

**Regione Puglia**  
**Dipartimento Agricoltura, Sviluppo rurale ed ambientale**  
**Autorità di gestione del PSR 2014-2020**

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

Roma,  
27 gennaio 2017

**Rapporto di valutazione**





## INDICE

ELENCO FIGURE.....	V
ELENCO TABELLE.....	VI
ABBREVAZIONI E ACRONIMI.....	VIII
EXECUTIVE SUMMARY .....	9
1 INTRODUZIONE .....	17
2 APPROCCIO METODOLOGICO.....	19
3 ANALISI DI SCENARIO: FALLIMENTI DI MERCATO, CONDIZIONI DI SOTTO- INVESTIMENTO E FABBISOGNO DI INTERVENTO .....	21
3.1 PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE .....	21
3.2 PROBLEMI DI MERCATO CHE IMPATTANO SULLO SVILUPPO DELLE IMPRESE .....	26
3.3 ESAME DELLE SITUAZIONI DI DISEQUILIBRIO TRA DOMANDA E OFFERTA DI CREDITO.....	27
3.3.1 <i>Elementi strutturali di criticità nell'accesso al credito per le imprese agricole</i> .28	
3.3.2 <i>Il mercato del credito per le imprese agricole</i> .....	30
BOX 1 - DISEQUILIBRIO TRA DOMANDA E OFFERTA DI CREDITO NEL SETTORE AGRICOLA .....	33
4 VALUTAZIONE DEL VALORE AGGIUNTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI: ASPETTI QUALITATIVI .....	35
4.1 UNA VISIONE COMPLESSIVA DELLE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DEGLI STRUMENTI FINANZIARI .....	36
4.2 GLI STRUMENTI FINANZIARI INDIVIDUATI ALL'INTERNO DEL PSR PUGLIA 2014-2020 .....	37
4.3 IMPLICAZIONI IN MATERIA DI AIUTI DI STATO ED APPALTI PUBBLICI .....	38
4.4 MISURE INTENSE A CONTENERE LA DISTORSIONE DI MERCATO .....	40
5 ANALISI DI COERENZA DEI PRINCIPALI STRUMENTI FINANZIARI OPERANTI NELLA REGIONE PUGLIA E A LIVELLO NAZIONALE.....	43
5.1 I PRINCIPALI STRUMENTI FINANZIARI A CARATTERE REGIONALE.....	44
5.2 I PRINCIPALI STRUMENTI FINANZIARI A CARATTERE NAZIONALE .....	47
5.2.1 <i>Fondo di investimento nel capitale di rischio gestito da ISMEA</i> .....	50
5.2.2 <i>Fondo di garanzia a prima richiesta</i> .....	50
BOX 2 - IL FONDO DI GARANZIA ISMEA IN PUGLIA NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013.....	52
5.2.3 <i>Fondo di credito</i> .....	53
5.3 STRUMENTI FINANZIARI A GESTIONE TRANSNAZIONALE: IL FONDO MULTIREGIONALE DI GARANZIA PER L'AGRICOLTURA E L'AGROINDUSTRIA SUPPORTATO DAL FEASR .....	55
5.4 ELEMENTI DI SINTESI DERIVANTI DALL'ANALISI DI COERENZA .....	55
6 VERIFICA DEL VALORE AGGIUNTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI PROPOSTI ALL'INTERNO DEL PSR PUGLIA E STIMA DELLE RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE AGGIUNTIVE .....	57
6.1 GLI ELEMENTI ALLA BASE DEL MODELLO DI STIMA .....	57
6.2 ANALISI COMPARATA DEL VALORE AGGIUNTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI OGGETTO DI VALUTAZIONE .....	60
6.3 EFFETTO LEVA ED EFFETTO MOLTIPLICATORE ATTESO.....	63
6.4 STIMA DELLE RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE AGGIUNTIVE CHE LO STRUMENTO FINANZIARIO HA LA POSSIBILITÀ DI ATTIRARE .....	67
7 VALUTAZIONE DELLE LEZIONI PASSATE E IMPLICAZIONI FUTURE.....	69

<b>BOX 3 - ALCUNE ESPERIENZE IN MATERIA DI STRUMENTI FINANZIARI SVILUPPATI NEL CONTESTO DEI FONDI STRUTTURALI DELL'UNIONE EUROPEA.....</b>	<b>69</b>
7.1 IDENTIFICAZIONE DEI FATTORI DI SUCCESSO E DI RISCHIO DERIVANTI DA ESPERIENZE PASSATE .....	70
<b>BOX 4 - PROBLEMATICHE NELL'ATTUAZIONE DEGLI STRUMENTI FINANZIARI IN AMBITO FESR .....</b>	<b>71</b>
7.1.1 <i>Il Fondo "opportunità" scozzese: Highland opportunity .....</i>	<i>71</i>
7.1.2 <i>Il Fondo di rotazione a valere sull'attività 1.2.2 "Aiuti alle piccole imprese innovative" del PO FESR Abruzzo 2007-2013.....</i>	<i>74</i>
7.1.3 <i>I Fondi garanzia ISMEA nell'ambito dei PSR 2007-2013.....</i>	<i>76</i>
<b>BOX 5 - UTILIZZO DEL FONDO ISMEA NEL PSR LAZIO 2007-2013.....</b>	<b>78</b>
7.1.4 <i>Il Fondo di rotazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia .....</i>	<i>79</i>
7.1.5 <i>Il Fondo di rotazione della Regione Veneto .....</i>	<i>84</i>
7.1.6 <i>Il Fondo di credito della Lettonia per lo sviluppo rurale .....</i>	<i>87</i>
7.1.7 <i>L'esperienza del Jeremie Holding Fund nella Regione Languedoc Roussillon</i>	<i>89</i>
<b>8 STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA .....</b>	<b>93</b>
8.1 LA GOVERNANCE DEGLI STRUMENTI FINANZIARI .....	94
8.2 CONSIDERAZIONI SULLA STRATEGIA DI INVESTIMENTO .....	97
<b>9 VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI .....</b>	<b>99</b>
9.1 RISULTATI ATTESI IN RELAZIONE AGLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA.....	99
9.2 IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E DI REPORTING .....	101
<b>BOX 6 - IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI PROCESSI DI INVESTIMENTO E RELATIVO REPORTING NELL'AMBITO DEL FONDO JEREMIE (INGHILTERRA NORD-OCCIDENTALE).....</b>	<b>102</b>
<b>BOX 7 - SISTEMI DI GESTIONE E INSERIMENTO DATI BASATI SUL WEB: IL FONDO FRIM FESR DELLA REGIONE LOMBARDIA.....</b>	<b>102</b>
<b>10 DISPOSIZIONI PER EVENTUALI AGGIORNAMENTI.....</b>	<b>104</b>
10.1 PIANO DI REVISIONE DELLA VALUTAZIONE EX ANTE .....	104
<b>11 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....</b>	<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>111</b>
<b>ALLEGATO 1 - QUESTIONARIO DI APPROFONDIMENTO PER LE INTERVISTE IN PROFONDITÀ CON GLI STAKEHOLDER .....</b>	<b>114</b>

## ELENCO FIGURE

FIG. 1. APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA VEA DEGLI SF DEL PSR PUGLIA 2014-2020 .....	20
FIG. 2. TASSO DI CRESCITA DEL PIL IN PUGLIA, NEL SUD E IN ITALIA (VARIazioni PERCENTUALI SU VALORI CONCATENATI, ANNO DI RIFERIMENTO 2007).....	22
FIG. 3. COMPOSIZIONE SETTORIALE DEL VALORE AGGIUNTO IN PUGLIA, NEL SUD E IN ITALIA (2014, VALORI %).....	22
FIG. 4. VARIAZIONE DEL NUMERO DI AZIENDE AGRICOLE IN PUGLIA PER CLASSE DI SAU (CENSIMENTI 2000 E 2010, VARIAZIONE IN %).....	25
FIG. 5. COMPOSIZIONE DELLE ESPORTAZIONI DI PRODOTTI DEL COMPARTO AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA TRA LE PROVINCE PUGLIESI NEL 2015 (VALORI ASSOLUTI E %) 25	
FIG. 6. TASSO DI CRESCITA ANNUALE DELLE ESPORTAZIONI DI PRODOTTI DEL COMPARTO AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA DAL 2001 AL 2015 (VALORI PERCENTUALI SU BASE 2000) .....	26
FIG. 7. INVESTIMENTI FISSI LORDI IN AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA IN PUGLIA, NEL SUD E IN ITALIA (ANNI DAL 2007 AL 2013; VALORI A PREZZI CORRENTI IN MILIONI DI €; ASSE DELLE ORDINATE: SINISTRA VALORI REGIONALI; DESTRA VALORI SOVRA REGIONALI).....	29
FIG. 8. INCIDENZA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI IN AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA SUL TOTALE DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI IN PUGLIA, NEL SUD E IN ITALIA (ANNI DAL 2007 AL 2013; VALORI IN %) .....	29
FIG. 9. VOLUME DEI PRESTITI GARANTITI DA CONFIDI ALLE IMPRESE AGRICOLE CON MENO DI VENTI ADDETTI (2015, VALORI IN MILIONI DI EURO) .....	31
FIG. 10. INCIDENZA DELLE SOFFERENZE SUI PRESTITI – GARANTITI E NON - DA CONFIDI ALLE IMPRESE CON MENO DI 20 ADDETTI PER BRANCA DI ATTIVITÀ ECONOMICA IN PUGLIA E IN ITALIA (2015, VALORI IN %).....	32
FIG. 11. INDICI DI SOFFERENZE IN AGRICOLTURA NELLE REGIONI ITALIANE.....	33
FIG. 12. DESTINAZIONE D'USO DEL FONDO DI GARANZIA ISMEA A LIVELLO NAZIONALE (VALORI IN %) .....	52
FIG. 13. SCHEMA DI FUNZIONAMENTO DEL FONDO DI CREDITO ISMEA.....	54
FIG. 14. RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DESTINATE AL PSR PUGLIA 2014-2020 PER FOCUS AREA (V. IN EURO).....	59
FIG. 15. RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DESTINATE AGLI SF PER FOCUS AREA (VALORI IN EURO) .....	60
FIG. 16. SCHEMA DI FUNZIONAMENTO DEL FONDO DI GARANZIA PER LA MISURA 4.1 .....	61
FIG. 17. RIPARTIZIONE IN QUOTE DEI CAPITALI PRIVATI E PUBBLICI DELL'INVESTIMENTO TOTALE SULLE VARIE MISURE (VALORI IN PERCENTUALE) .....	62
FIG. 18. RISORSE DEI PSR REGIONALI VERSATE AL FONDO DI GARANZIA (VALORI ASSOLUTI IN EURO) .....	77
FIG. 19. INDICE DI OPERATIVITÀ DEL FONDO DI GARANZIA ISMEA NEI PSR AL 31/12/2014 .....	78
FIG. 20. ITER PER LA CONCESSIONE DEI FINANZIAMENTI PREVISTO DAL FONDO DI ROTAZIONE FRIULANO .....	81
FIG. 21. EVOLUZIONE DEL NUMERO DI PRATICHE ISTRUITE DAL FONDO DI ROTAZIONE REGIONALE (2009-2014, VALORI ASSOLUTI).....	85
FIG. 22. PRODOTTI FINANZIARI PREVISTI DAL FONDO DI PARTECIPAZIONE JEREMIE NELLA REGIONE LANGUEDOC-ROUSSILLON .....	90

## ELENCO TABELLE

TAB. 1. QUADRO SINOTTICO SULLA VALUTAZIONE EX ANTE DEGLI STRUMENTI FINANZIARI	18
TAB. 2. PIL PRO CAPITE IN PUGLIA, NEL SUD E IN ITALIA DAL 2008 AL 2014 (VALORI IN € A PREZZI DI MERCATO)	21
TAB. 3. AZIENDE, SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA, PRODUZIONE STANDARD AZIENDALE E NUMERO DI GIORNATE DI LAVORO ANNUE PER ORIENTAMENTO TECNICO ECONOMICO IN PUGLIA (2010, VALORI ASSOLUTI E IN %)	23
TAB. 4. AZIENDE, SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA E SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE PER PROVINCIA (ANNI 2000 E 2010, VALORI ASSOLUTI E IN %)	24
TAB. 5. PRESTITI BANCARI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA IN PUGLIA (VARIANZI PERCENTUALI SU DODICI MESI AD ECCEZIONE DEGLI ULTIMI DUE DATI TRIMESTRALI DEL 2016)	30
TAB. 6. NUMERO DI CONFIDI E VALORE DELLE GARANZIE RILASCIATE IN ITALIA AL 31/12/2015 (VALORI IN MILIONI DI EURO)	30
TAB. 7. PRESTITI ALLE IMPRESE AGRICOLE CON MENO DI 20 ADDETTI (2013-2015, VALORI IN MILIONI DI EURO E VARIAZIONE %)	31
TAB. 8. CREDIT CRUNCH NEL SETTORE AGRICOLO DELL'ITALIA SETTENTRIONALE E INCIDENZA SUL VALORE AGGIUNTO (VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO)	34
TAB. 9. TIPOLOGIE DI STRUMENTI FINANZIARI POTENZIALMENTE SOSTENIBILI DAL FEASR	36
TAB. 10. STRUMENTI AGEVOLATIVI PRESENTI IN PUGLIA A SUPPORTO DELLE IMPRESE AGRICOLE, AGRO-ALIMENTARI E FORESTALI	43
TAB. 11. I VANTAGGI DELLA FIDEIUSSIONE E DELLA COGARANZIA	51
TAB. 12. MISURE/SOTTOMISURE DEL PSR PUGLIA '14-'20 CHE PREVEDONO L'UTILIZZO DI STRUMENTI FINANZIARI	58
TAB. 13. TARGET DELLE USCITE FINANZIARIE PER AREA OPERATIVA PREVISTE DAL MODELLO DI STIMA DEL FABBISOGNO FINANZIARIO (VALORI ASSOLUTI IN EURO)	59
TAB. 14. SCENARI IPOTIZZATI PER LA VALUTAZIONE DEL VALORE AGGIUNTO	60
TAB. 15. SCENARIO IN COMBINAZIONE (SCENARIO 1)	62
TAB. 16. SISTEMA CLASSICO DI EROGAZIONE A FONDO PERDUTO IN PUGLIA (VALORI IN MILIONI DI EURO E %)	64
TAB. 17. SISTEMA MISTO FONDO DI GARANZIA APPLICATO A FONDO PERDUTO (VALORI IN MILIONI DI EURO E %)	65
TAB. 18. SCENARIO 2 - EFFETTO LEVA ED EFFETTO MOLTIPLICATORE (VALORI IN EURO E %)	66
TAB. 19. STRUMENTI FINANZIARI GESTITI DA HIGHLAND OPPORTUNITY	73
TAB. 20. MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI RISCHIO DELLE START-UP INNOVATIVE PREVISTE DAL BANDO RELATIVO ALL'ATTIVITÀ I.2.2 DEL PO FESR ABRUZZO 2007-2012	75
TAB. 21. STATO DI ATTUAZIONE DEL FONDO DI GARANZIA ISMEA NEI PSR AL 31/12/2014	77
TAB. 22. CARATTERISTICHE OPERATIVE DEL FONDO DI GARANZIA ISMEA NEL PSR LAZIO	79
TAB. 23. DISPONIBILITÀ E USCITE DEL FONDO DI ROTAZIONE (2011-2014, VALORI ASSOLUTI IN EURO)	82
TAB. 24. RIEPILOGO DELLE CONDIZIONI DI FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PER LA PRODUZIONE PRIMARIA E LA TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE	82

TAB. 25. LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL FONDO DI ROTAZIONE L.R. 40/2003.....	85
TAB. 26. PRATICHE DELIBERATE SUL FONDO DI ROTAZIONE REGIONALE DAL 2009 AL 2015 (IMPORTI IN EURO COMPRENSIVI DEI RIENTRI) .....	86
TAB. 27. PRATICHE DELIBERATE SUL FONDO DI ROTAZIONE REGIONALE (ANNI 2009-2015, IMPORTI IN EURO COMPRENSIVI DEI RIENTRI) .....	86
TAB. 28. PRINCIPALI FUNZIONI DEI SOGGETTI COINVOLTI NELLA GOVERNANCE DEL FONDO DI CREDITO DELLA LETTONIA.....	88
TAB. 29. PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI PRODOTTI FINANZIARI PREVISTI DAL FONDO DI PARTECIPAZIONE JEREMIE NELLA REGIONE LANGUEDOC-ROUSSILLON.....	90
TAB. 30. OPZIONI PER L'IMPLEMENTAZIONE DEGLI STRUMENTI FINANZIARI: IL QUADRO DEI PRO E DEI CONTRO.....	95
TAB. 31. MISURE CHE PREVEDONO IL RICORSO A STRUMENTI FINANZIARI .....	100
TAB. 32. STIMA DEL CONTRIBUTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI AGLI INDICATORI DEL PSR PUGLIA .....	100
TAB. 33. ELEMENTI PER LA STRUTTURAZIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTUAZIONE DEGLI STRUMENTI FINANZIARI.....	101
TAB. 34. INFORMAZIONI MINIME PER IL MONITORAGGIO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI.....	103

## ABBREVAZIONI E ACRONIMI

<b>AdG</b>	Autorità di Gestione
<b>BCE</b>	Banca Centrale Europea
<b>BEI</b>	Banca europea per gli investimenti
<b>CE</b>	Commissione europea
<b>ESL</b>	Equivalente Sovvenzione Lorda
<b>FA</b>	Focus Area
<b>FEASR</b>	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
<b>FEI</b>	Fondo Europeo per gli Investimenti
<b>FESR</b>	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
<b>FSC</b>	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (già FAS)
<b>FSE</b>	Fondo Sociale Europeo
<b>IFL</b>	Investimenti fissi lordi
<b>IFT</b>	Investimenti fissi totali
<b>ISMEA</b>	Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo alimentare
<b>MIPAAF</b>	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
<b>OTE</b>	Orientamento Tecnico Economico
<b>PMI</b>	Piccole e Medie Imprese
<b>PS</b>	Produzione Standard
<b>PSR</b>	Programma di Sviluppo Rurale
<b>QSC</b>	Quadro Strategico Comune
<b>SAU</b>	Superficie Agricola Utilizzata
<b>SF</b>	Strumento finanziario
<b>SGFA</b>	Società gestione fondi per l'agroalimentare
<b>SIE</b>	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
<b>SM</b>	Stati membri
<b>TUB</b>	Testo Unico Bancario
<b>VEA</b>	Valutazione ex ante
<b>UE</b>	Unione europea
<b>ULA</b>	Unità Lavorativa Anno



## EXECUTIVE SUMMARY

### Introduzione

Le crescenti difficoltà di accesso al credito determinano la **necessità di agire a sostegno delle imprese anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari** (SF), 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 Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (FSIE) «un metodo di erogazione dell'aiuto al beneficiario più efficiente delle tradizionali sovvenzioni a fondo perduto»** in quanto garantiscono, in special modo 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.

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.

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

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

### Approccio metodologico

Nell'ottica di rispondere alle esigenze conoscitive della Ce e dell'Amministrazione regionale, è stato privilegiato un **approccio in grado di associare considerazioni di natura qualitativa ad elementi di carattere quantitativo**. Sotto il profilo strettamente operativo, l'esercizio valutativo è stato organizzato secondo tre piani di analisi:

1. Attività basata su **analisi di tipo documentale** finalizzata alla ricostruzione del contesto in cui operano gli SF;
2. Instaurazione di un **canale di confronto costante con l'Amministrazione regionale**;

3. **Analisi field**, attraverso la predisposizione di questionari semi-strutturati e interviste in profondità rivolti ad attori privilegiati, al fine di arricchire il portato valutativo con considerazioni di carattere qualitativo.

Le informazioni raccolte sono risultate funzionali alla:

- ricostruzione del quadro normativo unionale;
- definizione e verifica del quadro programmatico;
- approfondimento del contesto territoriale;
- studio dello stato dell'arte sul tema degli SF nell'ambito dei FSIE e loro utilizzo nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.

**Analisi dei fallimenti di mercato, condizioni di investimento non ottimali e fabbisogno di intervento**

Gli elementi di criticità che impattano sullo sviluppo delle imprese agricole, forestali ed agroalimentari pugliesi possono essere ricondotte a:

**Frammentazione e inefficienza della filiera:** nonostante l'evoluzione degli ultimi decenni permane 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;

**Accesso alle tecnologie e innovazione:** il livello di frammentazione e polverizzazione aziendale che caratterizza il settore agricolo regionale rappresenta un freno agli investimenti innovativi e più in generale alla diffusione delle innovazioni. A tale elemento di debolezza si associa un ulteriore limite rappresentato dalle caratteristiche intrinseche degli investimenti in ricerca e sviluppo (altro rischio e alta incidenza di capitale), difficilmente sostenibili da una singola impresa, in modo particolare nel settore agricolo, dove – al contempo – risultano abbastanza limitate le forme di cooperazione per lo svolgimento di tali attività;

**Accesso alla forza lavoro qualificata:** senilizzazione e basso grado di istruzione sono ulteriori fattori limitanti che caratterizzano il settore agricolo. Nondimeno, il turnover risente delle difficoltà per i giovani agricoltori di reperire con facilità i diversi fattori della produzione;

**Rischi specifici dell'attività agricola:** la scarsa cultura e diffusione degli strumenti di risk-management nelle imprese agricole non agevola il contenimento delle perdite economiche e la salvaguardia dell'attività di impresa stessa.

La crisi, finanziaria prima ed economica dopo, iniziata nel 2008 ha determinato in Italia una caduta forte e prolungata degli investimenti.

Per quanto concerne l'intermediazione finanziaria, **fino alla fine del 2014 è proseguita la fase recessiva** e solo nei primi mesi del 2015, in linea con l'andamento nazionale, si sono registrati i primi segnali di miglioramento: la flessione dei prestiti si è sostanzialmente interrotta per le famiglie consumatrici e le imprese medio grandi mentre si è ulteriormente accentuata per le imprese di piccole dimensioni.

In Puglia, **nel 2015, sono stati erogati prestiti per 1.538 milioni di euro, dei quali 43 milioni di euro risultano coperti da una garanzia di confidi**, che rappresentato, pertanto, il 2,8% del totale dei prestiti (Italia: 7,7%). **Nella regione si concentra circa il 5,1% del volume dei prestiti su base nazionale**, valore ben al di sopra di quello fatto registrare dalla maggior parte delle altre regioni meridionali.

