



REGIONE  
PUGLIA



## **Redazione del rapporto di valutazione ex ante degli strumenti finanziari del Programma di Sviluppo Rurale Puglia 2014-2020**

### **(Sintesi dei risultati e conclusioni - articolo 37.3 del Regolamento 1303/2013)**

La programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (FSIE) si inserisce in uno scenario economico-finanziario caratterizzato da un mercato del credito fortemente ridimensionato, in cui si assiste all'erosione dei finanziamenti erogati dalle banche al sistema produttivo – con conseguenti problemi di sottocapitalizzazione per le imprese – ed alla prevalenza della quota di impieghi a breve termine rispetto a quelli a medio-lungo termine. Tale scenario risulta ancora più rigido per le imprese del settore agricolo, caratterizzate da una serie di debolezze strutturali quali la polverizzazione delle imprese, l'età avanzata dei conduttori, la frammentazione e l'inefficienza della filiera, ecc.. A tali elementi si aggiunge, inoltre, un rilevante *gap* tra domanda e offerta di credito per gli operatori agricoli, non sempre giustificato dal reale peggioramento del merito creditizio delle imprese.

Le crescenti difficoltà di accesso al credito determinano la necessità di agire a sostegno delle imprese anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari (SF) e di combinazioni di strumenti di aiuto, al fine di consentire una più equilibrata gestione finanziaria dei programmi di investimento sostenuti dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) attraverso i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

A tal proposito, all'interno del PSR 2014-2020 della Regione Puglia si afferma che *«al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sostegno, si prevede l'utilizzo di strumenti finanziari, ai sensi degli artt. 37-46 del Reg. (UE) 1303 del 17 dicembre 2013, per l'erogazione dei contributi connessi di investimento. Gli strumenti potranno essere utilizzati in combinazione o in alternativa ai contributi in conto capitale, nel rispetto dell'intensità massima di aiuto prevista dai regolamenti»*.

Nonostante le difficoltà attuative riscontrate nel settennio 2007-2013, è possibile ritenere che il ruolo degli SF risulti rafforzato nell'attuale ciclo di programmazione. Secondo la Commissione europea (Ce), infatti, gli SF rappresentano per i FSIE *«un metodo di erogazione dell'aiuto al beneficiario più efficiente delle tradizionali sovvenzioni a fondo perduto»* in quanto garantiscono, in particolare nei casi di progetti economicamente e finanziariamente sostenibili ma con ritorni contenuti e/o lunghi periodi di rimborso, una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche grazie a:

- ⇒ leva finanziaria che garantisce un maggior impatto dei Programmi;
- ⇒ maggiore efficienza dell'intervento per effetto della natura rotativa degli SF;

- ⇒ migliore qualità progettuale in quanto l'investimento deve essere ripagato dalle risorse generate;
- ⇒ ventaglio di strumenti di intervento diversificati, sia per le Amministrazioni che per i beneficiari;
- ⇒ minore dipendenza dagli aiuti a fondo perduto;
- ⇒ attrazione di co-finanziatori privati per il perseguimento degli obiettivi dei Programmi.

Al fine di introdurre alcuni miglioramenti alla progettazione degli SF, nel quadro regolamentare 2014-2020 è stata prevista l'obbligatorietà della valutazione ex ante (VEA) degli SF. In estrema sintesi, l'obiettivo sotteso è quello di fornire all'Amministrazione regionale un adeguato apporto informativo a sostegno del livello e degli ambiti per i quali è stata prevista la necessità dell'intervento pubblico.

Ciò premesso e sulla base di quanto disciplinato dall'art. 37(2) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, il Rapporto di VEA per il sostegno a strumenti finanziari nel PSR Puglia 2014-2020 ha previsto l'approfondimento dei seguenti aspetti:

#### A. Valutazione delle condizioni di mercato

- ⇒ analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento da affrontare
- ⇒ valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari implementati dal Programma regionale e sostenuti dal FEASR
- ⇒ stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di attrarre
- ⇒ valutazione delle lezioni apprese dall'impiego di strumenti analoghi

#### B. Organizzazione e gestione dello SF

- ⇒ strategia di investimento proposta
- ⇒ indicazione dei risultati attesi
- ⇒ disposizioni che consentano di procedere al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante

La lettura congiunta delle dimensioni di analisi considerate permette di delineare un quadro di insieme che avvalorava la scelta dell'Amministrazione regionale di ricorrere all'utilizzo di SF nella nuova fase di programmazione 2014-2020.

