrispondono ai beneficiari degli interventi.
- 

## Focus: la valutazione degli strumenti

La bozza di Regolamento generale per il periodo di programmazione 2014-2020, per tutti gli strumenti di ingegneria finanziaria richiede alle Autorità di Gestione una **attività valutativa**:

❑ **ex ante** (cfr. [art. 32](#)) che deve includere:

- l'analisi, con le migliori pratiche disponibili, dei *fallimenti del mercato* e dei bisogni di investimento per settori di intervento e obiettivi tematici;
- la descrizione della strategia di investimento e dei prodotti finanziari offerti ai destinatari finali anche da altre Istituzioni che perseguono i medesimi obiettivi;
- la stima dell'effetto leva atteso e la valutazione del valore aggiunto degli strumenti;
- gli elementi di prova sulla proporzionalità degli aiuti di Stato;
- la specifica e gli indicatori dei risultati attesi.

❑ **in itinere** con l'esplicitazione di fonti e metodi per la revisione e l'aggiornamento degli interventi durante la fase di attuazione, al mutare delle condizioni di mercato;

❑ **ex post**, per sedimentare conoscenza funzionale al successivo periodo di programmazione.

## *Focus:* il monitoraggio sulla gestione degli strumenti

Per il periodo di programmazione (2014 -2020) la normativa comunitaria di dettaglio (oggi in bozza) prevede che le Autorità di Gestione debbano implementare un sistema di monitoraggio estremamente puntuale sullo stato di attuazione delle misure. Basti dire che è strutturato su 37 campi base (a un *digit*, e talvolta a più *digit*, cioè con l'opzione di più informazioni, di secondo livello, a corredo).

Questa novità può essere vissuta come un micidiale appesantimento burocratico per tutta la filiera, dalla P.A., agli intermediari (del credito e della garanzia), fino alle imprese.

Oppure come una opportunità per confrontare questi dati con quelli che scaturiscono da altre fonti, per disporre di *benchmark* di controllo sulla coerenza tra obiettivi e risultati delle misure pubbliche.



# *Focus:* un *tool* per il monitoraggio del contesto

L'Uval/DPS, per supportare i processi valutativi nelle Regioni, ha realizzato e sta diffondendo la versione beta (cioè sperimentale) di **una banca dati facile** (nell'utilizzo), nella logica *open-data*, per agevolare il monitoraggio:

- ❑ della struttura produttiva delle regioni (fonte: Istat):
  - composizione settoriale e dimensionale delle imprese
- ❑ dei principali fenomeni creditizi relativi alle imprese, con approfondimenti regionali, settoriali e dimensionali (fonte: Banca d'Italia):
  - impieghi
  - sofferenze
  - tassi di interesse
- ❑ dell'efficienza della giustizia nelle regioni misurando la durata media dei procedimenti che maggiormente si riflettono sulle condizioni di accesso al credito:
  - procedimento di cognizione ordinaria; opposizione a decreto ingiuntivo, fallimento, esecuzione immobiliare