**Nel settore agricolo l'incidenza delle sofferenze sui prestiti garantiti da confidi risulta nettamente minore rispetto agli altri settori economici.** A livello regionale, in particolare, l'indice di sofferenza delle imprese agricole garantite da confidi nel 2015 si attesta su un valore del 15,6%, ben più alto rispetto alla media nazionale (8,5%). Il differenziale tra il dato regionale e la media nazionale permane sullo stesso livello considerando l'indice di sofferenza delle imprese non garantite che per le imprese agricole pugliesi risulta pari al 34,5% rispetto ad una media nazionale del 16,4%.

**Valutazione del  
valore aggiunto degli  
strumenti finanziari  
(aspetti qualitativi)**

In Puglia, **tra il 2007 e il 2013, gli investimenti fissi lordi in agricoltura sono diminuiti in modo sensibile, in linea con quanto rilevato rispetto al Mezzogiorno**. Se al 2007 incidavano per il 5,1% sul totale degli investimenti lordi (5,1% nel Mezzogiorno e 3,6% in Italia), tale quota al 2013 è scesa al 3,7%, un valore di poco più alto rispetto alla media delle ripartizioni di raffronto che si attestano sul 3,4%.

Il maggior peso rivestito dagli SF alternativi rispetto ai più tradizionali contributi a fondo perduto può essere ricondotto ad una serie di ragioni legate, in primis, alla necessità di un **uso più efficiente delle risorse finanziarie** e, secondariamente, ai **meccanismi virtuosi che da esso possono scaturire**. Più in particolare, le motivazioni che hanno portato alla crescita delle forme alternative di finanziamento possono essere così esemplificate: **rientro delle risorse; leva finanziaria; maggiori garanzie rispetto alla qualità dei progetti finanziati; attivazione di risorse private; possibilità di prevedere forme miste di agevolazione**.

Utilizzando quale elemento di discriminare il rientro delle risorse finanziarie erogate è possibile individuare **quattro potenziali SF sostenibili dal FEASR**:

- a) **prestiti da fondi di rotazione;**
- b) **fondo di garanzia di rischio;**
- c) **fondo di capitale di rischio;**
- d) **fondo azionario.**

Da un punto di vista strettamente operativo, il tratto comune a queste tipologie di strumenti è rappresentato dalla circostanza che **il primo finanziamento erogato può generare un flusso continuo di operazioni** ed essere in grado, quindi, di **coprire un volume di investimenti ampiamente superiore** a quella che era la dotazione originaria. La scelta tra le opzioni praticabili varia, naturalmente, in funzione delle finalità che si perseguono.

La necessità di considerare le implicazioni in materia di aiuti di Stato degli SF è ripresa più volte nei testi regolamentari, come nel caso dell'articolo 37 (2) del Reg. (UE) n. 1303/2013. In particolare, **occorre considerare se gli SF che si intendono attivare sono conformi al mercato, qual è il regime di concessione** (es. de minimis), **se sono esenti da procedure di notifica** in quanto soddisfano i termini e le condizioni uniformi stabiliti dalla Ce (cd. strumenti off-the-shelf), oppure **se costituiscono aiuti di Stato**, richiedendo, quindi, una notifica e l'approvazione da parte dei Servizi della Ce prima delle loro attuazione che ne confermi la compatibilità con il mercato comune.

Come riportato nella Comunicazione della Commissione europea "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020" (2013/C, 209/01), «*per stabilire se una misura di aiuto notificata possa essere ritenuta compatibile con il mercato interno, la Commissione ne analizza in genere la struttura per accertarsi che l'impatto positivo generato nel conseguire un obiettivo di interesse comune superi i potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza*». Al fine di verificare la coerenza degli strumenti di agevolazione rispetto a tale previsione, la Ce ha individuato una serie di parametri valutativi, sulla base dei quali è possibile sostenere che gli SF che il PSR Puglia intende attivare (Fondo di Prestiti e/o Fondo di Garanzia) non producono effetti distorsivi sul mercato di riferimento. A parere del Valutatore, tra i principali elementi a supporto di tale affermazione è possibile annoverare, in particolare, i seguenti:

- **necessità dell'intervento statale.** Il sostegno degli SF agisce in una fase di documentata difficoltà di accesso al mercato dei capitali che penalizza la capacità di investimento delle imprese;
- **perseguimento di un obiettivo di interesse comune.** Gli obiettivi perseguiti attraverso gli SF sono inquadrati all'interno di una chiara strategia di sviluppo territoriale, che può portare benefici per l'intero settore agroalimentare;

- **effetto incentivazione.** Gli aiuti erogati attraverso SF sono strutturati con la finalità di creare le condizioni affinché un investimento possa effettivamente essere realizzato;
- **proporzionalità dell'aiuto.** Gli aiuti sono concessi per un importo limitato secondo i regimi di esenzione (Reg. (UE) n. 702/2014) e "de minimis" (Regolamenti (UE) n. 1407/2013 e n. 1408/2013);
- **limitazione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi.** Gli aiuti non presentano caratteristiche tali da generare distorsioni del mercato dei prodotti, né effetti sull'ubicazione e, pertanto, non concorrono a generare inefficienze allocative.

**Analisi di coerenza  
dei principali  
strumenti finanziari  
operanti a livello  
regionale e  
nazionale**

Come evidenziato dalla valutazione ex ante realizzata a livello nazionale, «*gli Strumenti finanziari in ambito FEASR sono da intendersi come modalità di erogazione dell'agevolazione pubblica prevista nell'ambito della misura di un programma. In questo senso, la coerenza dell'aiuto erogato con altri strumenti di intervento, in relazione ai fabbisogni di sviluppo dell'area di competenza del programma, appare adeguatamente garantita dall'architettura strategica del PSR e non necessita di una specifica valutazione per il semplice fatto che la misura sia attuata tramite l'utilizzo di uno o più strumenti finanziari*». È risultata opportuna, quindi, un'analisi delle forme di intervento pubblico – sia di quelle attualmente attive che di quelle utilizzate in passato – a sostegno del mercato dei capitali per valutare complessivamente eventuali sovrapposizioni o incoerenze nelle modalità di intervento in relazione ai medesimi target. A tal proposito, è stata riportata in maniera sintetica l'**analisi delle principali misure di intervento operanti a livello regionale a sostegno del sistema produttivo e di quelle approntate a livello nazionale.**

**Verifica del valore  
aggiunto degli  
strumenti finanziari  
proposti nell'ambito  
del PSR (aspetti  
quantitativi)**

La necessità di ricorrere agli SF è chiaramente espressa all'interno del PSR Puglia 2014-2020 dove 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*». D'altronde, nella valutazione delle esigenze del PSR 14-20 si evidenzia la necessità di «*contrastare le difficoltà per accesso al credito delle aziende agricole*» (**esigenza 17**), collegabile alla Priorità 3B «*Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali*». Tali strumenti dovranno favorire gli investimenti previsti nei seguenti ambiti: a) sottomisura 4.1 «*Investimenti nelle aziende agricole*»; b) sottomisura 4.2 «*Sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli*»; c) sottomisura 6.4 «*Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole*»; d) sottomisura 8.6 «*Sostegno agli investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste*». Preme fare osservare che l'approccio seguito risulta in linea con quanto previsto nella valutazione ex ante nazionale dove, tra l'altro, si suggerisce di applicare un fondo di garanzia abbinato ad un fondo di credito in *risk sharing* con le quote del fondo fornite in maniera paritetica dalla banca (50%) e dall'istituto finanziario (50%). Per la Regione Puglia, stante la necessità di esaminare gli SF ipotizzati in ambito PSR, l'**analisi valutativa ricade sul Fondo di rotazione e su quello di garanzia**, tesaurizzando gli stimoli derivanti dall'analisi condotta a livello nazionale.

Sulla base delle disposizioni regolamentari, gli **SF possono essere utilizzati:** i) **in forma esclusiva di intervento;** ii) **in forma mista tra loro;** iii) **in combinazione con aiuti sotto forma di sovvenzione diretta a fondo perduto.** L'analisi è stata basata sul confronto di **tre differenti scenari:** oltre



allo **scenario classico di erogazioni a fondo perduto (Scenario 0)**, si è considerato uno **scenario in combinazione (Scenario 1)** che prevede in affiancamento alla modalità di erogazione a fondo perduto l'utilizzo di un **Fondo di garanzia**, ed un ulteriore scenario (**Scenario 2**) dove si ipotizza l'utilizzo del **Fondo di rotazione abbinato a quello di garanzia**. La simulazione degli scenari è stata basata su una quota parte del 3,9% (pari a 20 milioni di euro) della dotazione finanziaria pubblica assegnata alle Misure 4.1, 4.2, 6 e 8 (circa 515 milioni di euro).

**Nello scenario classico (Scenario 0) gli investimenti a fondo perduto** producono degli effetti diversificati nelle varie Misure a causa del diverso tasso di quota pubblica considerato sull'investimento totale (quote da PSR): la ripartizione differenziata di quota pubblica e privata tra la Misura 4.1.a e 4.1.b produrrà un moderato effetto leva (2,6) associato ad un modesto effetto moltiplicatore (1,6) nella 4.1.b; mentre i minori incentivi pubblici caratterizzanti la Misura 6.4 e 8.6 aumenteranno l'effetto moltiplicatore dei finanziamenti a fondo perduto al valore di 2 e produrranno un effetto leva del 3,3.

Per quanto riguarda il calcolo dell'effetto leva nello **Scenario 1, per il quale si assume il Fondo di garanzia abbinato al fondo perduto**, valgono ipotesi simili. In questo caso, partendo da un'aliquota di sostegno diversificata nelle varie Misure - da un minimo del 50% ad un massimo del 25% (media) - la garanzia coprirà una quota variabile della spesa privata da parte della banca, in relazione alle varie Misure e al tasso di sofferenza del 15,6%. Rispetto allo scenario precedente, la spesa pubblica viene articolata in spesa per investimenti (A2) e spesa per garanzie (A2 BIS), che comporterà, considerando la costanza del numero delle risorse pubbliche erogate, una riduzione, rispetto allo scenario 0, del volume di investimento totale dovuto all'utilizzo di una parte delle risorse per le garanzie, a parità di beneficiari coinvolti. **Tale dinamica determinerà una sostanziale invarianza dell'effetto moltiplicatore rispetto al precedente scenario associata ad una contrazione dell'effetto leva.**

Di fatto, l'apporto della garanzia non amplifica l'effetto moltiplicatore, anzi lo comprime, in quanto si riduce la quota complessiva di risorse pubbliche destinate agli investimenti determinando, nei vari interventi, un moltiplicatore inferiore da quanto si avrebbe in un contesto in assenza di garanzie a carico del PSR (Scenario 0). Ciò nonostante, è evidente che la garanzia sgrava le imprese da un costo diretto e favorisce gli investimenti. Pertanto, pur non producendo effetti indotti rilevanti "avvicina" al sistema del credito e di conseguenza al PSR un numero maggiore di imprese, che altrimenti risulterebbero escluse dal sistema creditizio.

Infine, si passa allo Scenario 2 (affiancamento ad un fondo prestiti rotativo del Fondo di garanzia), per il quale si assume che tutti i finanziamenti erogati abbiano la medesima durata decennale, escludendo la presenza di prestiti a breve termine. Stanti tali ipotesi semplificativa, **l'effetto leva atteso sarà pari a 1,4 nel 2023 e a 2,1 all'esaurirsi degli effetti rotativi del Fondo.**

Tuttavia, 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 verranno ritenuti opportuni 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).

La durata del loro utilizzo a fini PSR dipenderà dagli accordi (**funding agreement**) stabiliti in sede di redazione delle convenzioni inerenti gli SF che dovranno essere stabilite con i soggetti beneficiari. Appare auspicabile che i rientri (pubblici) possano essere utilizzati per un congruo lasso di tempo.

**Valutazione degli  
insegnamenti  
passati e  
implicazioni future**

Il periodo di programmazione 2007-2013, nonostante alcune difficoltà attuative, ha visto una certa crescita nell'uso degli SF, soprattutto come misure per l'attuazione della politica di coesione, nell'ambito della quale tale strumenti sono stati concepiti con la finalità sia di facilitare l'accesso al credito per le PMI, sia per sostenere finanziariamente gli interventi previsti.

La scelta dei casi studio analizzati è stata effettuata con l'obiettivo di delineare un quadro il più possibile ampio in relazione alle seguenti variabili:

- **localizzazione.** Sono stati inseriti sia casi italiani, collocati in differenti aree del Paese, che esperienze di altri SM;
- **strumenti finanziari utilizzati.** Si è cercato di rappresentare le più importanti tipologie di SF, comprendenti anche le soluzioni più innovative. Le esperienze regionali non hanno riguardato solo i finanziamenti a tasso agevolato, ma anche fondi di garanzia, fondi per investimenti in capitale di rischio, nonché forme miste di intervento;
- **fondi strutturali di riferimento.** Si sono considerati gli SF sostenuti dal FEASR, e quindi specifici per le imprese del settore agricolo, agroalimentare e forestale, ma anche quelli supportati attraverso il FESR e destinati, più in generale, alle PMI.

**Analisi e valutazione  
della strategia di  
investimento**

Per l'implementazione degli SF l'AdG ha a disposizione diverse opzioni, definite dall'art. 38 del Reg. (UE) n. 1303/2013.

Sulla base delle disposizioni regolamentari, la concreta implementazione degli SF può essere realizzata attraverso **strumenti esistenti o costruiti ad hoc**, oppure tramite i cosiddetti **strumenti off-the-shelf**, ossia strumenti dalle caratteristiche standard disciplinati dalla Ce con regolamento di esecuzione e per i quali una valutazione di compatibilità è già stata effettuata. Tale opzione è particolarmente indicata per quelle AdG che non dispongano di un consolidato *know-how* sulla materia.

L'utilizzo degli SF nazionali, in linea teorica, può essere considerata la soluzione ottimale. In effetti, consente di evitare, in primis, una frammentazione territoriale degli interventi del PSR con conseguenze positive in termini di massa critica degli strumenti e, di conseguenza, anche di colloquio con gli istituti di credito. La maggiore dimensione finanziaria e la più ampia distribuzione del rischio di credito contribuiscono, inoltre, ad una maggiore solidità. Tuttavia, le analisi effettuate relativamente all'operatività del **Fondo di Garanzia ISMEA in Puglia** hanno evidenziato un **debole riscontro in termini di aziende coinvolte**, specialmente riguardo le misure 112 (giovani) e 123 (agroalimentare) del PSR 2007-2013.

La soluzione di **adottare 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**. A ben vedere, infatti, stante le specificità del contesto economico pugliese, 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).

Nondimeno, l'esigenza emersa nel corso della presente analisi di **aumentare e massimizzare le potenzialità 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.

La scelta del target finale di beneficiari deve essere esaminata alla luce di quanto previsto dal Reg. (UE) n. 1303/2013 che **vincola l'azione degli strumenti alle sole operazioni valutate come "finanziariamente sostenibili"**. Tale vincolo peraltro è intrinseco alla natura stessa degli SF, il cui funzionamento si basa sulla natura rotativa dei fondi impiegati, che implica a sua volta una capacità da parte dei beneficiari di rimborsare i finanziamenti ricevuti alle scadenze previste. Ciò evidentemente indirizza l'utilizzo degli SF alle **operazioni dirette ad accrescere la competitività delle imprese** valutate come redditizie e finanziariamente sostenibili dal gestore del Fondo.

#### **Valutazione dei risultati attesi**

Il quadro regolamentare per il periodo 2014-2020 prevede a carico dell'AdG la predisposizione di una relazione specifica sull'operatività degli SF. Particolare rilievo assume, quindi, il **sistema di monitoraggio e di reporting** così come quello **sugli indicatori** volto a quantificare il contributo degli SF agli obiettivi del Programma.

Secondo quanto riportato nella Relazione speciale n. 5/2015 della Corte dei Conti Europea, il sistema degli indicatori dovrebbe misurare la performance dello SF attraverso la valorizzazione di: i) **effetto di leva**; ii) **effetto di rotazione**; iii) **tasso di insolvenza**.

In coerenza con le Linee guida comunitarie, l'art. 37 (2) lettera f, prevede che si fornisca *«un'indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo strumento finanziario considerato contribuisca al conseguimento degli obiettivi specifici della pertinente priorità, compresi gli indicatori per tale contributo»*.

La quantificazione del contributo degli SF agli obiettivi del PSR Puglia 2014-2020 è stata inquadrata nella logica del Programma in termini di Priorità e Focus Area. Di conseguenza, la stima del contributo degli SF è stata effettuata per le misure/interventi che ne prevedono l'attivazione.

#### **Disposizioni per eventuali aggiornamenti**

L'art. 37 del Reg. (UE) 1303/2013, lettera g), fornisce le indicazioni per l'eventuale revisione e aggiornamento della VEA durante la fase di attuazione e implementazione degli SF. Il citato Regolamento prevede espressamente **la possibilità di un aggiornamento della VEA qualora questa «non possa più rappresentare con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell'attuazione»**.

**La finalità del riesame (ed eventuale modifica) della VEA è quella di valutare se le considerazioni strategiche assunte inizialmente sono valide e, in particolare, se gli SF risultano funzionalmente equilibrati e correttamente indirizzati al perseguimento degli obiettivi previsti.**

Le condizioni che possono sollecitare il riesame possono essere ricondotte a:

- a)** mutamenti dello scenario economico di riferimento che giustificano una nuova analisi degli SF (ad es., i fallimenti di mercato individuati inizialmente sono stati risolti);
- b)** esperienza attuativa in termini di operatività degli SF, in quanto il maggiore o minore assorbimento di risorse può pregiudicare il perseguimento degli obiettivi (ad es., il volume di risorse finanziarie stanziato per è troppo limitato rispetto alla domanda effettiva);
- c)** errore nella stima del rischio legato agli SF che potrebbe essere significativamente più alto di quello previsto riducendone l'effetto leva.

**Per quanto concerne i fattori esogeni (punto a), occorrerà tenere in considerazione l'evoluzione congiunturale e i mutamenti dello scenario di riferimento** monitorando, in particolare, quegli indicatori che evidenziano

l'esistenza di fallimenti di mercato (analisi delle condizioni di credito, stima del *credit crunch* regionale, ecc.). A parere del Valutatore potrebbe essere opportuno favorire la **predisposizione di un'idonea analisi annuale sull'andamento del mercato del credito regionale**.

Oltre che da fattori esterni, **un aggiornamento della VEA può rendersi necessario alla luce degli elementi che emergeranno nel corso dell'attuazione degli SF** (punti b e c), in maniera da poter valutare, in funzione dell'operativa degli SF, le eventuali aree di miglioramento e le misure correttive da porre in essere. In particolare, si ritiene opportuno prendere in considerazione i seguenti fattori: livello di assorbimento delle risorse dedicate; stima del rischio legato agli SF; scelte di *governance* degli SF.



## 1 Introduzione

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. (MIPAAF, 2015). 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 (D'Auria, Guido, 2015).

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 special modo 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<sup>1</sup> 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

Il quadro sinottico successivo descrive, per i sette ambiti di approfondimento previsti dall'art. 37(2), i principali contenuti del Rapporto.

**Tab. 1. Quadro sinottico sulla valutazione ex ante degli strumenti finanziari**

Reg. (UE) n. 1303/2013	Ambito di approfondimento	Descrizione
<b>A - VALUTAZIONE DELLE CONDIZIONI DI MERCATO</b>		
37(2) a)	Fallimenti di mercato, condizioni di investimento subottimali ed esigenze di investimento per priorità strategiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ analisi dello scenario economico regionale per il settore agricolo, forestale e agroalimentare</li> <li>▪ identificazione dei problemi di mercato</li> <li>▪ esame delle situazioni di disequilibrio tra domanda e offerta di credito</li> </ul>
37(2) b)	Valore aggiunto degli strumenti finanziari che saranno attivati	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ valore aggiunto dello strumento finanziario (dimensione quantitativa e qualitativa)</li> <li>▪ confronto tra strumenti finanziari alternativi</li> <li>▪ coerenza con altre forme di intervento pubblico destinate allo stesso mercato</li> <li>▪ implicazioni in materia di aiuti di stato</li> <li>▪ misure volte a minimizzare la distorsione del mercato</li> </ul>
37(2) c)	Risorse aggiuntive (pubbliche e private) che lo strumento finanziario è in grado di attivare	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ stima delle risorse aggiuntive che lo strumento finanziario è in grado di attirare</li> <li>▪ effetto leva atteso</li> </ul>

<sup>1</sup> La valutazione ex ante è stata realizzata in conformità a quanto previsto dal dettato regolamentare – in particolare, Reg. (UE) n. 1303/2013, Reg. delegato (UE) n. 480/2014, Reg. di esecuzione (UE) n. 964/2014) – e sulla base delle indicazioni delle Linee Guida comunitarie.

Reg. (UE) n. 1303/2013	Ambito di approfondimento	Descrizione
37(2) d)	Lezioni dell'esperienza	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ esperienze sul ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento</li> <li>■ analisi delle valutazioni ex ante sugli strumenti finanziari</li> <li>■ applicazione delle lezioni apprese</li> </ul>
<b>B - ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLO SF</b>		
37(2) e)	<i>Strategia di investimento proposta</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ambito di applicazione e raggio di azione</li> <li>■ modello attuativo prescelto rispetto alle indicazioni dell'art. 38 Reg. (UE) n. 1303/2013</li> </ul>
37(2) f)	<i>Risultati attesi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ risultati e output attesi rispetto alle Priorità del PSR</li> <li>■ sistema di monitoraggio</li> </ul>
37(2) g)	<i>Disposizioni per l'aggiornamento/revisione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ motivazioni che portano alla revisione della valutazione</li> </ul>

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Commissione Europea, Banca Europea degli Investimenti, PricewaterhouseCoopers

## 2 Approccio metodologico

Nell'ottica di rispondere alle esigenze conoscitive della CE e, soprattutto, dell'Amministrazione regionale, è stato privilegiato un approccio in grado di associare considerazioni di natura qualitativa ad elementi di carattere quantitativo. Sotto il profilo strettamente operativo, l'esercizio valutativo è stato organizzato secondo tre piani di analisi, di seguito brevemente sintetizzati.