Dopo i fenomeni recessivi e la stretta creditizia conseguenti alla crisi internazionale – finanziaria prima ed economica dopo –, il sistema creditizio lascia intravedere alcuni segnali di ripresa, grazie soprattutto alla **liquidità derivante dalle politiche sui tassi di interesse effettuate a livello di BCE**. Permane per le imprese agricole, tuttavia, una **crescente difficoltà nell'ottenere strumenti di copertura del rischio**, in primis garanzie, che **non risultino troppo gravosi**.

Durante la passata programmazione, attraverso il Fondo di Garanzia a prima richiesta di ISMEA, si è offerto un sostegno agli investimenti attivati dal PSR all'interno delle Misure 112,121,123. Tuttavia, dall'analisi delle performance dello strumento emerge che **le opportunità offerte dal Fondo sono state solo in parte sfruttate**, stante il suo parziale utilizzo e la **ridotta numerosità di aziende coinvolte**. Le motivazioni sono state molteplici: sicuramente ha inciso in larga misura l'elevato costo per le commissioni di garanzia a carico dell'impresa beneficiaria; inoltre, è probabile anche la presenza di un certo gap informativo che ne ha limitato l'adesione.

Una adeguata **campagna informativa** rivolta alle imprese e veicolata anche dalle associazioni di categoria, rimane di fondamentale importanza per favorire l'applicazione dei vari SF proposti e, più in generale, del PSR nel suo complesso. Ma anche un'adeguata informazione, da sola, non

sarebbe sufficiente a rendere maggiormente competitivo lo strumento, che avrebbe bisogno di un appeal maggiore, soprattutto creando le condizioni per sostenere volumi di investimento maggiori.

Permane la circostanza per cui la contrazione del rischio per le banche deve poi traslarsi a valle verso la clientela finale per offrire prodotti creditizi altamente competitivi. Per questo, la creazione di strumenti ad hoc di nuova generazione **se non efficientemente strutturati e comunicati alle imprese** rischia di non riuscire a soddisfare le effettive esigenze del settore primario, a causa degli indiscussi vantaggi derivanti dalle agevolazioni a fondo perduto che rischiano di spiazzare qualsiasi altra forma di SF.

Ciò premesso, di seguito vengono evidenziate le principali risultanze emerse dall'esercizio valutativo.

⇒ Dall'analisi sullo scenario economico regionale emerge che la Puglia si contraddistingue per:

- **livelli di sofferenza del credito rilevanti** che solo mediante un idoneo sistema di garanzia potranno essere contenuti, anche se non del tutto eliminati;
- **la debolezza degli indicatori che misurano le performance economiche** del comparto agricolo pugliese, si pone da freno allo sviluppo stesso del comparto in quanto si traduce, ad esempio, in un basso livello di investimenti fissi in agricoltura che, rispetto al valore aggiunto dell'agricoltura, silvicoltura e pesca regionale, rappresentano circa il 15%;
- la rilevata **crescita dell'ammontare dei prestiti bancari** al settore privato nel contesto pugliese è limitata alle imprese medio grandi e alle famiglie consumatrici mentre **per quanto riguarda i prestiti alle piccole imprese la situazione mostra rilevanti segnali di criticità con il permanere di valori negativi**;
- un elevato grado di **polverizzazione aziendale** che, associato ad una **contenuta dimensione economica delle imprese agricole**, attribuisce al settore agricolo il ruolo di anello debole dell'intera filiera agroalimentare. Il livello di frammentazione e polverizzazione aziendale che caratterizza il settore agricolo regionale rappresenta senza dubbio un freno agli investimenti innovativi e più in generale alla diffusione delle innovazioni;
- un **elevato livello di senilizzazione degli imprenditori pugliesi così come uno scarso ricambio generazionale**: oltre il 62% ha più di 55 anni, mentre appena il 4,2% ha meno di 35 anni.

⇒ In Puglia, in base al modello econometrico del MIPAAF, si è stimato un **credit crunch** triennale tra il 2010 ed il 2012 di **6,8 milioni di euro**, un dato tra i più alti tra le regioni meridionali, il che giustifica ancor di più il ricorso a strumenti finanziari di sostegno al credito in agricoltura.