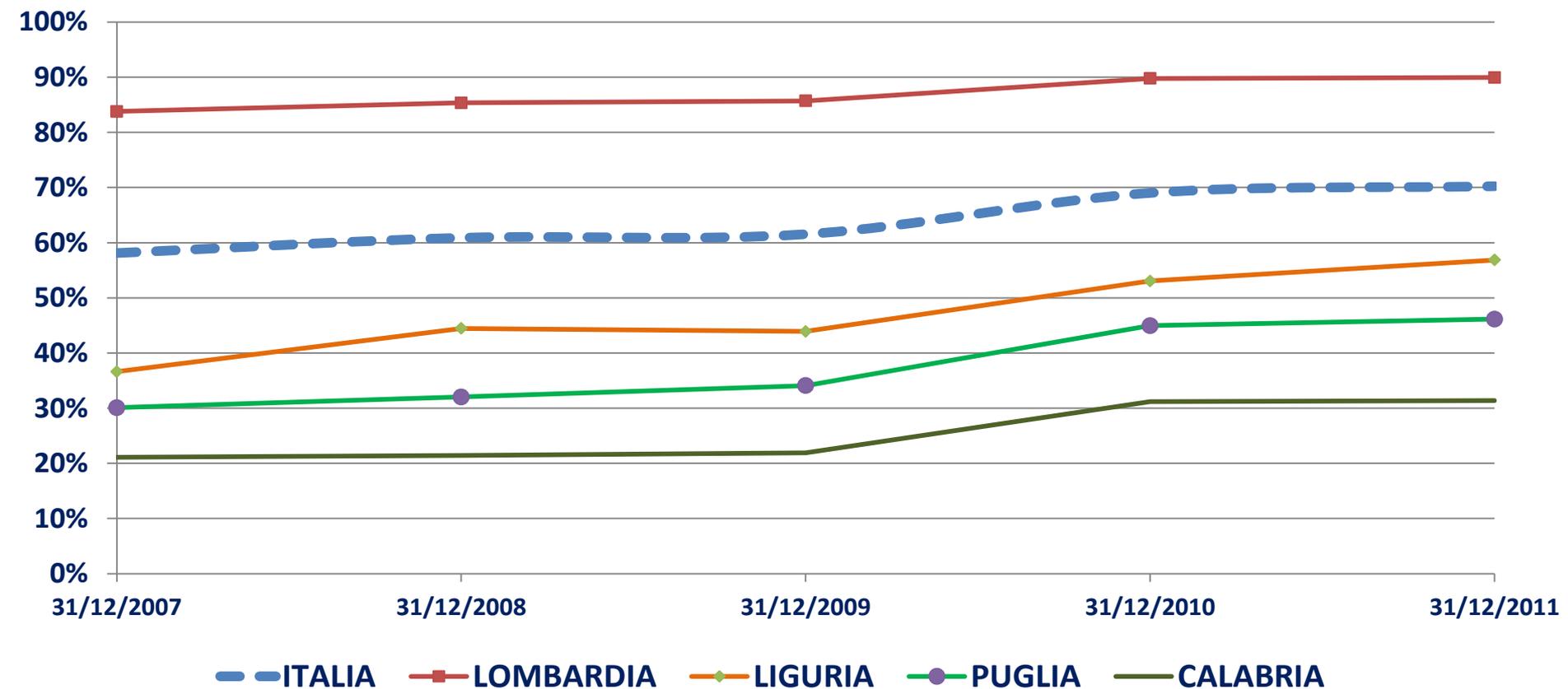
**Un obiettivo di politica regionale:  
rispondere a bisogni diversi  
riducendo il livello di entropia**

# Mercato del credito? Mercati del credito!

(1)

In Italia il tessuto produttivo, economico, infrastrutturale delle Regioni è molto eterogeneo. Questa circostanza si riflette sull'intensità creditizia.

## Rapporto impieghi (nelle imprese non finanziarie) / PIL regionale





L'efficienza della giustizia è decisiva nel determinare le condizioni di accesso al credito.

Anch'essa, in Italia, risente della latitudine.

Per esempio il procedimento di cognizione ordinaria ha una durata media che oscilla tra 1,7 anni a Torino e 5,7 anni a Salerno.