### A. Attività basata su analisi di tipo documentale finalizzata alla ricostruzione del contesto in cui operano gli SF

L'analisi documentale è stata condotta prendendo in considerazione più tipologie di fonti: a) atti normativi e programmatici a livello comunitario, nazionale e regionale; b) informazioni direttamente presenti sui portali istituzionali; c) report e focus tematici realizzati per conto di soggetti pubblici; d) banche dati e documenti prodotti da società statistiche o uffici studio a livello nazionale ed internazionale; e) testi e riviste di settore; f) studi di caso.

### B. Instaurazione di un canale di confronto costante con l'Amministrazione regionale

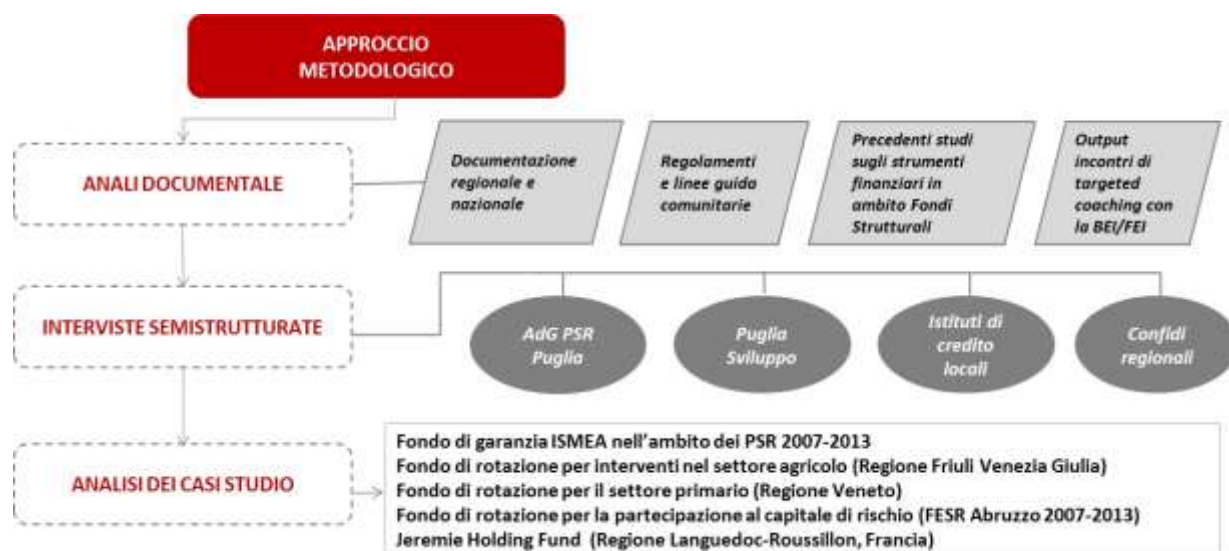
La collaborazione con l'Autorità di Gestione del PSR è risultata funzionale a ricostruire l'esperienza maturata sugli SF adottati in passato, soprattutto alla luce delle possibili implicazioni future per le politiche di sviluppo rurale regionale.

### C. Analisi field, attraverso la predisposizione di interviste in profondità rivolte ad attori privilegiati tramite l'utilizzo di questionari semi-strutturati al fine di arricchire il portato valutativo con considerazioni di carattere qualitativo

Il ricorso alle interviste in profondità ha permesso di approfondire le peculiarità del mercato locale, sondando il parere di attori direttamente o indirettamente coinvolti dall'attuazione di Strumenti Finanziari in agricoltura.

La figura seguente sintetizza l'approccio metodologico complessivo.

Fig. 1. Approccio metodologico adottato per la VEA degli SF del PSR Puglia 2014-2020



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Le informazioni raccolte sono risultate funzionali ad esplorare le seguenti dimensioni oggetto di analisi:

- ricostruzione del quadro normativo unionale;
- definizione e verifica del quadro programmatico;
- approfondimento del contesto territoriale;
- studio dello stato dell'arte sul tema degli strumenti finanziari nell'ambito dei Fondi strutturali e d'investimento europei e loro utilizzo nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.

Preme fare osservare che il portato informativo è stato “valorizzato” sia attraverso l'applicazione di analisi di *benchmarking* che mediante la compilazione di *check-list* ad hoc per la verifica degli argomenti minimi da affrontare nei singoli capitoli.

La collaborazione con l'Amministrazione regionale ha supportato la ricostruzione di dettaglio dell'esperienza maturata su Strumenti Finanziari in agricoltura nel corso delle passate programmazioni, soprattutto alla luce delle possibili implicazioni future, così come le interviste di profondità hanno permesso di valutarne i limiti applicativi.

### 3 Analisi di scenario: fallimenti di mercato, condizioni di sotto-investimento e fabbisogno di intervento

Il presente capitolo è volto a restituire un quadro di sintesi del mercato del credito per le imprese del settore agricolo, forestale e dell'industria alimentare, al fine di offrire gli elementi di conoscenza per poter formulare una risposta ai seguenti quesiti valutativi:

- 1) *Quali aspetti del contesto socio-economico regionale sono favorevoli allo sviluppo delle imprese del settore agricolo, forestale ed agroalimentare? Quali quelli sfavorevoli?*
- 2) *Quali sono i vari vincoli che limitano le potenzialità di sviluppo delle imprese del settore agricolo, forestale ed agroalimentare? Quali sono, se presenti, gli ostacoli che ne limitano l'accesso ai finanziamenti?*
- 3) *Qual è la dimensione del gap esistente tra la domanda e l'offerta di finanziamento?*

Il capitolo, quindi, risponde a quanto previsto dall'articolo 37 (2) (a) del Reg. (UE) n. 1303/2013, ovvero fornire un'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento nell'ambito dei settori di intervento, obiettivi tematici o priorità di investimento da affrontare mediante lo strumento finanziario previsto.

#### 3.1 Principali caratteristiche del contesto economico regionale

Il PIL pro capite in Puglia, osservato nel trend della serie storica compresa tra il 2008 e il 2014, pur mostrando segnali di ripresa successivi al calo rilevante del 2009 non è ancora tornato ai livelli del 2008. Altresì, il raffronto tra il dato regionale e quello medio nazionale permette di rilevarne un differenziale negativo pari, per tutto il periodo osservato, a circa 10.000 euro.

Tab. 2. PIL pro capite in Puglia, nel Sud e in Italia dal 2008 al 2014 (valori in € a prezzi di mercato)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Puglia	17.229	16.756	16.895	17.107	17.140	16.973	16.919
Sud	18.387	17.849	17.832	18.040	17.888	17.624	17.509
Italia	27.563	26.413	26.837	27.287	26.760	26.496	26.548

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

Il trend negativo osservato in Puglia nella serie storica analizzata (2008-2014) è in linea con l'andamento, analogamente sfavorevole, dei valori registrati a livello nazionale e sovra regionale (Sud Italia). Esaminando l'andamento percentuale fino al 2014 (grafico successivo) ed assumendo come anno base il 2007, è possibile notare come in Puglia il PIL sia diminuito del 2,8%, rispetto al 4,6% a livello di Sud Italia ed al 3,1% di media nazionale.

**Fig. 2. Tasso di crescita del PIL in Puglia, nel Sud e in Italia (variazioni percentuali su valori concatenati, anno di riferimento 2007)**

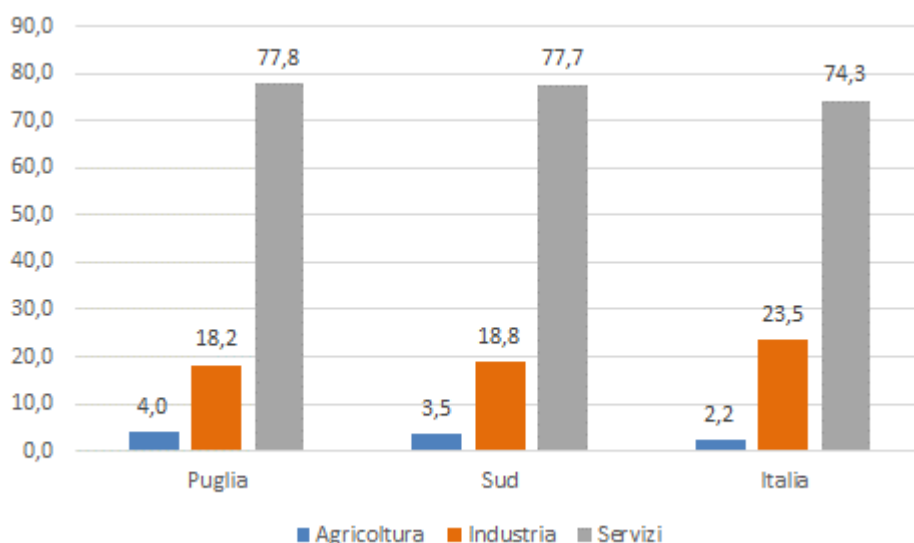


Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Istat, Conti e aggregati economici territoriali

In Puglia i tre macrosettori (agricoltura, industria e servizi) contribuiscono al valore aggiunto complessivamente rilevato a livello regionale con le quote riportate nel grafico successivo (Agricoltura 4,0%, Industria 18,2%; Servizi 77,8%).

Il raffronto tra i dati regionali e nazionali della composizione settoriale del valore aggiunto per macro settore, consente di rilevare che in Puglia il comparto agricolo concorre in misura maggiore al valore aggiunto rispetto a quanto accade a livello nazionale (4,0% regionale e 2,2% nazionale). Tale caratteristica è tipica delle regioni meridionali dove, a parte casi isolati, solamente l'industria alimentare assume un peso significativo. Tuttavia, l'economia pugliese, accentua tale caratteristica anche rispetto alla media del Sud dove il settore primario partecipa alla formazione del valore aggiunto per il 3,5% a fronte del 4,0% della Puglia.

**Fig. 3. Composizione settoriale del valore aggiunto in Puglia, nel Sud e in Italia (2014, valori %)**



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

Passando ad analizzare il comparto agricolo regionale, sulla base dei dati del 6° Censimento generale dell'agricoltura del 2010, in Puglia risultano presenti 271.754 aziende agricole e



zootecniche. La specificità più evidente, esaminando la composizione della produzione agricola regionale, riguarda il peso delle colture permanenti, che risultano la coltura prevalente nel 78,8% delle aziende. Più della metà di tali aziende sono attive nella filiera olivicola con la restante quota particolarmente rappresentata dal comparto della viticoltura e della frutticoltura.

La rilevante presenza delle aziende attive nelle colture permanenti determina un utilizzo della superficie agricola utilizzata (SAU) regionale pari al 42,4%, altresì, coerentemente con la vocazione produttiva aziendale, benché le aziende del comparto dei seminativi rappresentino circa il 13% delle aziende attive in regione, la SAU delle stesse ha un'incidenza sul totale della SAU regionale pari al 36,6%.

La Produzione Standard (PS) delle aziende agricole e zootecniche presenti in regione si concentra nelle colture permanenti che generano il 47% della PS totale regionale, seguite dalle aziende attive nel seminativo, la cui PS ha un'incidenza sulla PS totale regionale pari al 24,8%.

Analoghi valori si osservano in relazione alle giornate di lavoro annue che per quanto riguarda le aziende attive nelle colture permanenti hanno un'incidenza sul totale regionale di giornate lavorative annue pari al 66,1%.

**Tab. 3. Aziende, superficie agricola utilizzata, produzione standard aziendale e numero di giornate di lavoro annue per orientamento tecnico economico in Puglia (2010, valori assoluti e in %)**

	Aziende		Superficie agricola utilizzata		Produzione standard		N. giornate di lavoro annue	
	Valori assoluti	Incidenza %	Ettari (migliaia)	Incidenza %	Milioni di euro	Incidenza %	Milioni di gg	Incidenza %
Seminativi	34.701	12,8	470,8	36,6	886,8	24,8	4,7	16,7
Ortofloricoltura	2.429	0,9	13,4	1,0	351,0	9,8	0,8	2,9
Colture permanenti	214.216	78,8	544,9	42,4	1.682,8	47,0	18,7	66,1
di cui viticoltura	33.405	12,3	140,1	10,9	858,1	24,0	5,8	20,6
di cui frutta e agrumi	14.904	5,5	45,2	3,5	196,8	5,5	1,7	5,9
di cui olivicoltura	147.059	54,1	275,8	21,5	382,6	10,7	8,7	30,8
di cui diverse combinazioni	18.848	6,9	83,7	6,5	245,2	6,9	2,5	8,8
Erbivori	3.546	1,3	111,7	8,7	240,4	6,7	1,5	5,2
Granivori	187	0,1	2,6	0,2	103,2	2,9	0,1	0,3
Policoltura	11.261	4,1	92,5	7,2	230,6	6,4	1,8	6,4
Poliallevamento	142	0,1	4,2	0,3	20,5	0,6	0,1	0,2
Miste	1.160	0,4	33,6	2,6	62,4	1,7	0,4	1,6
Non classificate	4.112	1,5	11,7	0,9	-	-	0,2	0,5
<b>Totale</b>	<b>271.754</b>	<b>100</b>	<b>1.285,3</b>	<b>100</b>	<b>3.577,8</b>	<b>100</b>	<b>28,3</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT, 6° Censimento generale dell'agricoltura

Spostando l'analisi su un livello territoriale inferiore, osservando le variazioni nel periodo intercensuario (2000-2010) a livello provinciale si nota che è generalmente diminuito il numero di aziende, con valori negativi superiori al 20% in tutte le province ad eccezione di Foggia (-11,7) e di Lecce (-5,0). Alla riduzione del numero di aziende non è corrisposta una diminuzione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) che anzi è cresciuta in tutte le province con un picco di utilizzo nella provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT).

Tab. 4. Aziende, superficie agricola utilizzata e superficie agricola totale per provincia (anni 2000 e 2010, valori assoluti e in %)

	2000			2010			Var % 2000-2010		
	Az. (n.)	SAU (ha)	SAT (ha)	Az. (n.)	SAU (ha)	SAT (ha)	Az.	SAU	SAT
Foggia	54.608	489.644	546.655	48.199	495.111	536.110	-11,7	1,1	-1,9
Bari	85.154	261.656	282.804	61.068	268.312	287.482	-28,3	2,5	1,7
Taranto	41.523	134.258	155.938	31.513	135.144	152.755	-24,1	0,7	-2,0
Brindisi	48.945	117.691	123.752	37.040	119.537	127.015	-24,3	1,6	2,6
Lecce	74.774	151.732	162.407	71.060	161.131	173.783	-5,0	6,2	7,0
BAT	31.690	92.596	97.695	22.874	106.054	111.753	-27,8	14,5	14,4
<b>Puglia</b>	<b>336.694</b>	<b>1.247.577</b>	<b>1.369.251</b>	<b>271.754</b>	<b>1.285.290</b>	<b>1.388.899</b>	<b>-19,3</b>	<b>3,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Sud</b>	<b>929.514</b>	<b>3.571.517</b>	<b>4.683.196</b>	<b>691.281</b>	<b>3.554.349</b>	<b>4.426.635</b>	<b>-25,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>-5,5</b>
<b>Italia</b>	<b>2.396.274</b>	<b>13.181.859</b>	<b>18.766.895</b>	<b>1.620.884</b>	<b>12.856.048</b>	<b>17.081.099</b>	<b>-32,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>-9,0</b>

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT, 6° Censimento generale dell'agricoltura

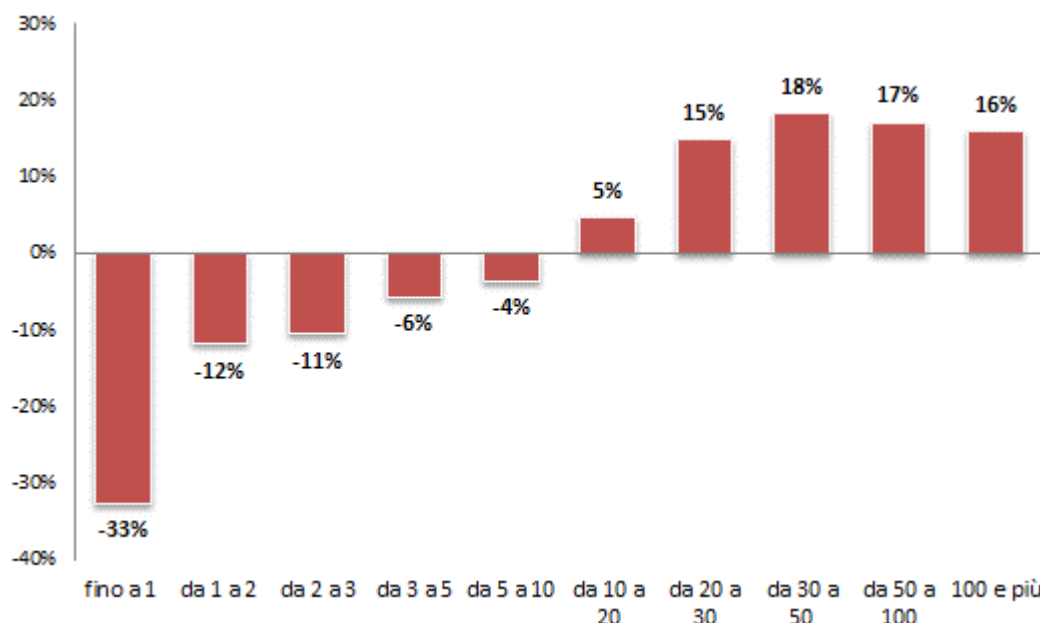
Dal 2000 al 2010, dunque, a livello regionale diminuiscono il numero di aziende (-19,3) ed aumenta sia la SAU (3,0) che la SAT (1,4). Tale evidenza è il risultato del ridimensionamento delle aziende di piccole dimensioni la cui superficie aziendale è stata spesso inglobata da quelle più grandi, concorrendo alla crescita della dimensione media aziendale sia in termini di Superficie Agricola Totale (SAT) che di SAU. Infatti, anche in ragione della complessiva crescita della SAU e della SAT a livello regionale, la dimensione media aziendale in termini di SAT è passata da 4 ha del 2000 a 5,1 ha del 2010, analogamente alla crescita in termini di SAU che è passata da 3,7 ha del 2000 a 4,7 ha del 2010.

Tali valori sono in linea con quanto registrato a livello nazionale dove, analogamente, si registra un aumento delle dimensioni aziendali in termini di SAU e di SAT, pur se la quantità totale di SAU e SAT è diminuita. In particolare, la dimensione media a livello nazionale è passata da 5,5 ha di SAU del 2000 a 7,9 ha nel 2010 con una crescita assoluta pari a 2,4 ha, mentre in termini di SAT la crescita assoluta è pari a 2,8 ha, passando dai 7,8 ha del 2000 ai 10,5 ha del 2010.

Benché distanti dalle dimensioni medie nazionali delle aziende, il grafico successivo consente di osservare che negli ultimi dieci anni (2000-2010) le aziende agricole regionali con meno di un ettaro sono diminuite di un terzo e sono solamente le aziende con classi di SAU superiori ai 10 ettari a crescere numericamente.



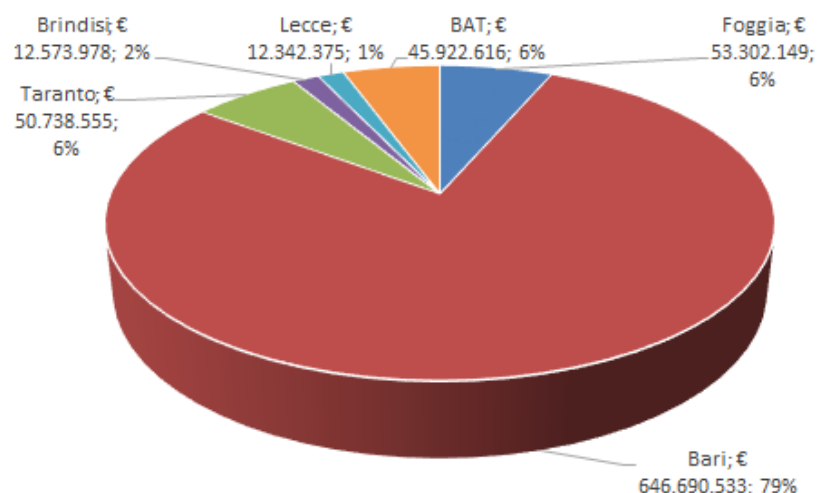
Fig. 4. Variazione del numero di aziende agricole in Puglia per classe di SAU (Censimenti 2000 e 2010, variazione in %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT, 6° Censimento generale dell'agricoltura

Passando ad analizzare le esportazioni, il settore agro-alimentare pugliese, con le esportazioni di prodotti derivanti da agricoltura, silvicoltura e pesca pari a circa 821 milioni di euro nel 2015, rappresenta circa il 10% del volume totale di esportazioni regionali (circa 8 miliardi di euro). È opportuno evidenziare che il 79% delle esportazioni dell'agricoltura, silvicoltura e pesca è prodotto nella provincia di Bari.

Fig. 5. Composizione delle esportazioni di prodotti del comparto agricoltura, silvicoltura e pesca tra le province pugliesi nel 2015 (valori assoluti e %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT COEWEB

Analizzando il trend di performance delle esportazioni di prodotti da agricoltura, silvicoltura e pesca, nella serie storica 2000-2015, ponendolo in raffronto con il livello nazionale, è possibile

verificare un andamento altalenante del tasso di crescita annuale che tuttavia al 2015 si attesta al +38% rispetto al 2000, in linea con i valori registrati a livello nazionale.

**Fig. 6. Tasso di crescita annuale delle esportazioni di prodotti del comparto agricoltura, silvicoltura e pesca dal 2001 al 2015 (valori percentuali su base 2000)**



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT COEWEB

### 3.2 Problemi di mercato che impattano sullo sviluppo delle imprese

Molti dei problemi di mercato evidenziati a livello nazionale dalla valutazione ex ante degli strumenti finanziari (MIPAAF, 2015<sup>2</sup>), si dimostrano sostanzialmente omogenei rispetto agli elementi di criticità evidenziati nell'analisi di contesto del PSR Puglia 2014-2020 e pertanto vengono di seguito riportati e integrati sulle evidenze regionali.

#### **Frammentazione e inefficienza della filiera**

Nonostante l'evoluzione degli ultimi decenni permane, anche a livello regionale, 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.