⇒ Gli SF ipotizzati dal PSR 2014-2020 sono costituiti da un Fondo Prestiti ed un Fondo di Garanzia e possono riguardare le **misure 4.1, 4.2, 6.4 e 8.6**. L'ambito attuativo degli interventi nel Programma regionale pare **pienamente inquadrato rispetto alla strategia di medio periodo di Europa 2020**, fornendo un contributo diretto in termini di crescita intelligente, sostenibile e solidale.

⇒ L'esperienza legata alla fase programmatoria 2007-2013 col **Fondo di garanzia a prima richiesta di ISMEA non è stata soddisfacente in termini di riscontri tra i beneficiari**, con una percentuale di beneficiari coinvolti inferiore all'1% rispetto agli utenti "potenziali". In particolare, relativamente alle misure 112 e 123, si è registrata la restituzione di gran parte dell'ammontare immesso nel Fondo.

⇒ L'esigenza di aumentare e massimizzare la leva (cioè la mobilitazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle del PSR) degli SF futuri attraverso una maggiore appetibilità degli strumenti stessi, sia nei confronti dei beneficiari finali sia in termini di eventuali investitori esterni, suggerisce come **percorso attualmente preferenziale l'adesione al Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria del FEI**. Considerando la massa critica generabile garantita dal contributo di diversi PSR e l'immissione nel Fondo di ulteriore capitale pubblico e privato (in primis le stesse risorse del gruppo BEI) in aggiunta ai fondi FEASR, il portafoglio di finanziamenti può risultare di importo molto maggiore rispetto a quanto si

otterrebbe utilizzando le sole risorse regionali. In aggiunta, l'affidamento in gestione dello SF al FEI (prevista dall'art. 38(4)b.i) del Reg (UE) 1303/2013) presenta i **vantaggi legati al livello di esperienza nella gestione degli SF, ai benefici connessi alla visibilità degli SF e alla possibilità di integrare le risorse del PSR con quelle già in dotazione al Fondo.**

- ⇒ L'adesione al Fondo Multiregionale di Garanzia del FEI potrebbe garantire un'appetibilità elevata nei confronti di potenziali investitori. Ciò in virtù del fatto che, trattandosi di uno strumento di garanzia *uncapped* che prevede diversi **investitori istituzionali** (come ISMEA, CDP, BEI, FEI), la necessità di **remunerare il proprio investimento** può essere legata **non solo al pagamento della *guarantee fee*** da parte delle banche che beneficeranno della garanzia, ma anche ad **una parte dei rientri messi a disposizione dallo SF.**
- ⇒ La soluzione di adottare altresì uno strumento regionale, sotto forma di **garanzia a prima richiesta** (magari da concedere in forma mista con la sovvenzione diretta) oppure come **Fondo di Prestiti (*risk sharing loan*)**, affidandone la gestione all'ente *in house* della Regione Puglia (Puglia Sviluppo), appare una **soluzione ampiamente consigliabile.** Talo strumento, se proposto simultaneamente con il Fondo Multiregionale del FEI, potrebbe essere **dedicato prevalentemente ai giovani (Misura 6.1)**, al fine di favorire un ricambio generazionale che in Puglia stenta a progredire. Lo strumento del FEI, infatti, non appare tarato per i giovani: il 50% è bassa come quota di garanzia concessa.
- ⇒ Per quanto concerne l'aspetto gestionale dell'eventuale SF regionale, **l'affidamento all'ente *in house* regionale appare una soluzione ideale.** A ben vedere, infatti, la presenza di un soggetto che conosca appieno le esigenze del territorio e sostenga con maggior facilità i rapporti con le articolazioni locali degli istituti di credito, costituisce un innegabile valore aggiunto da tenere in grande considerazione, soprattutto in virtù del fatto che Puglia Sviluppo **ha già sperimentato con successo varie forme di sostegno**, anche se prevalentemente in relazione ad altri fondi (es. FESR).
- ⇒ Qualora si opti per uno strumento regionale di garanzia, occorre valutare attentamente la possibilità di **riconoscere i costi di commissione a carico del PSR**, perché ciò, come si è dimostrato, inevitabilmente influirebbe in modo negativo sugli effetti economici che lo strumento stesso sarebbe in grado di produrre. Ad ogni modo, sulla base delle disposizioni regolamentari, la concreta implementazione degli SF può essere realizzata anche attraverso i cosiddetti **strumenti *off-the-shelf***, ossia strumenti dalle caratteristiche standard disciplinati dalla Commissione europea e per i quali una valutazione di compatibilità è già stata effettuata.
- ⇒ Le ipotesi poste alla base del modello econometrico applicato all'interno delle analisi di scenario (Cap. 6) hanno assunto come Misure di riferimento la **4.1.a, la 4.1.b, la 4.2, la 6.4 e la 8.6** del PSR 2014-2020. Le simulazioni effettuate, in linea con l'approccio previsto nella valutazione ex ante nazionale, mostrano che **l'introduzione nel PSR Puglia di strumenti di garanzia sostenuti da risorse pubbliche** invece di far aumentare l'effetto leva rischiano di comprimere, drenando risorse, il livello di investimenti. Nel dettaglio, l'esito della simulazione evidenzia un effetto leva atteso nel caso del Fondo di rotazione abbinato al Fondo di garanzia pari a **1,4 nel 2023 ed a 2,1 all'esaurirsi degli effetti rotativi.** Nonostante gli effetti generati siano tendenzialmente modesti, **nel 2023 risulteranno ancora disponibili circa 8,8 milioni di euro (solo quota pubblica) derivanti dai rientri.** Tali risorse potranno essere utilizzati nel medesimo Fondo o in altri SF alternativi che potranno essere attuati entro il termine della programmazione 2014-2020. Inoltre, nel caso in cui la scelta dello SF ricada su forme che prevedano anche la partecipazione di investitori esterni privati o pubblici che operano secondo meccanismi di mercato (come nel caso del Fondo Multiregionale del FEI), potranno essere utilizzati in parte per **remunerare tali investitori** (come previsto dall'art. 44 CPR).
- ⇒ Nel complesso, **la strategia alla base degli SF appare chiaramente delineata e incentrata sia su fattori legati all'esperienza attuativa, che sugli obiettivi da perseguire.** In particolare, tra i modelli delineati dal Reg. (UE) n. 1303/2013, le forme prescelte appaiono funzionali a valorizzare il know-how acquisito e, pertanto, a minimizzare, attraverso la tempestiva operatività, i possibili rischi rispetto al raggiungimento degli obiettivi di spesa e di risultato del Programma.

