

La riprogrammazione degli “strumenti finanziari” della politica di coesione per contenere gli effetti recessivi dell’epidemia di COVID-19

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | May 20, 2020



«Il problema politico dell’umanità è di riuscire a combinare tre cose: efficienza economica, giustizia sociale e libertà individuale»

John Maynard Keynes

Le ragioni del focus sugli “strumenti finanziari”

La Commissione Europea, come già illustrato in precedenti post, per affrontare la profonda crisi economica che, inevitabilmente, sta interessando l'intero globo a causa della pandemia di COVID-19, a fronte di un bilancio dell'UE notoriamente esiguo, non ha potuto far altro che rafforzare il set degli interventi di mitigazione puntando soprattutto su:

- interventi volti a catalizzare capacità di impegno e di spesa dei programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE)**, attraverso l'**Iniziativa di Investimento in risposta al Coronavirus Plus**;
- il rafforzamento della capacità di credito del “**gruppo BEI**” (**Banca Europea per gli Investimenti e Fondo Europeo per gli Investimenti**). [1]

Con riferimento all'**Iniziativa di Investimento in risposta al Coronavirus Plus**, un piccolo approfondimento va certamente riservato agli “strumenti finanziari”, per almeno tre ordini di motivi che vanno oltre la strategia di risposta immediata della Commissione:

- la logica di intervento di questi strumenti è quella che, in generale, caratterizza gli interventi del “gruppo BEI” (tutti gli strumenti di credito del “gruppo BEI”, tranne poche eccezioni, vengono attivati con il supporto di intermediari finanziari “locali”);
- la Commissione, data l'esiguità del bilancio dell'UE, è costretta a limitare sempre di più l'erogazione di aiuti diretti “a fondo perduto” e a fare ricorso a strumenti di credito (se possibile “rotativi” e, quindi, riutilizzabili più volte). Questo è uno dei principali motivi per cui il peso degli “strumenti finanziari” continua a crescere di periodo di programmazione in periodo di programmazione all'interno sia del bilancio dell'UE, sia del pacchetto finanziario riservato alla “politica di coesione”; [2]

- gli “strumenti finanziari” con molta probabilità avranno un peso rilevante anche nell’ambito del **Fondo per la ripresa economica** (in merito al quale non è ancora certo che il nome definitivo sarà *European Recovery Fund*), su cui la Commissione sta lavorando da diverse settimane per fornire una risposta coordinata a livello europeo alla crisi generata dalla pandemia di COVID-19.

Caratteristiche degli “strumenti finanziari” e revisione del loro funzionamento disposta dall’Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus Plus

Gli “strumenti finanziari” sono particolari forme di intervento dei Fondi SIE. [3]

Essi si caratterizzano per le seguenti peculiarità:

- sono strumenti di aiuto temporaneo (vanno restituiti) e, appunto per questo, a fecondità ripetuta (in linea teorica potrebbero essere riutilizzati più volte, per cui vengono indicati come fondi “rotativi”); [4]
- sono potenzialmente in grado di produrre un “effetto leva” su altre risorse pubbliche e su risorse private fino al livello del beneficiario finale;
- richiedono l’intervento di intermediari finanziari specializzati (e, quindi, anche l’esecuzione di attività di istruttoria non sempre richieste per gli aiuti tradizionali).

La più rilevante modifica che interessa tali strumenti nel pacchetto legislativo che ha dato corso alla **Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus Plus** è la previsione che essi nella fase finale della programmazione possano finanziare anche il capitale circolante delle PMI (il **Reg. (UE) N. 460/2020**, infatti, prevede che il FESR potrà finanziare anche il sostegno al capitale circolante delle PMI.

Questo vale tanto per gli interventi attuati tramite sovvenzioni – aiuti – quanto per gli “strumenti finanziari”).
[5]

A mio avviso le misure di semplificazione proposte per gli “strumenti finanziari” sono ancora più significative.

In merito, ricordo che l’art. 37(2) del Reg. (UE) N. 1303/2013 richiede che il ricorso agli “strumenti finanziari” sia basato su «una valutazione ex ante che abbia fornito evidenze sui fallimenti di mercato o condizioni di investimento subottimale» che ne giustifichino l’uso. Questo Regolamento e il Regolamento di esecuzione (UE) N. 821/2014 prevedono, peraltro, procedure alquanto *time-consuming* sia per la loro gestione, sia per il loro monitoraggio.

Appare particolarmente significativo, pertanto, che il **Reg. (UE) N. 558/2020** – che ha tradotto in norma la Comunicazione COM (2020) 138 della Commissione – preveda anche che:

- l’utilizzo di nuovi “strumenti finanziari” per alimentare il capitale circolante delle PMI, in deroga all’art. 37(2) del regolamento generale del 2013, non richiederà la realizzazione di nuove valutazioni ex ante o l’aggiornamento di quelle già realizzate;
- le PMI che vorranno fare ricorso agli “strumenti finanziari” per sostenere il loro capitale circolante saranno esonerate dal presentare business plan o di altri documenti giustificativi della richiesta di finanziamento.