In particolare, come descritto precedentemente, i dati del 6° Censimento generale dell'agricoltura (ISTAT, 2010) a livello regionale permettono di osservare come le 271.754 aziende agricole regionali abbiano a disposizione una SAU media di 4,7 ettari, inferiore alla media nazionale (7,9) e pari a circa un terzo della superficie a disposizione delle aziende EU27 (14,3). A fronte di tali dati le giornate di lavoro annue svolte in media in ciascuna azienda pugliese sono pari a circa 104 vengono svolte in media contro la media di 154 considerando l'analogo dato nazionale.

La dimensione economica media delle aziende agricole regionali – misurata in euro di standard output – è pari a 16.487 €, contro un valore medio nazionale di 30.514 € ed EU27 di 25.450 €, ciò a dire che mediamente un'azienda regionale produce un valore di reddito annuo, misurato in standard output, inferiore a quello nazionale di circa 14.000 euro.

A tale quadro si aggiunge, sia a livello regionale che nazionale, lo scarso potere contrattuale dei produttori agricoli che subiscono in maggior misura l'incremento dei prezzi delle materie prime. L'inefficienza delle relazioni contrattuali e della logistica, oltre alle carenze infrastrutturali e strutturali dell'intera filiera agroalimentare, tende, dunque, a determinare un incremento dei costi.

<sup>2</sup> MIPAAF (2015), Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-2020. Valutazione ex ante nazionale, pag. 14 e ss.

Ulteriori debolezze della filiera si riscontrano nel grado (piuttosto basso) di concentrazione della fase distributiva e commerciale, ancora non allineato a quello dei principali Paesi europei.

### **Accesso alle tecnologie e innovazione**

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.

Ad esso, si associa un ulteriore elemento di debolezza rappresentato dalle caratteristiche intrinseche degli investimenti in ricerca e sviluppo (altro rischio e alta incidenza di capitale), difficilmente sostenibili da una singola impresa, in modo particolare nel settore agricolo, dove – al contempo – risultano abbastanza limitate le forme di cooperazione per lo svolgimento di tali attività.

A tal riguardo, gli investimenti fissi lordi delle aziende agricole pugliesi nel 2013 sono stati pari a circa 405 milioni di euro (ISTAT), pari a circa il 4% degli investimenti del comparto a livello nazionale. Tali investimenti, rappresentano circa il 16% del valore aggiunto dell'agricoltura, silvicoltura e pesca regionale contro un valore nazionale che supera il 30%.

Ulteriori limiti sono riconducibili alla distanza tra il mondo della ricerca e quello produttivo, sia in termini di integrazione e collaborazione, sia di definizione di ricerche in grado di rispondere ai fabbisogni delle specifiche realtà produttive e territoriali.

### **Accesso alla forza lavoro qualificata**

Senilizzazione e basso grado di istruzione sono fattori limitanti che caratterizzano il settore agricolo nazionale, cui si associa una scarsa presenza di soggetti specializzati (diplomati e laureati) ad indirizzo agrario.

A livello regionale, il medesimo elemento ostativo è particolarmente caratterizzato. Infatti, come descritto nell'analisi di contesto del PSR Puglia 2014-2020, nel territorio regionale è elevato il livello di senilizzazione degli imprenditori pugliesi così come lo scarso ricambio generazionale: oltre il 62% ha più di 55 anni, mentre appena il 4,2% ha meno di 35 anni. Lo scarso ricambio generazionale è dovuto anche alla scarsa propensione dei giovani ad insediarsi nelle aziende di famiglia, cui consegue il rischio di abbandono delle terre. Inoltre, questa difficoltà di trasferimento delle aziende determina, a causa di divisioni ereditarie, la suddivisione dell'azienda originaria in più aziende di piccole dimensioni più piccole e quindi strutturalmente più deboli concorre direttamente alla precedentemente descritta frammentazione della filiera quale fattore limitante.

### **Rischi specifici dell'attività agricola**

Agli elementi sopra esposti, si affianca il rischio tipico dell'attività agricola connesso all'andamento delle condizioni climatiche e al verificarsi di eventi a carattere catastrofe, che sempre con maggiore frequenza inficiano il risultato produttivo. La scarsa cultura e diffusione degli strumenti di *risk-management* nelle imprese agricole non agevola il contenimento delle perdite economiche e la salvaguardia dell'attività di impresa stessa. In tal senso, sempre più le imprese agricole regionali sono state esposte al libero mercato, confrontandosi con prezzi dei fattori produttivi e degli output non sempre in grado di garantire la redditività aziendale. Un sostegno è rappresentato dagli aiuti diretti quali integrazione al reddito. Tuttavia, opportune strategie di gestione del rischio potrebbero consentire la salvaguardia delle performance aziendali, con particolare riferimento alla diversificazione delle produzioni, allo svolgimento di attività connesse ed accessorie, alla partecipazione a programmi di gestione del rischio (assicurazioni, fondi di mutualità, strumenti di stabilizzazione del reddito).

## **3.3 Esame delle situazioni di disequilibrio tra domanda e offerta di credito**

Il settore agricolo si caratterizza per la netta preponderanza di micro e piccole imprese, per le quali l'obbligo di tenuta della contabilità formale è particolarmente ridotto. Gli adempimenti dal

punto di vista della tenuta libri non sono particolarmente stringenti e, spesso, il patrimonio dell'impresa non è distinguibile da quello dell'imprenditore. Per questi motivi, **circa il 95% delle imprese agricole non dispone di una documentazione formale che ne attesti le capacità reddituali e la situazione finanziaria, rendendo strutturalmente difficile l'accesso al credito** delle imprese del settore, per effetto di un evidente fenomeno di asimmetria informativa.

L'accesso al credito<sup>3</sup> delle imprese agricole è stato favorito, fino al 1993, dalla legislazione bancaria, che prevedeva sezioni speciali per il credito agrario all'interno degli istituti di credito, creando nelle banche spesso dei settori chiusi che – pur conoscendo tutto dell'agricoltura – non trasferivano questa conoscenza al resto della banca; non recepivano le evoluzioni, in termine di tecniche di affidamento e di valutazione del rischio, che nel frattempo maturavano nel settore bancario. Dal 1994<sup>4</sup>, in seguito alla riforma bancaria e alla scelta legislativa del modello di “banca universale”, e al ricambio del personale, che ha progressivamente esaurito le risorse umane specializzate sulla tematica, il settore agricolo si è trovato di fronte delle banche sempre meno capaci di valutare correttamente le proprie richieste di finanziamento.

A questi elementi si aggiunge, negli anni duemila, la nuova normativa di vigilanza, che recependo gli accordi sul capitale prudenziale (Basilea 2), ha strettamente connesso il costo dei finanziamenti al rischio percepito dal finanziatore, rafforzando come mai prima i modelli di *rating*<sup>5</sup> come strumenti di misurazione del rischio.

Parallelamente, i vincoli comunitari in materia di aiuti di Stato alle imprese, e la progressiva restrizione delle politiche di bilancio nazionali, hanno prosciugato il tradizionale canale privilegiato di accesso al credito per le imprese agricole, costituito dal credito agevolato. L'impresa agricola è stata dunque spinta sempre più ad attingere ai normali canali del credito bancario, più oneroso e soggetto a criteri di valutazione più severi e standardizzati.

Date queste premesse, sono stati indagati, nei paragrafi seguenti, le caratteristiche strutturali in termine di Investimenti fissi lordi e il mercato del credito agricolo.

### **3.3.1 Elementi strutturali di criticità nell'accesso al credito per le imprese agricole**

La crisi, finanziaria prima ed economica dopo, iniziata nel 2008 ha determinato in Italia una caduta forte e prolungata degli investimenti, influenzando anche sulle condizioni di accesso al credito. In quest'ambito, come evidenziato all'interno dell'analisi di contesto del PSR Puglia 2014-2020<sup>6</sup>, *«uno studio dell'osservatorio Ismea sul credito segnala che nelle aree meridionali le condizioni di accesso sono risultate nel 2014 meno favorevoli rispetto al 2013 per il 41,2% delle aziende del campione, poco meno di 14 punti percentuali in più rispetto alle aziende del Centro e del Nord-Ovest e più di 17 punti percentuali rispetto al Nord-Est. Uno degli elementi di maggiore criticità nell'accesso al credito in aree meridionali risiede, per quasi il 60% delle aziende del campione, nella eccessiva onerosità delle garanzie richieste»*.

Ad ulteriore conferma degli effetti negativi della crisi, come rappresentato nei grafici seguenti, è possibile osservare in Puglia un trend degli investimenti fissi lordi (IFL) in agricoltura, silvicoltura e pesca che, nella serie storica 2007-2013, si attesta su un valore negativo pari a -35%. Il raffronto del trend regionale con quello registrato a livello di regioni del Sud e con quello medio nazionale permette di rilevare una condizione regionale meno sfavorevole rispetto all'insieme delle regioni del Sud, dove tra il 2007 e il 2013 gli investimenti sono diminuiti del 51%, tuttavia piuttosto distante dal seppur negativo trend nazionale (-26%) nella medesima serie storica.

<sup>3</sup> MIPAAF (2015), *op. cit.*

<sup>4</sup> A partire dal gennaio 1994 è entrato in vigore il nuovo testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (decreto legislativo 385/93), che ha abrogato la legge istitutiva del credito agrario (legge 1760/28).

<sup>5</sup> I modelli di rating poggiano essenzialmente sulla predizione statistica dei default basandosi sui dati quantitativi che scaturiscono dai bilanci delle imprese osservate, esasperando il problema di asimmetria informativa illustrato in precedenza.

<sup>6</sup> PSR Puglia 2014-2020, pag. 36.

**Fig. 7.** Investimenti fissi lordi in agricoltura, silvicoltura e pesca in Puglia, nel Sud e in Italia (anni dal 2007 al 2013; valori a prezzi correnti in milioni di €; asse delle ordinate: sinistra valori regionali; destra valori sovra regionali)

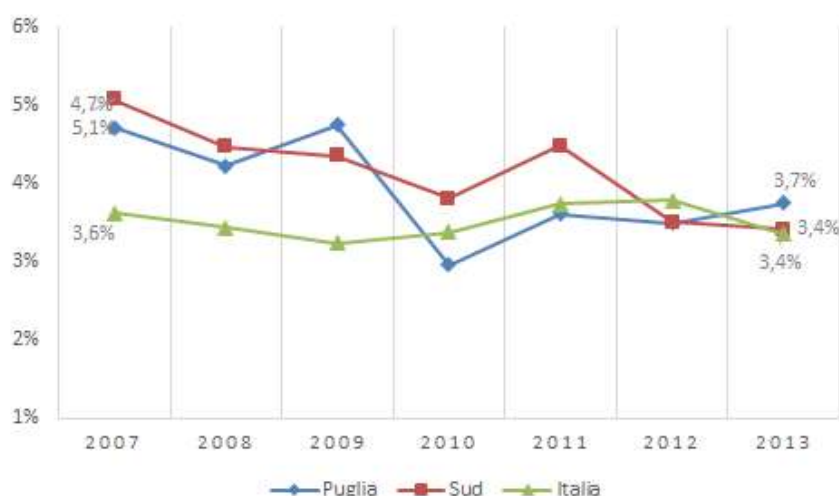


Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

Proseguendo l'analisi dell'andamento degli IFL in agricoltura, silvicoltura e pesca nella serie storica 2007-2013 ed effettuando una disamina della loro incidenza rispetto al totale degli IFL a livello regionale è possibile osservare che tale incidenza nel 2013 si attesta su un valore del 3,7% testimoniando l'andamento negativo nella serie storica osservata, in cui il valore di partenza, dunque nel 2007, è stato pari al 5,1%. Tuttavia, vale la pena osservare - ad un livello di maggior dettaglio - l'andamento annuale degli IFL in agricoltura che consente di rilevare, successivamente al considerevole decremento registrato nel 2010, con un valore pari a circa il 3%, un trend in, seppur debole, ripresa nelle ultime tre annualità osservate (2011, 2012 e 2013) nel corso delle quali la quota di IFL in agricoltura sul totale degli IFL continua gradualmente a crescere giungendo al 3,7% registrato nel 2013.

Il raffronto dei dati rilevati a livello regionale con quelli registrati a livello delle regioni del Sud Italia e a quello nazionale consentono di verificare che il contesto pugliese, per lo più costantemente in linea con quello delle regioni del Sud, si è andato livellando con quello della media nazionale, nel quale gli IFL in agricoltura hanno ricoperto nell'ultimo settennio una quota mai superiore al 4%.

**Fig. 8.** Incidenza degli investimenti fissi lordi in agricoltura, silvicoltura e pesca sul totale degli investimenti fissi lordi in Puglia, nel Sud e in Italia (anni dal 2007 al 2013; valori in %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

Passando ad analizzare i prestiti bancari, a dicembre 2014 i finanziamenti erogati al settore privato non finanziario in Puglia sono diminuiti del 1,0% per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente anno, mentre dai primi mesi del 2015 la contrazione si è attenuata mostrando **importanti segnali di ripresa**, fino a giungere, nel primo semestre del 2016, al valore positivo del 1,5%. Tale andamento registrato a livello complessivo del settore privato, analizzato per settore di attività mostra importanti segnali di crescita sia per le imprese medio-grandi che per le famiglie consumatrici, mentre per quanto riguarda **i prestiti alle piccole imprese la situazione mostra rilevanti segnali di criticità** con valori ininterrottamente negativi.

Tab. 5. Prestiti bancari per settore di attività economica in Puglia (variazioni percentuali su dodici mesi ad eccezione degli ultimi due dati trimestrali del 2016)

	Tot settore privato	Imprese medio-grandi	Piccole imprese	Famiglie consumatrici
Dicembre 2014	-1,0	-0,8	-2,4	-0,4
Dicembre 2015	0,3	-0,5	-1,3	1,3
Marzo 2016	0,8	0,2	-0,8	1,9
Giugno 2016	1,5	1,3	-1,1	2,5

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Banca d'Italia

### 3.3.2 Il mercato del credito per le imprese agricole

Per analizzare più nel dettaglio alcuni elementi di rilievo della gestione patrimoniale si è fatto ricorso alle analisi elaborate da Banca d'Italia sui dati della Centrale dei rischi<sup>7</sup> che rileva tutte le posizioni di rischio delle banche, delle società finanziarie di cui all'articolo 106 del Testo Unico Bancario.

Alla fine del 2015 erano iscritti negli elenchi tenuti dalla Banca d'Italia 508 confidi a livello nazionale, di cui 63 iscritti all'albo nel Nord-est, 78 nel Nord-ovest, 102 nel Centro e i rimanenti 259 nel Sud e nelle Isole. In quest'ultima macro-area, a dicembre 2015 risultano concesse garanzie per un valore di 3.737 milioni di euro pari al 21% del totale delle garanzie rilasciate a livello nazionale, con un valore medio di 17,9 milioni di euro **(tab. 6)**.

Tab. 6. Numero di confidi e valore delle garanzie rilasciate in Italia al 31/12/2015 (valori in milioni di euro)

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Numero confidi	78	63	102	201	508
Valore totale delle garanzie rilasciate	7.353	4.104	4.036	3.795	19.289
<i>di cui concesse da confidi maggiori<sup>8</sup></i>	6.018	3.051	3.173	1.486	13.729
Valore medio delle garanzie	85,5	52,0	34,5	17,8	39,0

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su Banca d'Italia e Centrale dei rischi

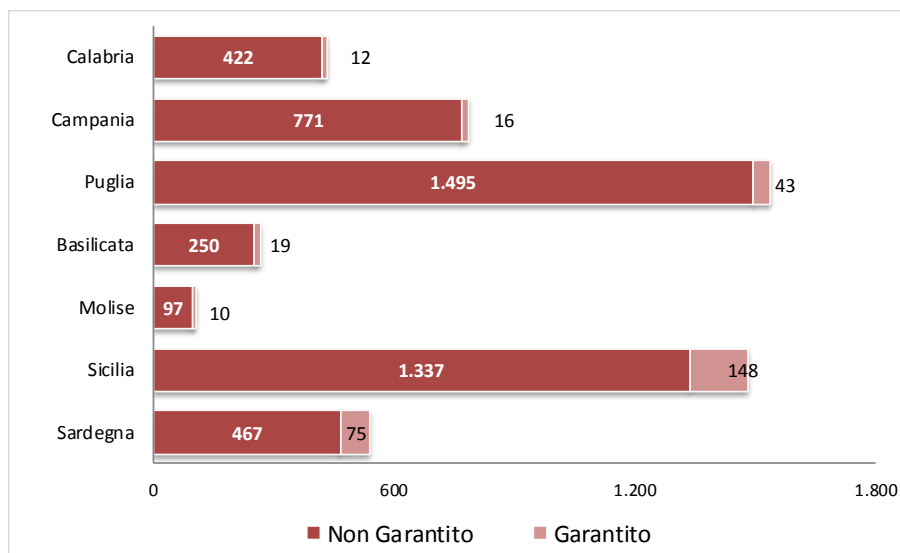
<sup>7</sup> La Centrale dei rischi rileva tutte le posizioni di rischio delle banche, delle società finanziarie di cui all'articolo 106 del testo unico bancario, iscritte nell'albo e/o nell'elenco speciale di cui agli articoli, rispettivamente, 64 e 107 del medesimo TUB e delle società per la cartolarizzazione dei crediti, per le quali l'importo accordato o utilizzato o delle garanzie rilasciate superi la soglia di 75.000 euro (fino a dicembre 2008) ovvero di 30.000 euro (da gennaio 2009). Le sofferenze sono censite a prescindere dall'importo.

<sup>8</sup> I confidi maggiori sono quelli che, concedendo più di 75 milioni di euro di garanzie, erano iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TUB come regolamentato prima della riforma introdotta dal D.lgs. 141/2010.



Come mostrato nella figura successiva, in Puglia, nel 2015, sono stati erogati prestiti in agricoltura, alle imprese con meno di venti addetti, per 1.538 milioni di euro, dei quali 43 milioni di euro risultano coperti da una garanzia di confidi. Nella regione si concentra circa il 5,1% del volume dei prestiti su base nazionale, valore ben al di sopra di quello fatto registrare dalla maggior parte delle altre regioni meridionali con analoghe caratteristiche dal punto di vista delle dimensioni del settore produttivo agricolo (Campania 2,5%, Calabria 1,4% e Sardegna 1,7%).

**Fig. 9. Volume dei prestiti garantiti da confidi alle imprese agricole con meno di venti addetti (2015, valori in milioni di euro)**



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su Banca d'Italia e Centrale dei rischi

Tuttavia, considerando l'andamento dell'ultimo triennio (2013-2015) è possibile rilevare una variazione percentuale tra le due annualità di riferimento che risulta negativa sia per i prestiti alle imprese garantite da confidi che per quelli alle imprese non garantite. Tali dati risultano una eccezionalità se raffrontati con i valori fatti registrare dalle altre regioni meridionali che, ad esclusione della Calabria, mostrano tutti un andamento positivo.

**Tab. 7. Prestiti alle imprese agricole con meno di 20 addetti (2013-2015, valori in milioni di euro e variazione %)**

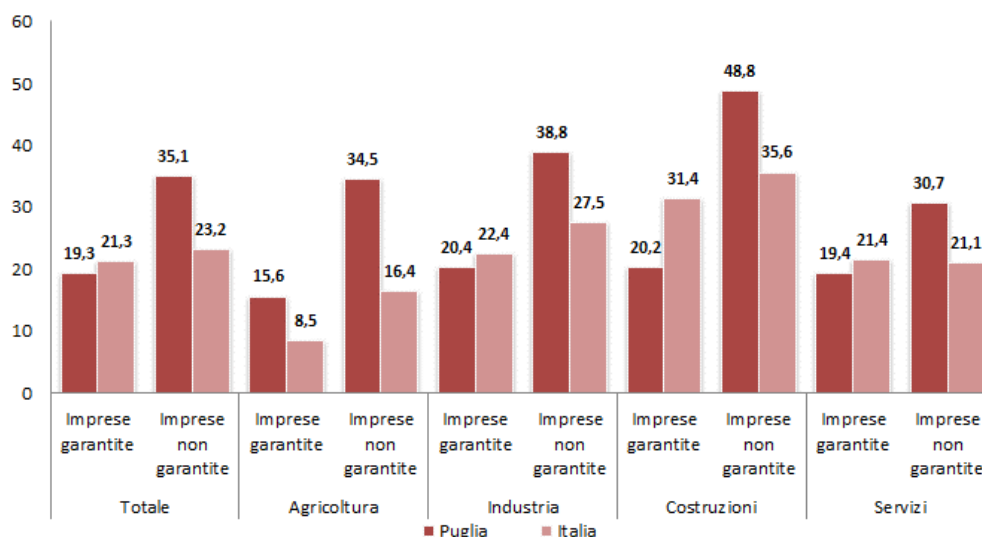
	Anno 2013		Anno 2014		Anno 2015		Var. % 2013-2015 imp. garantite da confidi	Var. % 2013-2015 imp. non garantite da confidi
	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi	Imprese garantite da confidi	Imprese non garantite da confidi		
Puglia	44	1.539	43	1.503	43	1.495	-2%	-3%
Basilicata	17	235	16	243	19	250	11%	6%
Calabria	13	445	11	424	12	422	-8%	-5%
Campania	13	729	16	749	16	771	19%	5%
Molise	6	95	8	92	10	97	40%	2%
Sardegna	69	463	70	452	75	467	8%	1%
Sicilia	150	1.320	148	1.308	148	1.337	-1%	1%

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su Banca d'Italia

Nel settore agricolo pugliese l'incidenza delle sofferenze sui prestiti garantiti da confidi risulta minore rispetto a tutti altri settori economici a livello regionale. In particolare, l'indice di sofferenza delle imprese agricole garantite da confidi nel 2015 si attesta su un valore del 15,6%, ben più alto

rispetto alla media nazionale (8,5%). Tuttavia, il differenziale tra il dato regionale e la media nazionale cresce ulteriormente considerando l'indice di sofferenza delle imprese non garantite che per le imprese agricole pugliesi risulta più del doppio superiore di quello medio nazionale (rispettivamente 34,5% e 16,4%).