## Durata media dei procedimenti giudiziari: Esecuzioni immobiliari

Distretto	Giacenza media (in giorni)2010	Giacenza media (in anni)2010	Giacenza media (in giorni)2011	Giacenza media (in anni)2011
TRIESTE	575	1,6	620	1,7
TRENTO	558	1,5	673	1,8
BOLOGNA	776	2,1	885	2,4
TORINO	806	2,2	928	2,5
GENOVA	885	2,4	986	2,7
VENEZIA	862	2,4	1.006	2,8
LECCE	1.284	3,5	1.008	2,8
MILANO	926	2,5	1.015	2,8
L'AQUILA	1.217	3,3	1.087	3,0
BRESCIA	936	2,6	1.100	3,0
FIRENZE	1.053	2,9	1.126	3,1
REGGIO CALABRIA	1.832	5,0	1.242	3,4
PERUGIA	1.268	3,5	1.257	3,4
ROMA	1.500	4,1	1.300	3,6
NAPOLI	1.267	3,5	1.323	3,6
CALTANISSETTA	1.945	5,3	1.336	3,7
CAGLIARI	1.100	3,0	1.338	3,7
ANCONA	1.227	3,4	1.400	3,8
CAMPOBASSO	1.396	3,8	1.455	4,0
SALERNO	1.942	5,3	1.611	4,4
BARI	1.508	4,1	1.623	4,4
MESSINA	1.976	5,4	1.733	4,7
CATANIA	1.980	5,4	1.736	4,8
POTENZA	2.740	7,5	2.004	5,5
CATANZARO	1.747	4,8	2.089	5,7
PALERMO	2.262	6,2	2.090	5,7
<b>ITALIA</b>	<b>1.196</b>	<b>3,3</b>	<b>1.218</b>	<b>3,3</b>

**Il Fondo di Garanzia per le PMI (L.662/96)** è lo strumento finanziario del MISE (DGIAl) oggi più rilevante, grazie anche alle risorse di politica regionale (ai fondi strutturali già versati, per circa 600 milioni, si aggiungono –con la legge di stabilità- 1,2 miliardi a valere sul FSC).

Esso riassicura una porzione dei rischi di alcuni fondi pubblici regionali che, a loro volta, garantiscono parzialmente gli intermediari (banche e/o confidi), con varie possibili combinazioni. Questo impianto fa sì che differenti meccanismi di garanzia (capaci di rispondere a bisogni eterogenei) coesistano su una unica *piattaforma concettuale* sulla cui *piattaforma digitale*, evidentemente, si deve investire fino a ottenere:

- ❑ la “**ponderazione zero** *come automatismo*” lungo tutta la filiera;
- ❑ Il “**fascicolo digitale**” affinché tutti i soggetti della filiera possano condividere (con *privilegi di accesso differenziati*) le informazioni sul *ciclo di vita* di ogni operazione. In tal modo sarà possibile automatizzare una serie di attività (come il monitoraggio dei rischi) e ridurre costi e tempi delle procedure (inclusa la liquidazione delle perdite) oggi, in larga parte, *ribaltati* sulle imprese.

In virtù del D.L. 201/2011 il Fondo di garanzia per le PMI può intervenire anche con la tecnica della garanzia su portafogli di crediti, a copertura del *rischio di prima perdita*.

Il D.M. 24 aprile 2013, considerate le rilevanti differenze territoriali nel mercato del credito, permette la costituzione di **portafogli e sub-portafogli regionali**.

Per facilitare il bilanciamento nel *trade-off* tra esigenze territoriali e ordine gestionale, va considerata l'opzione di predisporre una «convenzione tipo» che, pur assicurando modalità operative standardizzate, consenta ai sottoscrittori (anzitutto alle Regioni) di graduare l'intensità dell'intervento alle caratteristiche del proprio mercato del credito.



# Conclusioni

# Conclusioni

- ❑ gli strumenti finanziari sono un caso tipico di *learning by doing*;
- ❑ le *lezioni apprese* hanno stimolato un percorso, affrontato *step by step*, teso a rispondere a bisogni diversi con efficacia crescente grazie a una logica di sistema;
- ❑ l'enfasi che la normativa 2014-2020 pone sulla valutazione (e quindi sul monitoraggio) richiede uno sforzo organizzativo per tutta la filiera. E' indispensabile per il *fine-tuning* degli strumenti al variare del contesto così da *evitare una eccessiva assunzione di rischi a carico del contribuente (...)* e *assicurare condizioni migliori alle banche con una più sostenuta dinamica del credito complessivo\**. Nell'interesse del Paese.

\* Fabio Panetta, Vice Direttore Generale Banca d'Italia, 21 giugno 2013

# Grazie per l'attenzione

sabina.deluca@dps.gov.it  
salvatore.vescina@dps.gov.it