In chiusura dell’articolo vorrei rimarcare come queste misure di semplificazione potrebbero accelerare di molto sia il set up di nuovi “strumenti finanziari”, sia la rendicontazione finale delle spese. Questo per il fatto, ricordato poc’anzi, che il regolamento generale del 2013 sui Fondi SIE e il Regolamento di esecuzione (UE) N. 821/2014 prevedono procedure alquanto *time-consuming* sia per la loro gestione, sia per il loro monitoraggio, procedure che dovrebbero essere rese meno onerose e più celeri dalle disposizioni dell’**Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus Plus**.



Immagine ex Pixabay

[1] La Commissione, di conseguenza, ha varato un pacchetto di interventi – raccolti nella c.d. Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus (ribattezzata *Coronavirus Response Investment Initiative – CRII Plus* dopo le integrazioni proposte dalla Commissione il 2.04.2020) – volto essenzialmente alla rapida mobilitazione di liquidità immediatamente disponibile, riconducibile a Fondi SIE non impegnati/spesi. Alcuni interventi concernono specificamente gli “strumenti finanziari” disciplinati dal Titolo IV della Parte I del Reg. (UE) N. 1303/2013 sui Fondi SIE (artt. 37-46).

Sui molteplici interventi di riprogrammazione e semplificazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali previsti nell’ambito della c.d. Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus mi sia consentito rimandare a: **Bonetti. A.** (2020), *Gli interventi dell’UE per fronteggiare le conseguenze economiche dell’epidemia di Coronavirus attraverso i Fondi Strutturali*, Centro Studi Funds

for Reforms Lab; Policy Brief 1/2020. Si veda anche: **KPMG; [COVID-19. I fondi della Politica di Coesione UE](#)**; Aprile 2020.

[2] Si ricordi per il periodo di programmazione post 2020 la Commissione ha proposto di riunire tutti gli “strumenti finanziari” gestiti direttamente o la cui gestione verrà affidata al “gruppo BEI” in un unico programma-quadro denominato **[EUInvest Programme](#)**. Il Programma in questione dovrebbe sostituire il **Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici** – FEIS – che è stato uno dei pilastri del “piano Juncker” varato nel 2014 per il rilancio degli investimenti materiali in Europa e dovrebbe sostenere gli investimenti tramite strumenti finanziari innovativi in quattro aree di *policy*, ossia infrastrutture sostenibili; ricerca, innovazione e digitalizzazione; PMI; investimenti sociali e competenze.

La Commissione continua a difendere a spada tratta sia l'attuale **FEIS** sia le potenzialità del subentrante **[EUInvest Programme](#)**, ma non va dimenticato che la reale efficacia del FEIS e dell'intero “piano Juncker” sono state a più riprese oggetto di valutazioni critiche da parte della **Corte dei Conti Europea**. Particolarmente significativa è la Relazione speciale n. 3/2019 del 29.01.2019 (“**[Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici: sono necessari interventi per la piena riuscita del FEIS](#)**”).

Il più recente contributo critico è stato pubblicato lo scorso 12 maggio avendo per oggetto il pilastro **Polo europeo di consulenza sugli investimenti** del “piano Juncker” (“**[Polo europeo di consulenza sugli investimenti: creato per promuovere gli investimenti nell'UE, ha ancora un impatto limitato](#)**”).

[3] Le forme di sostegno dei Fondi SIE, ai sensi dell'art. 66 del regolamento generale del 2013, sono: sovvenzioni; premi, assistenza rimborsabile, strumenti finanziari, o una combinazione degli stessi.

Ai sensi dell'art. 37(1) «gli “strumenti finanziari sono attuati per sostenere investimenti che si prevede siano finanziariamente sostenibili e non diano luogo a un finanziamento sufficiente da fonti di mercato».

[4] Si tratta, infatti, di finanziamenti “rotativi” da restituire dopo un certo arco di tempo secondo termini concordati (questo significa che se un Euro di una sovvenzione – aiuto tradizionale o “grant” – può essere usato una sola volta, un Euro di uno “strumento finanziario” potenzialmente potrebbe alimentare i circuiti finanziari più volte).

Per una ampia rassegna delle caratteristiche e dell’uso degli “strumenti finanziari” si rinvia ai numerosi documenti e casi studio raccolti sul portale [fi-compass](#).

In questa luce è molto significativo il documento a cura della Commissione e della Banca Europea degli Investimenti (pubblicato all’inizio del mese): “[Responding to the COVID-19 crisis through financial instruments \(in the framework of the Coronavirus Response Investment Initiative\)](#)”.

Si veda anche il recente contributo del Servizio Ricerca del Parlamento Europeo (EPRS) “[The EU’s 2020 budget: response to the Coronavirus pandemic](#)”.

[5] Su questo provvedimento specifico si veda il recente approfondimento degli esperti della società di consulenza [t33 Sound Policy](#) datata 11.05.2020 (“Finanziare il capitale circolante attraverso gli strumenti finanziari”).