**Fig. 10. Incidenza delle sofferenze sui prestiti – garantiti e non - da confidi alle imprese con meno di 20 addetti per branca di attività economica in Puglia e in Italia (2015, valori in %)**

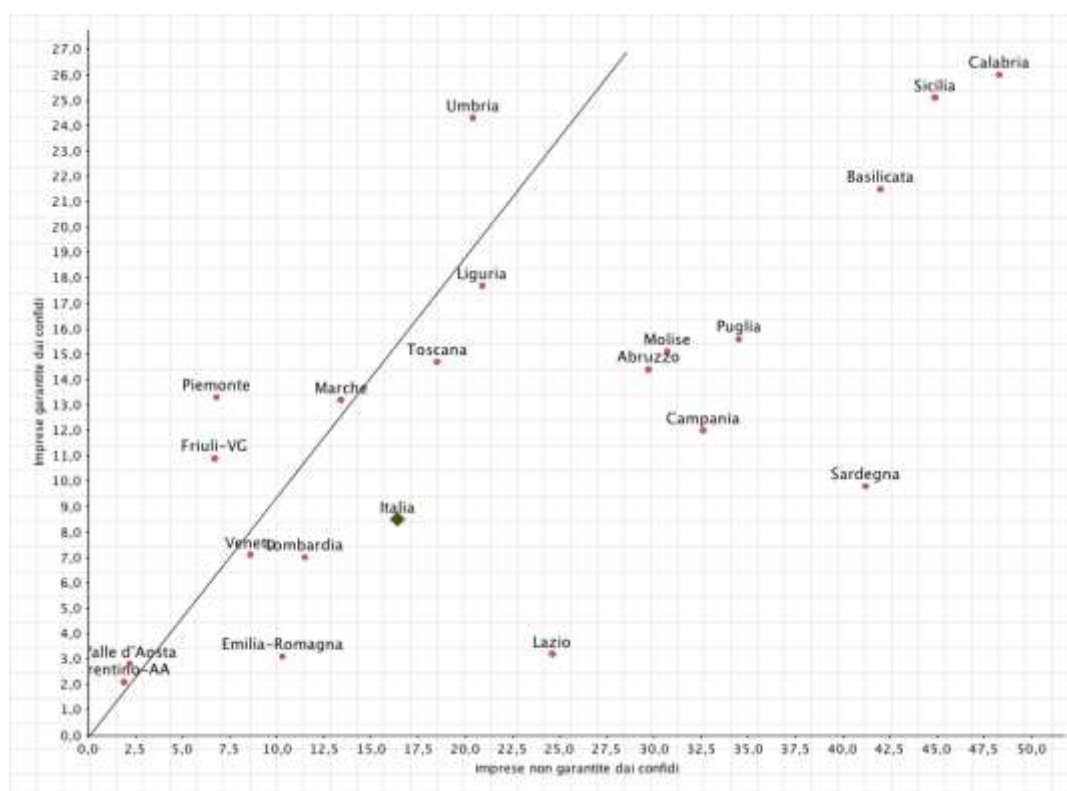


Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su Banca d'Italia e Centrale dei rischi

In conclusione, per poter esprimere un giudizio comparativo sul ruolo delle garanzie dei confidi nel ridurre le sofferenze presenti nelle regioni italiane, è stato sviluppato un grafico a dispersione a due dimensioni dove sull'asse y sono riportate le sofferenze sui prestiti afferenti ad imprese agricole delle regioni coperte da garanzie di confidi, mentre sull'asse x vengono visualizzate le sofferenze senza garanzia (asse x). La Puglia mostra in generale indici di sofferenza elevati con una preponderanza di quelli non garantiti da confidi rispetto a quelli coperti da garanzia. Tale evidenza, tuttavia, accomuna tutte le regioni del Mezzogiorno d'Italia.



Fig. 11. Indici di sofferenze in agricoltura nelle regioni italiane



Fonte: <http://alea-smefin.blogspot.it/2015/06/banca-ditalia-i-dati-sui-confidi-nel.html>

### BOX 1 - Disequilibrio tra domanda e offerta di credito nel settore agricolo

A conclusione dell'analisi di scenario, si propone una stima del *gap* esistente tra domanda e offerta di credito in agricoltura. Si tratta di un elemento decisivo per verificare l'esistenza di fallimenti di mercato nel settore del credito e, conseguentemente, per valutare la necessità di supportare degli strumenti finanziari. Se infatti si rileva che l'offerta di credito è stata insufficiente rispetto alla domanda da parte delle aziende, emergono anche le condizioni per cui è opportuno intervenire con strumenti finanziari che sostituiscano o affianchino il credito bancario, oppure che ne rendano più sostenibili le condizioni di accesso.

Per l'esame del disequilibrio tra domanda e offerta di credito in agricoltura, si è fatto riferimento ai risultati riportati nel recente lavoro del MIPAAF<sup>9</sup> a supporto della redazione della valutazione ex ante degli strumenti finanziari inclusi nei PSR 2014-2020, nel quale è stato costruito un modello econometrico finalizzato a stimare il *credit crunch*, definito come «*calo dell'offerta di prestiti che non riflette una riduzione della domanda ovvero il peggioramento del rischio d'insolvenza, bensì scelte e vincoli interni alle stesse banche*». In funzione della predisposizione delle valutazioni ex ante regionali, nel documento del MIPAAF il *gap* tra domanda ed offerta è stato declinato anche a livello regionale. Per tale ragione – anche alla luce della validità metodologica proposta<sup>10</sup> – si è fatto ricorso a tale fonte per l'analisi del *gap* esistente.

L'esito della valutazione a livello nazionale fa emergere un drastico aumento della stretta creditizia, particolarmente accentuata nelle regioni settentrionali del Paese dove, tra il 2010 e il 2012, la differenza tra la domanda e l'offerta di credito è stata stimata in 175 milioni di euro, 7 in più di quanto registrato nel triennio 2007-2009; nel resto del Paese la crescita è stata rilevante ma più contenuta, con un aumento di 2,8 volte al centro e di 2,6 al sud. A livello territoriale, le regioni che hanno mostrato i maggiori livelli

<sup>9</sup> MIPAAF (2015), *op. cit.*, pag. 59.

<sup>10</sup> Per una descrizione dettagliata della metodologia si rimanda all'Appendice I - Modello econometrico, MIPAAF (2015), *op. cit.*, pag. 108.

di disequilibrio sono state Lombardia (45 milioni), Emilia Romagna (40), Piemonte (35), Toscana (35) e Sicilia (30). In Puglia si è stimato un *credit crunch* triennale di 6,8 milioni di euro, un dato tra i più alti tra le regioni meridionali. Se si rapporta la stima del *credit crunch* al valore aggiunto del comparto primario in ciascuna regione, si osserva come la Puglia abbia risentito in misura minore della stretta creditizia rispetto alla Basilicata, ma in misura maggiore rispetto alla Calabria e alla Campania<sup>11</sup>.

**Tab. 8. Credit crunch nel settore agricolo dell'Italia settentrionale e incidenza sul valore aggiunto (valori assoluti in milioni di euro)**

Regioni	Valore aggiunto agricoltura, silvicoltura e pesca 2012 (a)	Media annua <i>credit crunch</i> 2010-2012 (b)	Incidenza percentuale del <i>credit crunch</i> sul valore aggiunto (b/a)
Puglia	2.445	6,8	0,28%
Calabria	1.462	3,5	0,24%
Campania	2.566	7	0,27%
Basilicata	525	2	0,38%
Molise	287	nd	nd
Sicilia	3.179	10	0,31%
Sardegna	1.296	2	0,15%

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Banca d'Italia e MIPAAF

<sup>11</sup> Il margine di errore del modello econometrico per le stime a livello regionale è del 10%.

#### 4 Valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari: aspetti qualitativi

Nel presente capitolo vengono approfonditi gli elementi di analisi che consentono di formulare una risposta ai seguenti quesiti valutativi:

- 1) *In che misura sono state confrontate le alternative tra strumenti finanziari disponibili? Qual è il valore aggiunto delle diverse alternative considerate?*
- 2) *In che misura è stata valutata la coerenza con altre forme di intervento pubblico?*
- 3) *Sono state opportunamente esaminate le implicazioni in materia di aiuti di Stato?*

In tal senso, ulteriori considerazioni possono essere tratte dall'esame degli SF operanti in Puglia e a livello nazionale, descritti nel capitolo 5. Le misure tradizionali di incentivo utilizzate nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale<sup>12</sup>, pur garantendo un rilevante sostegno in termini economici, non forniscono un'adeguata assistenza ai beneficiari sotto il profilo delle disponibilità finanziarie. A ben vedere, le erogazioni finanziarie a fondo perduto non consentono di superare le difficoltà connesse all'accesso al mercato dei capitali, in quanto, a fronte dell'aiuto ricevuto, le imprese beneficiarie presentano comunque un **rilevante fabbisogno finanziario**, dovuto sia alla necessità di copertura della quota di co-finanziamento privato, sia all'anticipo del contributo pubblico (come noto erogato solo a rimborso delle spese già sostenute dal beneficiario<sup>13</sup>). Dall'altra parte, tale fabbisogno si scontra con l'esigenza da parte degli operatori finanziari di valutare con accuratezza la rischiosità delle operazioni di prestito, selezionando le imprese che presentano adeguate garanzie di restituzione del capitale.

È soprattutto partendo da tali considerazioni, unitamente alla consapevolezza che la programmazione 2014-2020 prende avvio in un contesto economico difficile caratterizzato dagli effetti della crisi economico-finanziaria e da una certa austerità, che l'Ue sottolinea l'opportunità di un più ampio utilizzo di SF nei FSIE. D'altronde, come argomentato in alcuni recenti studi (Bodonio e Martini, 2012), l'utilizzo di strumenti di sostegno rimborsabili, oltre a far fronte ai fallimenti del mercato, contribuisce a migliorare l'efficienza degli interventi. Ciò è dovuto a diversi fattori, quali:

- **accesso ad un più ampio spettro di strumenti di intervento**, sia per le Amministrazioni che per i beneficiari;
- **garanzia della redditività e sostenibilità finanziaria delle operazioni** (l'investimento deve essere ripagato dalle risorse generate);
- **maggiore disciplina finanziaria**;
- **riduzione del rischio di azzardo morale** per i beneficiari<sup>14</sup>;
- **attrazione di risorse private** a beneficio degli obiettivi dei programmi;
- **riduzione della dipendenza del settore dagli aiuti a fondo perduto**. Il vantaggio nell'utilizzo di SF nei programmi di sviluppo risulta, quindi, non esclusivamente legato all'esistenza e alla dimensione del gap tra domanda e offerta di capitali sul mercato privato.

Partendo da queste considerazioni, l'obiettivo del presente capitolo è quello di offrire, seppur in maniera sintetica, una visione complessiva delle varie tipologie di SF e delle relative caratteristiche. La finalità è quella di valutarne i punti di forza rispetto alle esigenze di investimento delle imprese agricole, agroalimentari e forestali pugliesi e di fornire «una valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari che si ritiene saranno sostenuti dai fondi SIE, della coerenza

<sup>12</sup> Il sostegno alle imprese viene solitamente effettuato mediante le sovvenzioni dirette a fondo perduto.

<sup>13</sup> MIPAAF (2015), *op. cit.*, pag. 63.

<sup>14</sup> L'utilizzo di strumenti finanziari ben costruiti, anche ricorrendo ad una collaborazione attiva degli istituti di credito, basati sulla collaborazione tra soggetti pubblici e operatori privati, consente di superare eventuali effetti distorsivi e di spiazzamento sul mercato privato dei capitali.

*con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato, 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» (art. 37 del Regolamento (UE) 1303/2013, lettera b).*

#### 4.1 Una visione complessiva delle caratteristiche principali degli strumenti finanziari

Il maggior peso rivestito dagli SF alternativi rispetto ai più tradizionali contributi a fondo perduto può essere ricondotto ad una serie di ragioni legate, in primis, alla necessità di un uso più efficiente delle risorse finanziarie e, secondariamente, ai meccanismi virtuosi che da esso possono scaturire. Più in particolare, le motivazioni che hanno portato alla crescita delle forme alternative di finanziamento possono essere così esemplificate:

- ⇒ **rientro delle risorse.** La scelta di meccanismi che prevedono il rientro dei contributi si rivela di fondamentale importanza alla luce della scarsità di risorse ordinarie a disposizione delle Amministrazioni pubbliche;
- ⇒ **leva finanziaria.** Le operazioni a tutela del sistema di garanzia possono accrescere le potenzialità degli investimenti, permettendo ai beneficiari di realizzare interventi di ampio impatto a partire da un impiego contenuto di risorse proprie;
- ⇒ maggiori garanzie rispetto alla **qualità dei progetti finanziati.** È pensabile che la necessità di rimborsare il prestito attraverso i profitti generati dall'investimento incentivi il beneficiario a realizzare progetti maggiormente in linea con i risultati perseguiti da un Programma. Viceversa, le domande per i contributi a fondo perduto possono essere presentate in funzione dell'ottenimento di risorse senza che sia richiesta una garanzia sul ritorno in termini di impatto dell'agevolazione;
- ⇒ attivazione di **risorse private.** Mentre l'agevolazione in conto capitale si risolve nella transazione di una quota prestabilita dall'Amministrazione al beneficiario, gli strumenti finanziari in genere sono funzionali a facilitare le concessioni di credito da parte degli istituti finanziari. Rientrano in questa categoria gli interventi a garanzia dei prestiti – diretti o attraverso i confidi – nonché l'abbattimento degli interessi (sia attraverso contributi in conto interesse che mediante forme di cofinanziamento in cui la quota di prestito di emanazione pubblica è rimborsata a tasso agevolato);
- ⇒ possibilità di prevedere **forme miste** di agevolazione. Attraverso un uso combinato di più strumenti finanziari è possibile accrescere le opportunità di credito per gli imprenditori. A titolo di esempio, un finanziamento a tasso agevolato può essere ulteriormente assistito da forme di garanzia che migliorano le condizioni di accesso al credito per la quota di prestito erogata da istituti finanziari.

Utilizzando quale elemento di discriminare il rientro delle risorse finanziarie erogate è possibile individuare quattro potenziali tipologie di SF sostenibili dal FEASR: a) **prestiti da fondi di rotazione**; b) **fondo di garanzia di rischio**; c) **fondo di capitale di rischio**; d) **fondo azionario**.

Tab. 9. Tipologie di strumenti finanziari potenzialmente sostenibili dal FEASR

Strumento	Descrizione	Punti di forza
Prestiti da fondi di rotazione per prestiti	Erogazione di prestiti attraverso le risorse finanziarie di un Fondo di rotazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tasso di interesse agevolato</li> <li>▪ Autoalimentazione del fondo attraverso i rimborsi delle rate</li> </ul>
Fondo di garanzia	Impiego delle risorse di un Fondo in funzione di garanzia finanziaria a sostegno di un credito richiesto da un'impresa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sostegno al credito delle PMI</li> <li>▪ Rientro delle risorse accantonate una volta saldato il debito</li> </ul>

Strumento	Descrizione	Punti di forza
Fondo di capitale di rischio	Investimento delle risorse di un Fondo nel capitale di impresa (generalmente nella fase di <i>start-up</i> ) per un periodo di tempo predefinito	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilità di influenzare le scelte aziendali</li> <li>▪ Maggiore controllo sull'operatività delle aziende</li> <li>▪ Autoalimentazione del Fondo al momento della cessione delle quote</li> <li>▪ Alto potenziale dell'investimento, sebbene con più elevati margini di rischio</li> </ul>
Fondo azionario	Acquisto da parte di un Fondo di quote di capitale emesse a favore degli investitori	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alto potenziale dell'investimento, sebbene con più elevati margini di rischio</li> <li>▪ Sostegno alle nuove imprese, generalmente di dimensioni troppo ridotte per ottenere capitali sui mercati pubblici e non ancora in grado di offrire garanzie adeguate per un prestito bancario</li> </ul>

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Da un punto di vista strettamente operativo, il tratto comune a queste tipologie di strumenti è rappresentato dalla circostanza che il primo finanziamento erogato può generare un flusso continuo di operazioni ed essere in grado, quindi, di **coprire un volume di investimenti ampiamente superiore a quella che era la dotazione originaria**. La scelta tra le opzioni praticabili varia, naturalmente, in funzione delle finalità che si perseguono.

I finanziamenti a tasso agevolato o le garanzie si configurano come strumenti orientati, principalmente, a **favorire l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese (PMI)**. Ciò può avvenire assicurando uno sconto sugli interessi – attraverso il tasso agevolato – e quindi rendendo più sostenibile il prestito, oppure fornendo le garanzie richieste dagli istituti di credito per poter concedere il finanziamento. Nel primo caso il fondo anticipa il contributo ammesso, il quale poi viene restituito dal beneficiario secondo un piano di rientro definito ad un tasso di interesse inferiore a quello disponibile sul mercato. Nel secondo caso, la quota corrispondente alla percentuale di investimento coperto viene accantonata presso l'istituto di credito erogatore e restituita una volta terminato il rimborso.

Il fondo di capitale di rischio e il fondo azionario sono in genere finalizzati a sostenere lo sviluppo, **prevalentemente in settori innovativi**, di imprese nella fase di *start-up*. In questo caso, l'intervento del fondo è finalizzato a sostenere lo sviluppo dell'impresa, dotandola di quei capitali necessari per implementare il proprio *business plan*. È evidente che in questo caso i fondi mostrano una maggiore esposizione, in quanto il rientro delle risorse è vincolato all'effettiva validità del progetto sostenuto, ma al tempo stesso mantengono potenzialità molto elevate, che possono tradursi in un ritorno ampiamente superiore alla quota investita. In termini tecnici, il fondo di capitale di rischio prevede l'acquisto di quote del capitale delle PMI per un arco di tempo definito, al termine del quale saranno riacquistate dalla stessa società o da soggetti terzi. Uno dei punti di forza di questo strumento consiste nella possibilità di partecipare direttamente alla gestione della PMI finanziata, influenzandone le scelte strategiche. Il fondo azionario si caratterizza, invece, per l'acquisto di quote azionarie emesse a favore degli investitori, ed ha la funzione di sostenere quei soggetti che – pur presentando possibilità di crescita – non risultano in grado di reperire capitali sui mercati e di offrire garanzie per un prestito bancario. Anche in questo caso si tratta di uno strumento con più alto profilo di rischio, ma al contempo con maggiori margini di guadagno.

#### 4.2 Gli strumenti finanziari individuati all'interno del PSR Puglia 2014-2020

Sulla base delle disposizioni regolamentari, gli SF possono essere utilizzati **sia come forma esclusiva di intervento, sia in combinazione tra loro e/o in combinazione con aiuti sotto forma di sovvenzione diretta a fondo perduto**. A tal proposito, nel PSR Puglia 2014-2020 si



afferma che<sup>15</sup> “*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*”.

In particolare, tra le misure/sottomisure del PSR Puglia 2014-2020 che potenzialmente possono fornire un impulso all’implementazione di nuove e più performanti forme di sostegno tramite SF, si possono citare:

- a) **sottomisura 4.1** “Investimenti nelle aziende agricole”. In particolare:
  - i. Operazione 4.1.a “Sostegno per investimenti materiali e immateriali finalizzati a migliorare la redditività, la competitività e la sostenibilità delle aziende agricole singole e associate”;
  - ii. Operazione 4.1.b “Sostegno per gli investimenti materiali e immateriali realizzati da giovani agricoltori che si insediano per la prima volta con il sostegno della Misura 6.1 o già insediati nei 5 anni precedenti e in possesso dei medesimi requisiti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di cui all’operazione 4.1.a”;
- b) **sottomisura 4.2** “Sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli”;
- c) **sottomisura 6.4** “Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole”;
- d) **sottomisura 8.6** “Sostegno agli investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste”.

Gli SF ipotizzati dal PSR Puglia 2014-2020, da sottoporre al vaglio della presente valutazione ex-ante, sono costituiti da:

1. Fondo Prestiti (con agevolazione sugli interessi);
2. Fondo Garanzia (con o senza agevolazione sul costo della garanzia).

#### **4.3 Implicazioni in materia di aiuti di Stato ed appalti pubblici**

La necessità di considerare le implicazioni in materia di aiuti di Stato degli SF è ripresa più volte nei testi regolamentari, come nel caso dell’articolo 37 (2) del Reg. (UE) n. 1303/2013. In particolare, occorre considerare se gli SF che si intendono attivare sono **conformi al mercato**, qual è il **regime di concessione** (es. de minimis), se sono esenti da **procedure di notifica** in quanto soddisfano i termini e le condizioni uniformi stabiliti dalla Ce (cd. strumenti *off-the-shelf*), oppure se **costituiscono aiuti di Stato**, richiedendo, quindi, una notifica e l’approvazione da parte dei Servizi della Ce prima delle loro attuazione che ne confermi la compatibilità con il mercato comune.

Sulla base delle indicazioni presenti nel PSR Puglia 2014-2020, le forme di supporto possibili individuate sono il Fondo Prestiti ed il Fondo di Garanzia. Entrambi possono operare **nel rispetto delle normative comunitarie in tema di aiuti di Stato per il settore agricolo**. Nello specifico, il Fondo Prestiti generalmente eroga i singoli prestiti secondo il regime di aiuto “**di esenzione**” – Reg. (UE) n. 702/2014 –, la cui intensità è stimata in percentuale dell’investimento, mentre il Fondo di Garanzia generalmente opera secondo il regime di aiuto “**de minimis**” (Reg. (UE) n. 1407/2013 e Reg. (UE) n. 1408/2013), il quale, al contrario, prevede un importo massimo predefinito. Tuttavia, il Fondo di Garanzia di ISMEA, sperimentato in Puglia durante la programmazione 07-13, è abilitato ad operare per il rilascio sia di garanzie a costo di mercato che di garanzie agevolate (vedi pag. 41); a supporto del PSR Puglia 2007-2013, ad esempio, ha operato in **regime di non aiuto**.

<sup>15</sup> Capitolo 8, pag. 227.

Trattandosi di finanziamenti a tasso agevolato, l'entità degli aiuti, espressa in termini di **equivalente sovvenzione lordo (ESL)**, è definita dalla differenza tra gli interessi calcolati al tasso di interesse di riferimento fissato dalla Ce e quelli effettivamente da corrispondere in virtù dell'agevolazione, nel caso del Fondo Prestiti, mentre l'ESL correlato alla concessione di garanzie a valere su un Fondo è 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.