Si riportano di seguito alcune raccomandazioni improntate alla massimizzazione del contributo degli SF e, al contempo, tese a garantire il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di impatto previsti.

- ⇒ **Concentrare l'utilizzo degli SF nella fase iniziale su un limitato numero di Misure.** In considerazione dei risultati delle simulazioni effettuate (effetto leva piuttosto contenuto), si raccomanda, almeno nella fase iniziale di sperimentazione degli SF, di **concentrare il loro utilizzo** su alcune particolari tipologie di imprese maggiormente strutturate, come ad esempio i beneficiari delle Misure 4.1 e 4.2, per garantire il massimo ritorno dagli SF ipotizzati.
- ⇒ **Rafforzare la cooperazione con il sistema del credito.** L'integrazione tra l'Amministrazione regionale e gli istituti di credito rappresenta un obiettivo prioritario per favorire la divulgazione e l'utilizzo degli SF. In tal senso, potrebbe essere auspicabile: i) favorire il trasferimento delle informazioni verso le banche/confidi creando un'apposita *mailing list* degli operatori del credito che operano a favore delle imprese agricole e agroindustriali; ii) promuovere l'utilizzo di un sistema di immissione dati basato sul web, per inserire i dati delle varie pratiche in tempo reale e per permettere ai diversi livelli funzionali di avere un quadro di insieme dello strumento il più aggiornato possibile; iii) favorire l'interscambio informativo e l'operatività verso i soggetti che si mostrano maggiormente interessati a sviluppare gli SF in ambito PSR.
- ⇒ **Individuare percorsi di formazione che accrescano le competenze delle risorse umane in tema di strumenti finanziari.** È opportuno che le risorse umane impiegate nell'attuazione delle Misure che prevedono l'intervento degli SF siano pienamente informate rispetto ai meccanismi operativi degli strumenti stessi e, più in generale, sulle modalità di funzionamento del Fondo di prestiti e del Fondo di garanzia. È auspicabile quindi individuare percorsi formativi ad hoc sugli SF e, in particolar modo, sulle modalità di applicazione nell'ambito del PSR per gli operatori del settore del credito e delle varie associazioni di categoria.
- ⇒ **Individuare gruppi di lavoro ad hoc dediti alla verifica e all'eventuale rivisitazione della strategia di investimento.** È consigliabile che all'interno dell'Amministrazione regionale sia istituito un gruppo di controllo che verifichi l'attualità della strategia di investimento proposta. Sulla base delle *lesson learned*, tale struttura dovrà farsi carico di proporre all'AdG interventi correttivi (ad esempio, in termini di risorse da investire, ambiti di applicazione degli SF, condizioni di accesso alle agevolazioni e qualsiasi altro aspetto connesso alla *governance*) che permettano di non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di risultato del PSR, così come la stessa sostenibilità finanziaria degli SF. Sarebbe auspicabile, inoltre, creare dei sistemi informativi condivisi tra tutti gli attori al fine di consentire comunicazioni frequenti e, di conseguenza, la disponibilità di informazioni aggiornate.