Per quel che concerne gli **aiuti in regime di esenzione**, che interessano di fatto una larga parte degli interventi finanziabili attraverso il PSR, occorre sottolineare che il recente Reg. (UE) n. 702/2014, abrogativo del precedente Reg. (CE) n. 1857/2006, continua a disciplinare gli aiuti per le PMI del settore agricolo – in particolare nella produzione agricola primaria, nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli – per i quali gli Stati membri sono esenti dall'obbligo di notifica alla Ce. In termini di finalità dell'aiuto, il Regolamento delinea una serie di destinazioni, tra le quali si possono ricomprendere gli interventi PSR che prevedono il sostegno del Fondo di prestiti:

- aiuti a favore delle PMI attive nella produzione agricola primaria, nella trasformazione di prodotti agricoli o nella commercializzazione di prodotti agricoli;
- aiuti al settore forestale.

In riferimento agli aiuti alle PMI attive nella produzione agricola primaria, nella trasformazione di prodotti agricoli o nella commercializzazione di prodotti agricoli, essi possono essere concessi in regime di esenzione qualora soddisfino almeno un obiettivo tra i seguenti:

- a) miglioramento del rendimento e della sostenibilità globale dell'azienda agricola;
- b) miglioramento dell'ambiente naturale, delle condizioni di igiene o del benessere degli animali;
- c) realizzazione e miglioramento delle infrastrutture connesse allo sviluppo, all'adeguamento e alla modernizzazione dell'agricoltura;
- d) adempimento degli impegni agro-climatico-ambientali;
- e) ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali.

Inoltre, per gli interventi programmati nell'ambito della sottomisura 6.4 (che opera in regime "de minimis"), si fa riferimento al Reg. UE 1407 del 18 dicembre 2013 e relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento degli aiuti «de minimis».

Si può pertanto ritenere che **gli interventi che il PSR intende finanziare attraverso gli SF rientrino pienamente nel perimetro individuato dal Regolamento** – con particolare riferimento ai punti a), c), d) – e, di conseguenza, potranno essere erogati secondo il regime descritto. Preme fare osservare che l'inquadramento nel regime previsto dal Reg. (UE) n. 702/2014 è vincolato alla soglia massima di 500 mila euro per impresa in riferimento ad investimenti materiali o immateriali nelle aziende agricole legate alla produzione agricola primaria ed a 7,5 milioni di euro nel settore della trasformazione di prodotti agricoli e della commercializzazione di prodotti.

Per quanto riguarda le **agevolazioni in "de minimis"**, esse fanno riferimento prevalentemente al Reg. (UE) n. 1408/2013, il quale è specifico per le sole imprese agricole ed è stato applicato a partire dal 1° gennaio 2014. Rispetto al precedente Reg. (CE) n. 1535/2007, l'importo massimo per beneficiario è stato aumentato da 7.500 a 15.000 euro, su un periodo di tre esercizi finanziari, e il massimale per Stato membro è passato dallo 0,75 all'1 per cento del valore della produzione agricola. Nell'ambito degli SF regionali tale regime è applicato per il consolidamento delle operazioni finanziarie che, comunque, non saranno interessate dagli interventi del PSR.

La compatibilità con la normativa in materia di aiuti di Stato deve essere esaminata anche sulla base delle modalità di gestione degli SF che l'Amministrazione regionale intenderà attivare. Le Autorità di Gestione possono implementare SF per l'attuazione delle misure del PSR avvalendosi

degli strumenti nazionali di cui all'articolo 17 del D.Lgs. 102/2004 (come già sperimentato dalla Regione Puglia nel corso delle passate programmazioni col Fondo ISMEA), sulla base di un accordo tra amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 241/1990, secondo il quale le amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Questo tipo di accordi non rientra nell'ambito di applicazione della disciplina dell'Ue in materia appalti pubblici (e in particolare della direttiva 2004/18/CE), anche in ragione dell'inesistenza dell'affidamento di un servizio tra gli stessi e sono giustificati dal fatto che le amministrazioni (in questo caso Regione ed ISMEA) definiscono concordemente una modalità di gestione nell'interesse di entrambe.

Pertanto, tali principi sono recepiti dalla direttiva 24/2014 in materia di appalti pubblici, all'art. 1, comma 6, ove si statuisce che «gli accordi, decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità, per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o tra associazioni di amministrazioni aggiudicatrici e non prevedono una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerate questioni di organizzazione interna di uno Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano del tutto» dal campo di applicazione della direttiva stessa.

Nel caso si facesse riferimento a strumenti di garanzia o di credito gestiti da ISMEA, è appurata l'autorizzazione ad operare ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. In particolare, il Fondo di garanzia è autorizzato ad operare per il rilascio sia di garanzie a costo di mercato che di garanzie agevolate, sulla base delle seguenti decisioni:

- Regime SA.35660 (2012/N), decisione C (2013) 1427 dell'11.3.2013 - "Metodo di calcolo ISMEA (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare) per il rilascio di garanzie a condizioni di mercato per le imprese agricole (non aiuto)";
- Regime SA.39957 (2014/N), decisione C (2015) 597 del 5.2.2015 - "Metodo per il calcolo dell'elemento di aiuto relativo alle garanzie rilasciate da ISMEA".

Il Fondo credito gestito da ISMEA, invece, opera sulla base di un metodo di calcolo dell'ESL approvato con la seguente decisione:

- Regime SA.32469 (2011/N), decisione C (2011) 2929 del 13.05.2011 – "Metodo di calcolo dell'ESL (equivalente sovvenzione lordo) connessa a prestiti agevolati erogati da ISMEA tramite il proprio Fondo credito", così come modificata dalla decisione Ce(2013) 5035 del 31.7.2013 (SA.36808).

In alternativa, la Regione potrà valutare altre tipologie di SF o di soggetti deputati alla gestione (ved. Cap. 8). Ad esempio, tra le varie ipotesi potrà optare per il ricorso al **Fondo Multiregionale di garanzia per l'agricoltura e l'agroindustria** del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), disciplinato ai sensi dell'art. 38 (4) lett. b) del Reg. (UE) n. 1303/2013, che supporta le misure che concorrono al raggiungimento dell'Obiettivo Tematico 3 (competitività) ed in particolare le operazioni di cui alle misure 4.1 e 4.2. In tal caso, così come nell'ipotesi di altri strumenti *off-the-shelf*, la **valutazione di compatibilità con la normativa in materia di appalti pubblici non è necessaria** in quanto la particolare tipologia di organismi contemplati dal succitato articolo operano nel rispetto di tale normativa. Il Fondo di garanzia del FEI, inoltre, presenta caratteristiche di multiregionalità con metodi di calcolo dell'intensità degli aiuti di Stato **omogenei e standardizzati** a livello europeo.

#### 4.4 Misure intese a contenere la distorsione di mercato

Come riportato nella Comunicazione della Commissione europea "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020" (2013/C, 209/01), «*per stabilire se una misura di aiuto notificata possa essere ritenuta compatibile con il mercato interno, la Commissione ne analizza in genere la struttura per accertarsi che l'impatto positivo generato nel conseguire un*



**obiettivo di interesse comune superi i potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza».**

Al fine di verificare la coerenza degli strumenti di agevolazione rispetto a tale previsione, la Ce ha individuato una serie di parametri valutativi, sulla base dei quali è possibile sostenere che gli SF che il PSR Puglia intende attivare (Fondo di Garanzia e Fondo Prestiti) non producono effetti distorsivi sul mercato di riferimento. A parere del Valutatore, tra i principali elementi a supporto di tale affermazione è possibile annoverare, in particolare, i seguenti:

- **necessità dell'intervento statale.** Il sostegno degli SF agisce in una fase di documentata difficoltà di accesso al mercato dei capitali che penalizza la capacità di investimento delle imprese. L'intervento dello Stato si rivela, quindi, funzionale al superamento di un fallimento di mercato, contribuendo ad un funzionamento efficiente e rafforzando la competitività;
- **perseguimento di un obiettivo di interesse comune.** Gli obiettivi perseguiti attraverso gli SF sono inquadrati all'interno di una chiara strategia di sviluppo territoriale, che può portare benefici per l'intero settore agroalimentare. Gli effetti trasversali positivi possono essere ricondotti a due aspetti: a) il miglioramento delle relazioni tra imprese, istituzioni e istituti di credito che può rappresentare un modello concertativo efficace rispetto al contesto recessivo in atto; b) il contributo al perseguimento delle Priorità per lo sviluppo rurale, quali l'aumento della competitività dell'agricoltura e della redditività delle aziende agricole, un'organizzazione più efficace della filiera, la sostenibilità e la valorizzazione delle risorse naturali;
- **effetto incentivazione.** Gli aiuti erogati attraverso SF sono strutturati con la finalità di creare le condizioni affinché un investimento possa effettivamente essere realizzato. Non si tratta, quindi, di una semplice sovvenzione che elimina quegli ostacoli, come ad es. l'elevato costo del credito, che possono comprometterne o ridimensionarne l'implementazione;
- **proporzionalità dell'aiuto.** Gli aiuti sono concessi per un importo limitato secondo i regimi di esenzione (Reg. (UE) n. 702/2014) e "de minimis" (Regolamenti (UE) n. 1407/2013 e n. 1408/2013);
- **limitazione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi.** Gli aiuti non presentano caratteristiche tali da generare distorsioni del mercato dei prodotti, né effetti sull'ubicazione e, pertanto, non concorrono a generare inefficienze allocative. In particolare, alla luce delle possibili distorsioni individuate dalla Ce, si può ritenere che il sostegno degli SF non ricada nella seguente casistica:
  - penalizzazione dei produttori più efficienti. Le agevolazioni sono concesse sulla base di un'attenta istruttoria relativa al progetto di investimento e alla solidità finanziaria dell'impresa. Pertanto, tale processo dovrebbe scongiurare sia il rischio di finanziare progetti dall'impatto poco significativo, sia quello di sostenere imprese che hanno evidenziato profili di inefficienza finanziaria. Preme fare osservare come **il modello proposto è chiaramente orientato a favorire le idee più virtuose e le imprese sane, attraverso un'istruttoria tecnico-finanziaria;**
  - aumento o mantenimento di un potere di mercato da parte di un beneficiario. La struttura produttiva agricola della Puglia si presenta largamente frammentata e caratterizzata da una certa predominanza di micro-imprese. In tal senso **non vi è il rischio di favorire posizioni dominanti che alterano la concorrenza.** Inoltre, occorre considerare che sia la tipologia, sia l'entità del contributo – nel rispetto dei minimi imposti dalla normativa comunitaria – non sono tali da determinare alterazione nelle gerarchie di mercato. Il finanziamento agevolato, infatti, diversamente dal contributo in conto capitale, prevede il rimborso della cifra erogata e dipende, di fatto, dai profitti generati dall'investimento. Pertanto eventuali modifiche nella gerarchia tra imprese dovranno essere ascritte alla qualità degli investimenti proposti;
  - incidenza sull'ubicazione degli investimenti. La presenza della misura agevolativa non incentiva un trasferimento di investimenti da altre aree dell'Unione europea verso il territorio regionale. **Gli SF non sono tali da incoraggiare le imprese esterne a**

**delocalizzare le attività in Puglia; inoltre, i finanziamenti a tasso agevolato sono una misura largamente diffusa a livello comunitario** e, dunque, non rappresentano una peculiarità del territorio regionale;

- finanziamento di settori/imprese in declino assoluto. Il settore agricolo non presenta tali caratteristiche, né sotto il profilo dei risultati economici né in rapporto all'importanza strategica rispetto all'economia regionale nel suo complesso. Per quanto concerne le imprese, come specificato in precedenza, **l'istruttoria antecedente alla concessione dell'agevolazione offre ampie garanzie in termini di sostenibilità finanziaria delle aziende supportate.**

## 5 Analisi di coerenza dei principali strumenti finanziari operanti nella Regione Puglia e a livello nazionale

Come evidenziato dalla valutazione ex ante realizzata a livello nazionale, «*gli Strumenti finanziari in ambito FEASR sono da intendersi come modalità di erogazione dell'agevolazione pubblica prevista nell'ambito della misura di un programma. In questo senso, la coerenza dell'aiuto erogato con altri strumenti di intervento, in relazione ai fabbisogni di sviluppo dell'area di competenza del programma, appare adeguatamente garantita dall'architettura strategica del PSR e non necessita di una specifica valutazione per il semplice fatto che la misura sia attuata tramite l'utilizzo di uno o più strumenti finanziari*<sup>16</sup>».

Appare opportuna, tuttavia, un'analisi delle altre forme di intervento pubbliche a sostegno del mercato dei capitali, comprendendo sia quelle attualmente attive che quelle utilizzate in passato, per valutare complessivamente eventuali sovrapposizioni o incoerenze nelle modalità di intervento in relazione ai medesimi target e fornire un quadro delle esperienze passate. Inoltre, attraverso l'analisi delle principali forme di sostegno fruibili dalle imprese pugliesi, non solo in ambito agricolo, è possibile costruire un quadro di insieme che dia in qualche modo evidenza del riscontro ottenuto a livello regionale rispetto alla proposta di strumenti agevolativi.

In tal senso, nei paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3 del presente capitolo è riportata rispettivamente, in maniera sintetica, l'analisi delle principali misure di intervento operanti a livello regionale a sostegno del sistema produttivo e di quelle approntate a livello nazionale e sovranazionale. La duplice finalità è quella di apprendere dalle esperienze onde evitare di replicare fattori di criticità emersi in passato (vedasi il debole riscontro sul Fondo di Garanzia ISMEA) e di escludere che le misure attualmente attive, potendo incidere sul mercato di riferimento degli strumenti finanziari costituiti in ambito FEASR, possano generare qualche effetto sulle loro prestazioni future.

Accanto alle iniziative avviate da soggetti operanti all'interno del territorio pugliese, numerose sono le possibilità di accedere ad agevolazioni o strumenti finanziari messi a disposizione da organismi di carattere nazionale (es. ISMEA, Ministero dello Sviluppo Economico). Come si evidenzia all'interno della tabella successiva, tuttavia, solo alcuni di questi strumenti hanno riguardato le aziende agricole. Tuttavia, sebbene la prevalenza degli strumenti assuma delle connotazioni fortemente settoriali, indirizzandosi a mercati distinti, tale limite diventa maggiormente sfumato nel caso in cui si considerino le attività di trasformazione dei beni alimentari come pure le strumentazioni agevolative rivolte ad incentivare il rinnovamento generazionale, l'innovazione o l'imprenditoria femminile.

**Tab. 10. Strumenti agevolativi presenti in Puglia a supporto delle imprese agricole, agro-alimentari e forestali**

Strumento	Sogg. gestore	Stato	Tipologia di aziende beneficiarie		
			Agric.	Agroalim.	Forest.
Tranched cover Puglia	Puglia Sviluppo S.p.A.	Aperto		x	
Microprestito d'impresa della Regione Puglia	Puglia Sviluppo S.p.A.	Aperto		x	
Prestito a rischio condiviso (Risk Sharing Loan)	Puglia Sviluppo S.p.A.	Aperto		x	

<sup>16</sup> MIPAAF (2015), *op. cit.*, pag. 92.

Strumento	Sogg. gestore	Stato	Tipologia di aziende beneficiarie		
			Agric.	Agroalim.	Forest.
Titolo II Capo III – Regione Puglia	Puglia Sviluppo S.p.A.	Aperto		x	
Fondo Contro Garanzia	Puglia Sviluppo S.p.A.	Chiuso		x	
PIA Piccole Imprese	Puglia Sviluppo S.p.A.	Aperto		x	
Sabatini Ter	MSE	Chiuso	x	x	x
Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	MSE	Aperto	x	x	x
Experience Italy South and Beyond	ISNART	Chiuso	x	x	
Fondi di investimento in capitale di rischio	ISMEA	Aperto	x	x	x
Fondo di garanzia a prima richiesta	ISMEA	Aperto	x	x	x
Fondo di Credito	ISMEA	Aperto	x	x	x

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

## 5.1 I principali strumenti finanziari a carattere regionale

La Regione Puglia, al fine di rafforzare la politica industriale locale e contenere gli effetti della crisi economico-finanziaria, ha, nel corso degli anni, promosso l'attivazione di tipologie diversificate di strumenti agevolativi, anche di carattere trasversale, a favore delle PMI operanti nei diversi comparti produttivi. Per la gestione di tali strumenti, la Regione si è affidata il più delle volte a Puglia Sviluppo SpA, la società *in house* della Regione Puglia che opera in qualità di Organismo intermedio per la gestione degli incentivi alle imprese.

Uno degli esempi più efficaci di strumenti di sostegno al credito a disposizione delle imprese è rappresentato dal **Tranched Cover Puglia** (DGR 2819/2011), uno strumento di ingegneria finanziaria, ai sensi dell'art. 44 Regolamento (CE) 1083/2006 e degli artt. 43 e ss. del Regolamento (CE) 1828/2006, gestito da Sviluppo Puglia S.p.A. e che permette alle imprese ammesse ad agevolazione di beneficiare di migliori condizioni di accesso al credito ottenendo **tassi di interesse migliori rispetto a quelli di mercato**. Nel recente Rapporto<sup>17</sup> della SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) il Tranched Cover viene definito una *"best practice"* tra gli strumenti di sostegno al credito per le piccole e medie imprese del Mezzogiorno. Non a caso proprio alla Puglia il rapporto Svimez dedica un ampio paragrafo descrivendo nel dettaglio gli effetti della misura per le aziende del territorio: *"il 63,2% delle imprese oggetto dell'indagine – è scritto nel report – ha incrementato il volume di scorte e magazzino, il 75,4% ha beneficiato di un aumento di profitti, il 68,4% ha registrato un incremento in termini di reddito operativo, il 76,3% ha potuto adottare nuovi processi di business. Si può affermare, quindi, che il "Tranched cover" stia dimostrando di avere un impatto positivo in termini di crescita economica"*.

Con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro, si tratta di uno strumento di ingegneria finanziaria che consente alle piccole e medie imprese operative in Puglia di chiedere finanziamenti a medio e lungo termine a tassi agevolati presso le banche selezionate. I fondi finanziano attività di innovazione, investimenti iniziali, processi di capitalizzazione aziendale, attivo circolante o riequilibrio finanziario.

<sup>17</sup> SVIMEZ, (2016), Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno.

La concessione del finanziamento è subordinato ad un'istruttoria sul merito di credito effettuata, ovviamente, dalle Banche. I portafoglio di esposizioni creditizie è suddiviso in due/tre distinte classi:

- una tranche junior garantita da Puglia Sviluppo, esposta al rischio di prima perdita (first loss) del portafoglio;
- un'eventuale tranche mezzanine garantita dai confidi, avente grado di subordinazione minore rispetto alla tranche junior e maggiore rispetto alla tranche senior;
- una tranche senior, con grado di subordinazione minore. L'operazione garantisce il rischio di prime perdite su classi segmentate di un portafoglio creditizio (nuova finanza in favore di PMI).

Il vantaggio dell'operazione è duplice: le banche fanno più credito perché corrono meno rischi; le aziende oltre ad ottenere più finanziamenti, sostengono costi molto più bassi perché si riducono gli interessi.

Soggetti beneficiari dello strumento possono essere le microimprese, le piccole e le medie iscritte nel Registro delle Imprese della Regione Puglia o con unità locali ubicate nel territorio regionale. Tali soggetti, possono richiedere finanziamenti a medio/lungo termine a tassi agevolati presso le filiali degli operatori economici con cui Sviluppo Puglia S.p.A. ha stipulato una convenzione.

I finanziamenti devono essere concessi per la realizzazione di investimenti di imprese innovative operanti prioritariamente nei settori ICT, Energia e Ambiente, Biotecnologie e Farmaceutica (Life Sciences), Elettronica e Biomedicale, Edilizia Sostenibile e Meccanica. Non possono beneficiare dei finanziamenti imprese operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli e imprese attive nella pesca e dell'acquacoltura, mentre l'accesso è possibile per quelle agroalimentari.

Nell'ambito del POR Puglia FSE 2007/2013, invece, è stato attivato il **Fondo Microprestito d'Impresa**, uno strumento attraverso cui la Regione Puglia offre alle microimprese pugliesi già operative un finanziamento per realizzare nuovi investimenti. L'iniziativa è attuata da Puglia Sviluppo S.p.A. ed al Fondo è stata destinata una dotazione finanziaria iniziale di 59 milioni di euro.

L'obiettivo del Fondo è quello di finanziare imprese "non bancabili", che non hanno cioè i requisiti patrimoniali e finanziari per ottenere un finanziamento dal sistema bancario. Sul territorio regionale è molto elevata la domanda di accesso a crediti di lieve entità, soprattutto da parte di soggetti di piccola dimensione. I requisiti per la partecipazione al bando, i settori di attività e l'intensità dell'aiuto economico sono stati definiti dalla Regione Puglia con le Direttive<sup>1</sup> che hanno recepito le indicazioni dell'Unione Europea in materia di strumenti di ingegneria finanziaria.

I finanziamenti concessi con il microprestito d'impresa sono erogati ai destinatari sotto forma di mutui chirografari con le seguenti caratteristiche: un importo minimo di 5.000,00 € ed un massimo di 25.000,00 €, una durata massima di 60 mesi più preammortamento della durata di 6 mesi, un tasso di interesse fisso pari al 70% del tasso di riferimento UE (meno dell'1%) ed un rimborso in rate costanti.

I beneficiari possono essere imprese già costituite e operative che:

- abbiano meno di 10 addetti e non siano partecipate per la maggioranza da altre imprese;
- che siano in una delle seguenti forme giuridiche: ditta individuale, soc. coop., s.n.c., s.a.s., liberi professionisti e associazione tra professionisti, s.r.l.;
- siano non bancabili, avendo rispettato negli ultimi 12 mesi tutti i requisiti richiesti (non avere avuto liquidità per più di € 50.000, non essere stata proprietaria di immobili e macchinari per un valore superiore a € 200.000, non avere fatturato più di € 240.000, non aver beneficiato di finanziamenti superiori a € 30.000).

Il Fondo non finanzia i settori di pesca, agricoltura e zootecnia, ma possono accedervi imprese operanti nel settore agroalimentare.

Un altro strumento che assume una certa rilevanza nel panorama regionale è il **Prestito a rischio condiviso (Risk Sharing Loan)**, strumento finanziario ai sensi degli artt. 37, 38, 40 e 41 del Regolamento UE n. 1303/2013, attuato nell'ambito del P.O. FESR Puglia 2007/2013.

Lo strumento, coerente con la disciplina del Regolamento UE n. 964/2014 (cd. *Off the shelf*) mira a favorire l'accesso al credito e l'erogazione di nuova finanza a condizioni migliorative rispetto al mercato a beneficio delle Piccole imprese operanti nella regione Puglia.

L'intervento della Regione è attuato attraverso il conferimento di un **prestito con condivisione del rischio in favore del soggetto finanziatore**, per una quota pari al massimo al 50% dell'importo di ciascun finanziamento erogato.

Per le finalità dello strumento sono disponibili risorse finanziarie per un ammontare pari a 20 milioni di euro e beneficiarie sono le microimprese o le imprese di piccola dimensione, con unità locali ubicate nel territorio della regione Puglia che ottengono tassi di interesse migliorativi rispetto all'andamento del mercato.

Possono essere coinvolti tutti i settori produttivi, ad eccezione dei settori esclusi dalla normativa comunitaria (es. Agricoltura e Pesca).

Un altro strumento fruibile dalle micro, piccole e medie imprese con sede operativa in Puglia è previsto dal **Titolo II – Capo III** del Regolamento generale dei regimi di aiuto in esenzione n.17 del 30 settembre 2014. A partire dal 22 gennaio 2015, tali imprese possono presentare ad una banca accreditata con la Regione Puglia la domanda di aiuti per investimenti. Su questo strumento la Regione Puglia ha destinato 30 milioni di euro, ai quali saranno aggiunte altre risorse provenienti dalla nuova programmazione 2014-2020.

La domanda di agevolazione può essere presentata da imprese, costituite, iscritte al registro delle imprese ed operative, appartenenti alle seguenti categorie: artigianato; commercio anche elettronico (e-commerce) escluso alcune categorie come attività di ricevitoria, commercio al dettaglio di generi di monopolio e le attività di giochi, lotterie e scommesse; ristorazione, catering, gelaterie e pasticcerie, bar e simili, mense; costruzioni; manifattura; servizi di comunicazione ed informazione; alcuni servizi sanitari; alcune attività di trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli.

Le domande di agevolazione a valere sul Titolo II Capo III della Regione Puglia riguardano progetti di investimento iniziale di importo minimo pari a 30 mila euro destinati ad uno dei seguenti scopi:

- realizzazione di nuove unità produttive;
- ampliamento unità produttive esistenti;
- diversificazione della produzione di uno stabilimento esistente per prodotti mai realizzati;
- cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo di un'unità produttiva esistente.

La domanda di agevolazione viene presentata al soggetto finanziatore (bando a sportello), direttamente o per il tramite di un Confidi, poi è il soggetto finanziatore che provvede all'inoltro telematico della domanda alla Regione. Successivamente, sarà l'impresa a gestire la pratica on-line attraverso la richiesta di contributo.

Il **Fondo di Controgaranzia**, costituito dalla Regione Puglia con DGR n. 2819 del 12/11/2011 e che attualmente risulta chiuso, eroga invece controgaranzie delle garanzie erogate in favore di



microimprese e di PMI da parte di consorzi e società cooperative di garanzia collettiva dei fidi/Confidi a fronte di finanziamenti per investimenti iniziali, per il consolidamento delle passività a breve e per l'attivo circolante. La dotazione finanziaria è di 5 milioni di euro e si tratta di uno strumento di ingegneria finanziaria ai sensi dell'art. 44 Regolamento (CE) 1083/2006 e degli artt. 43 e ss. del Regolamento (CE) 1828/2006.

I beneficiari finali sono le microimprese, imprese di piccola e media dimensione, con unità locali ubicate nel territorio della regione Puglia, che hanno richieste operazioni di garanzia su:

- finanziamenti a medio-lungo termine per investimenti iniziali;
- finanziamenti a medio-lungo termine per il consolidamento delle passività a breve;
- finanziamenti a medio-lungo termine per attività di innovazione (sviluppo tecnologico e acquisizione di licenze).

La copertura massima delle garanzie non può superare l'80% di ciascun finanziamento sottostante.

Sempre dalla Regione Puglia è stato emesso il bando **PIA (Programmi Integrati di Agevolazione) Piccole Imprese**, rivolto a piccole imprese che richiedano l'agevolazione per la realizzazione di nuove unità produttive, l'ampliamento di quelle esistenti la diversificazione della produzione o un cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo. Le risorse complessive dedicate a tale strumento ammontano a 20 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione e assegnati all'Accordo di Programma Quadro "Sviluppo Locale".

Per progetto integrato si intende un'iniziativa imprenditoriale finalizzata alla produzione di beni e/o servizi per la cui realizzazione sono previsti investimenti in attivi materiali, che devono essere obbligatoriamente integrati con investimenti in ricerca e sviluppo e/o con investimenti in innovazione tecnologica dei processi e dell'organizzazione. Inoltre, il progetto può essere integrato con investimenti per l'acquisizione di servizi.

Possono richiedere l'agevolazione imprese di piccola dimensione in regime di contabilità ordinaria, che abbia già approvato almeno tre bilanci, abbia registrato nei tre esercizi precedenti un fatturato medio non inferiore a 1,5 milioni di euro ed abbiano registrato, nei 12 mesi antecedenti la presentazione della domanda, un numero di ULA almeno pari a 10.

Sono ammissibili gli investimenti riguardanti il settore delle attività manifatturiere di cui alla sezione "C" della "Classificazione delle Attività economiche ATECO 2007" ad eccezione dei gruppi e classi di cui alla sezione "C" afferenti i settori esclusi e di seguito indicati:

- 12.0 "Industria del tabacco";
- 20.6 "Fabbricazione di fibre sintetiche e artificiali";
- 24.1 "Siderurgia";
- 24.2 "Fabbricazione di tubi, condotti, profilati cavi e relativi accessori in acciaio (esclusi quelli in acciaio colato)";
- 30.11.02 "Cantieri navali per costruzioni metalliche e non metalliche (esclusi i sedili per navi)";
- 33.15 "Riparazione e manutenzione di navi e imbarcazioni (esclusi i motori),"limitatamente alla "riparazione e manutenzione ordinaria di navi".

Le istanze di accesso devono riguardare progetti integrati di importo complessivo delle spese e dei costi ammissibili compresi tra 1 milione di euro e 20 milioni di euro.

## 5.2 I principali strumenti finanziari a carattere nazionale

Dopo aver esaminato i principali strumenti di sostegno vigenti a livello regionale e facenti capo alla stessa Regione Puglia, si evidenziano di seguito le misure vigenti la cui origine è collegabile ad organismi che operano a livello nazionale. Tra questi, una significativa valenza in ambito

agricolo è attribuibile ad ISMEA, per cui in riferimento agli strumenti che ISMEA mette a disposizione, verranno dedicate delle sezioni specifiche all'interno del presente capitolo (par. 5.2.1, 5.2.2 e 5.2.3).

Il primo strumento agevolativo cui si fa cenno è costituito dalla **SABATINI-TER**, uno strumento istituito dal decreto-legge del Fare (art. 2 decreto-legge n. 69/2013) e finalizzato ad accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese ed a migliorare l'accesso al credito delle micro e delle PMI per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature.

Il MISE concede un contributo in favore delle PMI, che copre parte degli interessi a carico delle imprese sui finanziamenti in relazione agli investimenti realizzati. Tale contributo è pari all'ammontare degli interessi, calcolati su un piano di ammortamento convenzionale con rate semestrali, al tasso del 2,75% annuo per cinque anni.

Possono beneficiare delle agevolazioni le PMI operanti in tutti i settori produttivi, inclusi agricoltura e pesca, che, alla data di presentazione della domanda, hanno una sede operativa in Italia, risultino regolarmente costituite ed iscritte nel Registro delle imprese. Sono escluse dalle agevolazioni le imprese operanti nei settori dell'industria carboniera, delle attività finanziarie e assicurative (sezione K ATECO 2007), della fabbricazione di prodotti di imitazione o di sostituzione del latte o dei prodotti lattiero-caseari.

Gli Investimenti ammissibili riguardano l'acquisto, o l'acquisizione nel caso di operazioni di leasing finanziario, di macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché di hardware, software e tecnologie digitali.

L'investimento è di durata non superiore a 5 anni, di importo compreso tra 20.000 euro e 2 milioni di euro interamente utilizzato per coprire gli investimenti ammissibili.

Le PMI hanno inoltre la possibilità di beneficiare della garanzia del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, fino alla misura massima prevista dalla normativa (80% dell'ammontare del finanziamento bancario, con priorità di accesso).

Con il **Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese** del Ministero dello sviluppo economico lo Stato Italiano affianca le imprese e i professionisti che hanno difficoltà ad accedere al credito bancario perché non dispongono di sufficienti garanzie. La garanzia pubblica, in pratica, sostituisce le costose garanzie normalmente richieste per ottenere un finanziamento.

Il Fondo di garanzia per le Pmi è gestito per conto del Ministero dello Sviluppo Economico dal Raggruppamento temporaneo di imprese costituito dalla mandataria Mediocredito Centrale S.p.A. e dalle mandanti Artigiancassa S.p.A., MPS Capital Services Banca per le Imprese S.p.A., Mediocredito Italiano S.p.A. e ICBPI - Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A.

La garanzia del Fondo è una agevolazione, finanziata anche con le risorse europee dei Programmi operativi nazionale e interregionale 2007-2013, che può essere attivata solo a fronte di finanziamenti concessi da banche, società di leasing e altri intermediari finanziari a favore di imprese e professionisti. Il Fondo non interviene direttamente nel rapporto tra banca e cliente: tassi di interesse, condizioni di rimborso, ecc. sono lasciati alla contrattazione tra le parti, ma sulla parte garantita dal Fondo non possono essere acquisite garanzie reali, assicurative o bancarie.

Possono essere garantite le imprese di micro, piccole o medie dimensioni (PMI) iscritte al Registro delle Imprese e i professionisti iscritti agli ordini professionali o aderenti ad associazioni professionali iscritte all'apposito elenco del Ministero dello Sviluppo Economico.

L'impresa e il professionista devono essere valutati in grado di rimborsare il finanziamento garantito, ossia devono essere considerati economicamente e finanziariamente sani sulla base di appositi modelli di valutazione che utilizzano i dati di bilancio (o delle dichiarazioni fiscali) degli ultimi due esercizi. Le start up, invece, sono valutate sulla base di piani previsionali.

L'impresa o il professionista non può inoltrare la domanda direttamente al Fondo ma deve rivolgersi a una banca per richiedere il finanziamento e, contestualmente, richiedere che sul finanziamento sia acquisita la garanzia diretta, poi sarà la banca stessa ad occuparsi della domanda. In alternativa, ci si può rivolgere a un Confidi che garantisce l'operazione in prima istanza e richiede la controgaranzia al Fondo. Tutte le banche sono abilitate a presentare le domande, mentre per i confidi occorre rivolgersi ad un confidi accreditato.

Possono essere garantiti i soggetti appartenenti a qualsiasi settore con l'eccezione delle attività finanziarie. Le **imprese agricole** possono utilizzare **soltanto la controgaranzia rivolgendosi ad un confidi** che opera nei settori agricolo, agroalimentare e della pesca.

L'intervento è concesso, fino ad un massimo dell'80% del finanziamento, su tutti i tipi di operazioni sia a breve sia a medio-lungo termine, tanto per liquidità che per investimenti. Il Fondo garantisce a ciascuna impresa o professionista un importo massimo di 2,5 milioni di euro, un plafond che può essere utilizzato attraverso una o più operazioni, fino a concorrenza del tetto stabilito, senza un limite al numero di operazioni effettuabili. Il limite si riferisce all'importo garantito, mentre per il finanziamento nel suo complesso non è previsto un tetto massimo.

Un'iniziativa di sostegno di sicuro interesse, anche se risulta attualmente chiusa in quanto ha completato il proprio iter attuativo, è rappresentata dal **Bando Experience Italy South and Beyond**, attivato da Unioncamere nel corso del 2016 in collaborazione con la Società Nazionale Ricerche Turistiche (ISNART) e finalizzato a promuovere le produzioni agroalimentari del Sud Italia sui mercati internazionali.

L'obiettivo generale dell'iniziativa è la valorizzazione dei prodotti enogastronomici Made in South of Italy e del loro legame con il territorio di origine. A tal fine, è prevista la realizzazione di una piattaforma web, una strategia comunicativa sui social network e sui canali multimediali e una app per promuovere all'estero le eccellenze enogastronomiche e territoriali del Sud d'Italia.

Il progetto interessava aziende agricole e agroalimentari delle regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia) condotte da giovani under 40 e con produzioni che riguardavano una o più linee di prodotti a marchio d'origine (DOP, IGP, STG per gli alimenti, DOC, DOCG, IGT per i vini) e/o biologiche.

Potevano partecipare aziende per ognuna delle seguenti filiere di prodotto: pasta, olio, formaggi, salumi, ortofrutta, orto-conservati, carne, vini e dolci. L'adesione a questa iniziativa, totalmente gratuita, consentiva alle aziende interessate di:

- partecipare al workshop da tenersi nella regione in cui opera l'impresa e che consente di incontrare importatori e buyer oltre a presentare la produzione a giornalisti e food blogger;
- presentare i prodotti delle aziende che aderiranno nei ristoranti italiani che organizzeranno, nei diversi mercati, la settimana della cucina del Sud Italia;
- entrare in contatto con le social community nei Paesi esteri target che saranno raggiunte attraverso campagne di comunicazioni mirate.

Il bando Experience Italy South And Beyond rappresentava dunque una concreta opportunità per le imprese agroalimentari del Mezzogiorno condotte da under 40 di ampliare i contatti commerciali, promuovere le produzioni ed incrementare il fatturato.

### 5.2.1 Fondo di investimento nel capitale di rischio gestito da ISMEA

Concentrando l'analisi sugli strumenti gestiti da ISMEA, si rileva innanzitutto la presenza di un **Fondo di investimento nel capitale di rischio**<sup>18</sup>, finalizzato a supportare i programmi di investimento di PMI operanti nei settori agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura. Lo strumento presuppone tre modalità di intervento nel capitale societario:

- **acquisizione di partecipazioni di minoranza**, che prevede una partecipazione inferiore al 50% del capitale sociale per una durata non definita (mediamente tra i 5 e i 7 anni) e comporta un obbligo di riacquisto da parte dei soci. È previsto che il fondo partecipi ad una distribuzione degli utili fino ad un rendimento delle partecipazioni pari al tasso *Interest Rate Swap* a cinque anni aumentato di 200 punti base;
- **erogazione di un prestito partecipativo**<sup>19</sup>, qualora il Fondo abbia acquistato una partecipazione di minoranza, esso può erogare un prestito partecipativo per un importo inferiore al 30% della quota detenuta e per la durata fissa di 7 anni (di cui due anni di preammortamento);
- **fondo di fondi**, può partecipare indirettamente al capitale di rischio acquistando nuove quote di partecipazione minoritaria di fondi privati che hanno investito in imprese del settore agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura.

Il Fondo gestito da ISMEA può rappresentare uno strumento finanziario alternativo agli strumenti finanziari regionali (in particolare ad un ipotetico Fondo di rotazione), in quanto si riferisce al medesimo target di imprenditori – anche se con differente livello territoriale – e mostra una **parziale sovrapposizione delle finalità**.

### 5.2.2 Fondo di garanzia a prima richiesta

Se il Fondo di investimento nel capitale di rischio può, stante le peculiarità sopra evidenziate, essere considerato alternativo ad un ipotetico Fondo di rotazione regionale, un **ruolo complementare e sinergico** può essere invece attribuito agli strumenti di garanzia tesi a favorire l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese come il **Fondo di garanzia a prima richiesta**.

D'altronde, il Fondo di garanzia ISMEA a prima richiesta, in Puglia, ha accompagnato la precedente fase di programmazione in ambito FEASR, facendo registrare (si veda box 2 sottostante) risultati non molto positivi.

La famiglia delle garanzie, è costituita dai prodotti che ISMEA offre alle imprese operanti nel settore agricolo, agroalimentare ed ai consorzi di garanzia (confidi) che supportano le stesse imprese a livello locale. L'attività di rilascio della garanzia a prima richiesta è stata autorizzata come regime di non aiuto alla Ce. Trattandosi di un regime di non aiuto, a fronte di ciascuna garanzia rilasciata, l'impresa garantita è tenuta al **pagamento di una commissione di garanzia** finalizzata alla copertura del rischio e del premio di rischio, nonché alla partecipazione alle spese amministrative. Tale fattore, è risultato fortemente penalizzante ed ha inciso sull'appetibilità dello strumento tra i beneficiari.

<sup>18</sup> Con Decreto Ministeriale n. 206 dell'11 marzo 2011, il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha emanato il regolamento attuativo del regime di aiuto.

<sup>19</sup> Il tasso applicato ai prestiti partecipativi è determinato in funzione del *rating* dell'impresa e comunque non potrà superare il tasso base calcolato nel rispetto di quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (2008/C 14/02).

L'ISMEA, attraverso la Società gestione fondi per l'agroalimentare (SGFA), gestisce gli interventi per il rilascio delle garanzie dirette<sup>20</sup> e delle garanzie sussidiarie<sup>21</sup>, sulla base del Decreto legge del 14 marzo 2005, n. 35 – convertito nella Legge 14 maggio 2005 n. 80<sup>22</sup> – che ha soppresso il Fondo Interbancario di Garanzia.

L'obiettivo della garanzia diretta è quello di favorire l'accesso al credito delle aziende agricole, attraverso l'abbattimento degli *spread* e la riduzione del patrimonio di vigilanza delle banche richiesto da Basilea 2. Le diverse tipologie di garanzie dirette vengono rilasciate nel caso in cui il soggetto beneficiario richiedente non disponga di garanzie tali da assistere integralmente il finanziamento richiesto.

La garanzia diretta si distingue in quattro differenti tipologie:

- **fideiussione**: richiesta ad SGFA da parte del soggetto beneficiario per il tramite della banca finanziatrice. Ha la funzione di proteggere le banche finanziatrici dal rischio di credito per la quota del finanziamento in essere garantita;
- **cogaranzia**: richiesta da parte del soggetto beneficiario alla SGFA per il tramite di un confidi agricolo e si affianca ad altra garanzia analoga rilasciata da un confidi agricolo;
- **controgaranzia**: è prestata dalla SGFA su richiesta di un confidi agricolo e protegge la banca dal rischio di inadempimento del confidi, garante principale;
- **garanzia di portafoglio**: prestata dalla SGFA in favore di banche o intermediari finanziari a fronte di portafogli di finanziamenti erogati alle imprese agricole, a copertura di una quota delle prime perdite registrate sui portafogli medesimi.

Tab. 11. I vantaggi della fideiussione e della cogaranzia

Punti di forza	Fideiussione	Cogaranzia
Integra la capacità dei soggetti beneficiari di offrire garanzie alle banche finanziatrici	x	x
Riduce il costo dell'indebitamento a carico del soggetto beneficiario per effetto del minor assorbimento del patrimonio di vigilanza bancario	x	x
Protegge le banche finanziatrici dal rischio di credito per la quota del finanziamento in essere garantita	x	x
Amplia la capacità dei confidi agricoli di supportare nell'accesso al credito gli imprenditori agricoli associati		x

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Secondo quanto disciplinato dal D.M. 22 marzo 2011, la garanzia diretta alle imprese agricole può essere rilasciata per finanziamenti a breve, per saldare passività onerose, o a medio o lungo termine, destinati ad interventi che normalmente si configurano come spese ammissibili nelle linee di investimento delle misure strutturali dei PSR (realizzazione di opere di miglioramento fondiario, costruzione, acquisizione o il miglioramento di beni immobili per lo svolgimento delle attività agricole, acquisto di nuove macchine e attrezzature, ecc.).

La garanzia può essere concessa entro il limite del 70% del finanziamento, da elevarsi all'80% per i giovani agricoltori e fino all'importo massimo garantito in essere di 1 milione di euro per le micro e piccole imprese e di 2 milioni di euro per le medie imprese.

<sup>20</sup> La garanzia diretta SGFA è disciplinata dal Decreto 22 marzo 2011, criteri e modalità applicative per la prestazione di garanzie (GU n. 210 del 9-9-2011), del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>21</sup> La garanzia sussidiaria è automaticamente rilasciata dalla SGFA a fronte delle operazioni di credito agrario poste in essere ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 che sorgano sotto particolari condizioni indicate dalla normativa che ne regola l'attività.

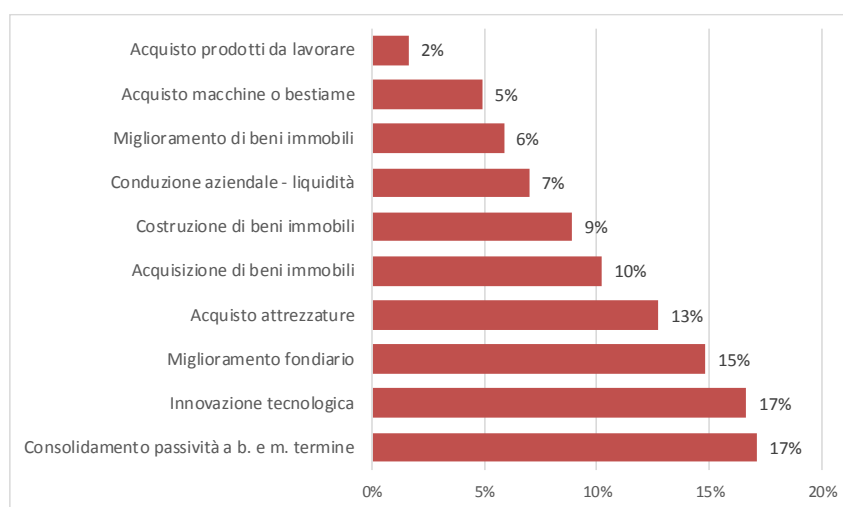
<sup>22</sup> Tale normativa ha inoltre stabilito l'applicazione di una controgaranzia dello Stato sugli impegni di SGFA.



Dall'esame dei dati disponibili, emerge una certa appetibilità del Fondo per il target dei giovani imprenditori: al 30 marzo 2015, il 24% dei beneficiari del Fondo di garanzia ha un'età inferiore ai 40 anni, con un'incidenza notevolmente superiore all'età media dei conduttori agricoli registrata dall'Istat. Una quota del 14%, inoltre, è rappresentata da start-up.