- ⇒ **Incentivare l'integrazione tra strumenti.** L'analisi della coerenza con altre forme di intervento pubblico ha messo in luce la presenza di strumenti di garanzia che possono contribuire a rendere ulteriormente accessibile il credito bancario. Mentre il Fondo di rotazione interviene attraverso l'abbattimento degli interessi, gli strumenti di garanzia possono rappresentare un elemento propedeutico alla concessione dei finanziamenti. Si raccomanda, quindi, di incentivare il ricorso a strumenti pubblici di garanzia o alla copertura da parte di confidi, riconoscendo, ad esempio, delle premialità nella fase istruttoria ai soggetti garantiti. Tale approccio dovrebbe favorire una minimizzazione del rischio di mancato rientro delle risorse investite e, al contempo, rafforzare la credibilità delle imprese presso il sistema bancario, incrementando di conseguenza le opportunità di accedere a risorse private.
- ⇒ **Favorire una semplificazione delle procedure gestionali di erogazione dei contributi pubblici.** Ciò permetterebbe ai beneficiari delle Misure/interventi a valere sugli SF di poter disporre delle risorse con tempistiche inferiori ad altri metodi di finanziamento. Nello specifico, sarebbe auspicabile disporre di bandi "a sportello" piuttosto che di altre tipologie caratterizzanti tradizionalmente le Misure ad investimento del PSR.
- ⇒ **Avviare una campagna informativa trasversale e integrata.** Sviluppare una campagna informativa diretta verso il target dei giovani.

- ⇒ **Predisporre delle analisi valutative periodiche sull'operatività degli strumenti.** Si suggerisce di affiancare ad analisi di carattere quantitativo sull'andamento delle Misure che prevedono agevolazioni mediante gli SF, indagini di tipo qualitativo che coinvolgano i soggetti attuatori, i beneficiari e i principali attori del settore, con la finalità di individuare punti di forza ed aspetti critici degli SF in fase attuativa. Parallelamente, sarà necessario un costante monitoraggio dei flussi finanziari volto a verificare tempestivamente i seguenti aspetti: a) l'esistenza di un gap – positivo o negativo – tra risorse investite sugli SF e la domanda di agevolazioni da parte dei beneficiari; b) la presenza di un eccesso di casi di sofferenza che possa compromettere un soddisfacente livello di rientro delle risorse.
- ⇒ **Predisporre un sistema di monitoraggio e reporting in grado di raccogliere i dati con regolarità e tempestività.** Si raccomanda di raccogliere i dati e, soprattutto, renderli disponibili in un formato flessibile che permetta di svolgere analisi e valutazioni delle performance degli SF in momenti diversi. In particolare, si suggerisce di utilizzare **modelli standard per raccogliere i dati in modo coerente**, preferibilmente attraverso un sistema di immissione dati basato sul web, per fare in modo che tuttigli attori coinvolti possano inserire i dati in tempo reale.
- ⇒ **Sperimentare anche in ambito agricolo, su alcune linee di investimento, il *tranché cover*.** Tale strumento, grazie al coinvolgimento delle banche e dei confidi, consente di ridurre in misura significativa gli assorbimenti di capitale del soggetto finanziatore, riducendo di fatto i costi dei finanziamenti che fanno parte del portafoglio di esposizioni creditizie. Lo strumento potrebbe produrre numerosi vantaggi come: a) allargare la platea di potenziali beneficiari, b) ponderare il rischio medio di portafoglio, c) ridurre il rischio a carico della banca erogante d) rendere l'intervento flessibile da parte dell'Amministrazione regionale, e) generare un importante effetto moltiplicatore per accontentare un rilevante numero di beneficiari.