In termini di destinazione d'uso, la prevalenza delle garanzie (17%) è diretta sia al consolidamento di passività onerose a breve e medio termine, ma anche, con un valore identico (17%) per sostenere investimenti innovativi; seguono gli investimenti rivolti al miglioramento fondiario (15%), all'acquisto di attrezzature (13%) e per l'acquisizione di beni immobili (10%), mentre le altre tipologie di destinazione assumono valori via via decrescenti. In altri termini, oltre il 75% delle garanzie (escludendo il consolido delle passività e la liquidità aziendale) coprono operazioni rivolte ad investimenti che si configurano come spese ammissibili in ambito PSR.

**Fig. 12. Destinazione d'uso del Fondo di garanzia ISMEA a livello nazionale (valori in %)**



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISMEA al 30/03/2015

## BOX 2 - Il Fondo di Garanzia ISMEA in Puglia nel periodo di programmazione 2007-2013

Diverse Regioni del Sud (Puglia, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia) hanno dato corso agli interventi previsti nei PSR per il cofinanziamento del Fondo di Garanzia ISMEA mediante specifici provvedimenti normativi, nei quali hanno individuato lo stanziamento di somme di competenza delle singole misure di aiuto (si veda paragrafo 7.1.3). In particolare, le procedure di utilizzo delle somme stanziolate dalle Regioni sono definite nella Circolare di AGEA Coordinamento prot. n. ACIU.2008.366 del 10 marzo 2008. In merito agli accordi quadro già sottoscritti, la Regione Puglia ha richiesto già dal 2010 i seguenti versamenti tramite AGEA:

- misura 112 importo Euro 3.000.000,00;
- misura 121 importo Euro 1.000.000,00;
- misura 123 importo Euro 1.000.000,00.

In riferimento allo stato di utilizzo delle risorse, sulla base dei dati forniti da ISMEA, al 31.12.2015 risultavano:

Misura	Fondi	Richieste	Tot. garantito	Tot. garantito rimborsato	Tot. garantito da rimborsare	Indice di operatività
112	3.000.000	13	1.274.655,52	309.073,18	965.582,34	0,42
121	1.000.000	29	5.403.706,04	1.370.844,06	4.032.861,98	5,40
123	1.000.000	2	384.350,00	215.482,00	168.868,00	0,38



Come si evince dai dati della tabella di cui sopra, il Fondo mostra un **debole riscontro in termini di richieste pervenute**. La misura rispetto alla quale sono state concesse il maggior numero di garanzie è la 121, con un ammontare di risorse richieste che è andato ben oltre il plafond immesso alla costituzione del Fondo. Tuttavia, anche sulla stessa 121, occorre sottolineare come il numero di richieste (29) costituisce solamente una piccola percentuale rispetto alle utenze potenziali (oltre 5.000).

Probabilmente uno dei principali fattori ostativi al ricorso allo strumento risiede nel costo delle commissioni di garanzia che il beneficiario deve sostenere per la copertura del rischio. Tale costo ha finito per disincentivare il ricorso alla garanzia, al punto che, per la nuova fase 2014-2020, tra gli strumenti finanziari al vaglio della Regione Puglia si sta valutando la possibilità di **riconoscere i costi di commissione a carico del PSR**, anche se ciò inevitabilmente influirebbe in modo negativo sugli effetti economici che lo strumento stesso sarebbe in grado di produrre.

Al 31.12.2015, sulla base dei dati rilevati, ISMEA ha provveduto a svincolare le risorse non utilizzate del Fondo ed a restituirle all'Amministrazione Regionale. In particolare, considerando la quota rendicontabile, composta dal "totale garantito" e dalle "perdite attese" sulla parte non rimborsata, l'ammontare dei fondi svincolati e restituiti ammontavano a:

- misura 112 Euro 2.613.680,23 (l'87%) più la quota interessi;
- misura 123 Euro 771.008,56 (il 77%) più la quota interessi.

### 5.2.3 Fondo di credito

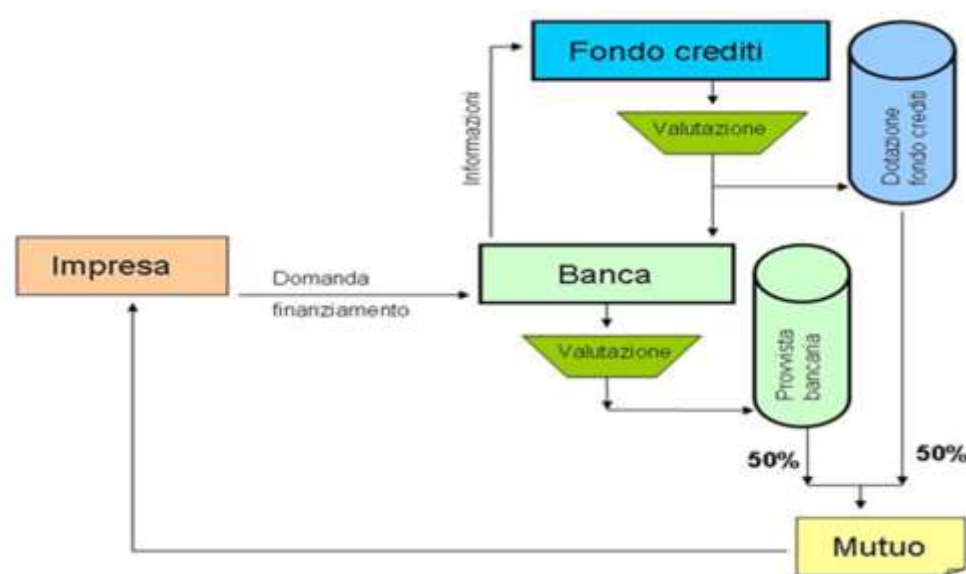
Il Fondo di credito ISMEA, istituito con decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 e modificato con decreto dell'11 dicembre del 2014<sup>23</sup>, è finalizzato a potenziare l'offerta di credito a vantaggio delle aziende agricole, con particolare attenzione ai giovani, allo scopo di favorirne la crescita e l'ammodernamento.

Il Fondo crediti, sostiene la competitività delle imprese agricole tramite l'erogazione di finanziamenti agevolati<sup>24</sup> in collaborazione con le banche ed eroga finanziamenti a sostegno della competitività delle imprese agricole per lo svolgimento delle attività agricole e connesse (escluso interventi per imprese in crisi). Lo strumento, quindi, si sostanzia nell'erogazione di finanziamenti agevolati a breve, medio e lungo termine in collaborazione con le banche e le regioni. Il finanziamento è costituito da una quota a carico del Fondo a tasso agevolato e una quota (non inferiore al 50% del totale) a carico della banca a tasso di mercato.

<sup>23</sup> GU Serie Generale n. 35 del 12-2-2015.

<sup>24</sup> Secondo l'art. 8 del decreto 11/12/2014, il valore dell'agevolazione connessa ai finanziamenti del Fondo di credito, è calcolata in termini di ESL sulla base del metodo di calcolo notificato ed autorizzato con Decisione C(2011) 2929 e successive modificazioni.

Fig. 13. Schema di funzionamento del Fondo di credito ISMEA



Fonte: ISMEA 2012

Secondo l'art. 5 del Decreto 11 dicembre 2014 sono considerate finanziabili le operazioni rivolte a:

- realizzazione di opere di miglioramento fondiario;
- interventi per la ricerca, la sperimentazione, l'innovazione tecnologica, la valorizzazione dei prodotti e la produzione di energia rinnovabile;
- costruzione, acquisizione o miglioramento di beni immobili per lo svolgimento delle attività agricole e di quelle connesse;
- acquisto di nuove macchine e attrezzature per lo svolgimento delle attività agricole e di quelle connesse;
- acquisto dei beni o servizi necessari alla conduzione ordinaria dell'impresa.

Le procedure inerenti all'erogazione del finanziamento agevolato, definiti dall'art 12 del citato decreto, prevedono una dettagliata ripartizione di compiti e ruoli, comprese le tempistiche, tra beneficiari, banche e il Fondo di credito come di seguito sintetizzati:

- le imprese agricole, per il tramite delle banche convenzionate, presentano al Fondo di credito la domanda di accesso al finanziamento agevolato;
- il Fondo di credito svolge l'istruttoria per la verifica dei requisiti di ammissibilità di ciascuna operazione proposta;
- in caso di esito positivo dell'istruttoria di ammissibilità, il Fondo di credito accantona le risorse necessarie all'operazione dandone comunicazione alla banca convenzionata che, entro il termine di novanta giorni, comunica al Fondo di credito la delibera di concessione del finanziamento,
- la banca convenzionata trasmette al Fondo di credito, unitamente alla comunicazione dell'avvenuta delibera di concessione del finanziamento, dettagliate informazioni sull'operazione deliberata, nonché la richiesta di accredito delle somme necessarie all'erogazione del finanziamento agevolato;
- il giorno 15 di ciascun mese, il Fondo accredita alla banca convenzionata le somme relative al totale delle richieste di accredito pervenute il mese precedente;
- il finanziamento è perfezionato con la stipula di un unico contratto che regola in modo unitario sia il finanziamento bancario che il finanziamento agevolato.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, l'attività del Fondo determina l'immissione di liquidità nel sistema bancario con destinazione vincolata ad operazioni di investimento in agricoltura (in conformità con la strategia dei PSR). Il coinvolgimento delle banche favorisce un flusso di capitali privati a sostegno degli investimenti in agricoltura, migliorando l'accesso al credito delle imprese e aumentando la capacità dei beneficiari di portare a termine gli investimenti finanziati, con conseguente beneficio per le performance di spesa dei Programmi.

### 5.3 Strumenti finanziari a gestione transnazionale: il Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria supportato dal FEASR

Accanto alla presenza di strumenti nazionali o regionali, si stanno man mano affacciando, nel panorama degli strumenti finanziari perseguibili in ambito agricolo e agroindustriale, soluzioni più o meno innovative proposte da organismi internazionali che dispongono di una comprovata esperienza nel campo della gestione di SF.

In particolare, tra i soggetti più attivi al riguardo, il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), in collaborazione con altre istituzioni come la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), ha di recente costituito ed intende mettere a disposizione delle AdG un **Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria** supportato dal FEASR nella forma di una garanzia senza un limite di portafoglio (*uncapped*). Tale forma di garanzia sarebbe offerta dal FEI ad intermediari finanziari selezionati dallo stesso FEI mediante procedura aperta, i quali a loro volta diventerebbero gli interlocutori esclusivi per i beneficiari (imprenditori agricoli e PMI) che intendessero farne richiesta.

Si tratta di una tipologia di sostegno di sicuro interesse ma che richiede una massa critica minima per poter essere attivata e perseguire gli obiettivi prefissati, ragion per cui è stato ideato sulla base del contributo di più PSR regionali. L'obiettivo è quello di unire risorse di provenienza diversa al fine di fornire una garanzia di tipo *loan by loan* del 50% su un portafoglio di finanziamenti al settore agricolo garantendo una **leva finanziaria minima ipotizzabile almeno pari a 4**.

Alle AdG regionali **viene offerta una proposta "completa"** che va dalla fase preparatoria all'assistenza nel processo di modifica del PSR, fino al sostegno in fase di sviluppo ed implementazione.

Lo strumento di garanzia è pensato per supportare le Misure che concorrono al raggiungimento dell'Obiettivo Tematico 3 (competitività) ed in particolare le operazioni di cui alle **Misure 4.1 e 4.2**. Garantendo una leva finanziaria elevata, grazie al contributo delle risorse del gruppo BEI in aggiunta ai fondi FEASR che genererebbe un portafoglio di finanziamenti di importo notevolmente maggiore rispetto a quanto si otterrebbe utilizzando le sole risorse regionali, tale SF risulta particolarmente **appetibile per gli intermediari finanziari**, fronteggiando in tal modo uno dei fattori ostativi che, sovente, hanno determinato lo scarso successo delle iniziative legate all'utilizzo degli SF in agricoltura nel corso della passata programmazione.

Tra l'altro, poiché per la costituzione dello strumento è prevista l'immissione di capitali da parte della stessa BEI e di altri investitori istituzionali, è prevista la possibilità che tali investitori privati o pubblici che operano secondo meccanismi di mercato, **possano essere remunerati con risorse PSR rivenienti dalla liberazione delle garanzie** (come previsto dagli artt 37(2)c e 44(1)b del Reg (UE) 1303/2013). La possibilità di remunerare l'investimento con i rientri e non solo con il pagamento della *guarantee fee* da parte delle banche che beneficerebbero della garanzia potrebbe consentire di aumentare di molto l'appetibilità dello strumento.

### 5.4 Elementi di sintesi derivanti dall'analisi di coerenza

In conclusione, è possibile affermare che non esistono, se non a livello nazionale o sovranazionale, misure agevolative regionali pienamente comparabili in termini di soluzioni a quelle di un eventuale individuate dal PSR 2014-2020 (Fondo di Prestiti e Fondo di Garanzia).

L'esperienza legata alla fase programmatoria 07-13 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.

Lo scarso appeal dello strumento è attribuibile a diversi fattori: di sicuro si è registrato un gap informativo tra gli stakeholder, elemento comune in molte esperienze legate agli SF in agricoltura nel periodo 07-13. Inoltre, in molti casi la motivazione principale è risultata associabile ad un costo della garanzia piuttosto elevato, tale da scoraggiare l'adesione di una parte cospicua di potenziali beneficiari.

Dunque, affinché possano essere superati gli elementi di criticità emersi durante il percorso attuativo del Fondo di garanzia precedente e si possa conseguire l'obiettivo di un'ampia diffusione degli SF tra gli imprenditori agricoli regionali, sarebbe opportuno proporre strumenti in grado di avviare una profonda revisione delle procedure attuate in passato mirando, in primis, a favorire una contrazione dei costi di garanzia.

## 6 Verifica del valore aggiunto degli strumenti finanziari proposti all'interno del PSR Puglia e stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive

Nel presente capitolo vengono approfonditi gli elementi di analisi che consentono di formulare una risposta ai seguenti quesiti valutativi:

- 1) Qual è il valore aggiunto delle diverse alternative considerate?
- 2) In che misura lo strumento finanziario (o combinazione di strumenti finanziari) è in grado di favorire l'afflusso di capitali pubblici e privati a favore delle imprese agricole?
- 3) La stima dell'effetto leva generato dallo strumento finanziario (o combinazione di strumenti finanziari) è tale da giustificare l'adozione?

### 6.1 Gli elementi alla base del modello di stima

La proposta valutativa mira ad esaminare gli effetti degli SF sviluppandoli in un'ottica sinergica all'interno del PSR Puglia 2014-2020.

La necessità di ricorrere agli SF è chiaramente espressa all'interno del PSR Puglia 2014-2020 dove 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.”*

D'altronde, nella valutazione delle esigenze del PSR 14-20 si evidenzia la necessità di *“contrastare le difficoltà per accesso al credito delle aziende agricole” (esigenza 17)*, collegabile alla **Priorità 3B** “Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali”.

Tali strumenti dovranno favorire gli investimenti previsti nei seguenti ambiti:

- a) **sottomisura 4.1** “Investimenti nelle aziende agricole”. In particolare:
  - Operazione 4.1.a “Sostegno per investimenti materiali e immateriali finalizzati a migliorare la redditività, la competitività e la sostenibilità delle aziende agricole singole e associate”;
  - Operazione 4.1.b “Sostegno per gli investimenti materiali e immateriali realizzati da giovani agricoltori che si insediano per la prima volta con il sostegno della Misura 6.1 o già insediati nei 5 anni precedenti e in possesso dei medesimi requisiti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di cui all'operazione 4.1.a”;
- b) **sottomisura 4.2** “Sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli”;
- c) **sottomisura 6.4** “Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole”;
- d) **sottomisura 8.6** “Sostegno agli investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste”.

Preme fare osservare che l'approccio seguito di seguito risulta in linea con quanto previsto nella valutazione ex ante nazionale dove, tra l'altro, si suggerisce di applicare un fondo di garanzia abbinato ad un fondo di credito in *risk sharing* con le quote del fondo fornite in maniera paritetica dalla banca (50%) e dall'istituto finanziario (50%). In tal modo, si ipotizza di ridurre il rischio insito nei fondi rotativi classici che solitamente forniscono una «provvisa alle banche, allo scopo di favorire i prestiti alle imprese, ma non assumono il rischio di credito sulle risorse impiegate».

Per la Regione Puglia, stante la necessità di esaminare gli SF ipotizzati in ambito PSR, l'analisi valutativa ricade su un Fondo di Garanzia e su un Fondo di Rotazione<sup>25</sup>, tesaurizzando gli stimoli derivanti dall'analisi condotta a livello nazionale e dalle indicazioni del PSR Puglia 2014-2020.

Verificato che i due SF individuati appaiono idonei a rispondere alle criticità rilevate sul mercato del credito regionale, nel prosieguo del capitolo sarà condotta una valutazione, di carattere quantitativo e qualitativo, del valore aggiunto che gli strumenti stessi possono fornire nell'attuazione dei Programmi, anche indipendentemente dai fallimenti del mercato dei capitali.

La simulazione proposta si baserà sulla quota parte del 3,9% (pari a 20 milioni di euro) della dotazione finanziaria pubblica assegnata alle Misure 4.1, 4.2, 6 e 8 (515 milioni di euro).

**Tab. 12. Misure/sottomisure del PSR Puglia '14-'20 che prevedono l'utilizzo di strumenti finanziari**

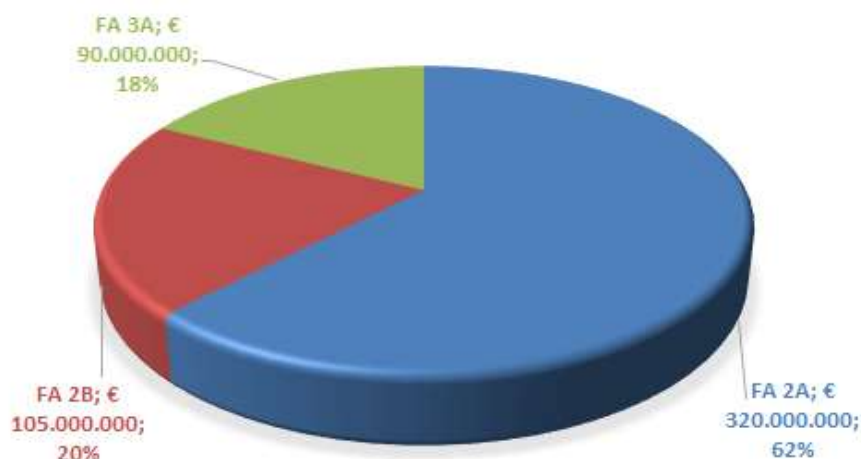
Misura	Sottomisura	Focus Area	Dotazione finanziaria (euro)
4 - Investimenti in Immobilizzazioni materiali (art.17)	4.1.a Investimenti nelle aziende agricole	2A	245.000.000,00
	4.1.b Investimenti in aziende agricole in cui si insedia un giovane agricoltore	2 B	105.000.000,00
	4.2. Investimenti nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli	3A	90.000.000,00
6 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (art.19)	6.4. Supporto agli investimenti per la creazione e lo sviluppo di attività extra-agricole	2A	70.000.000,00
8 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (articoli da 21 a 26)	8.6 Investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste	2A	5.000.000,00
<b>Totale</b>			<b>515.000.000,00</b>

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati PSR Puglia 2014-2020

<sup>25</sup> Fondo rotativo che, per effetto del graduale rimborso dei finanziamenti, è in grado di reimpiegare più volte le risorse assegnate.



Fig. 14. Ripartizione delle risorse destinate al PSR Puglia 2014-2020 per Focus Area (v. in euro)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati PSR Puglia

La dotazione finanziaria da destinare agli SF è finalizzata al rilascio di prestiti agevolati e garanzie alle imprese per la realizzazione di operazioni che risultano ammissibili dalle Misure da cui le risorse stesse provengono.

Al fine di stimare, in maniera ragionevole, il **fabbisogno finanziario** legato alle varie aree di operatività degli SF, si è ipotizzato di ripartire i 20 milioni di euro considerati sulla base di un criterio di **allocazione proporzionale**, che segua la ripartizione finanziaria delle risorse del PSR 2014-2020 assegnate alle singole misure.

Tab. 13. Target delle uscite finanziarie per area operativa previste dal modello di stima del fabbisogno finanziario (valori assoluti in euro)

Aree di operatività	Focus area	Ripartizione complessiva (€)
4.1.a	2A	9.454.444,00
4.1.b	2B	4.178.277,00
4.2	3A	3.473.061,00
6.4	2A	2.701.270,00
8.6	2A	192.948,00
<b>Totale</b>		<b>20.000.000,00</b>

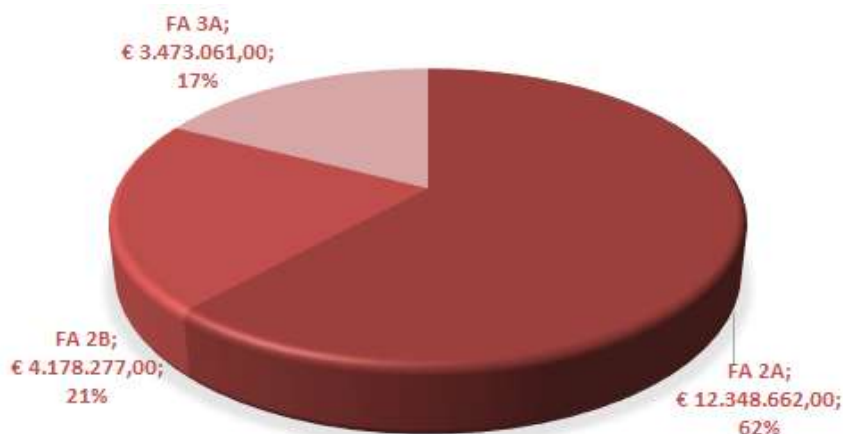
Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Puglia

Una volta definita la ripartizione delle risorse iniziali è importante evidenziare che, dall'esame del quadro normativo esistente, si deduce la presenza di un vincolo di destinazione anche nelle fasi successive.

Infatti, le risorse provenienti dal FEASR devono essere impiegate esclusivamente a sostegno di interventi in linea con gli obiettivi del PSR e compatibilmente ai vincoli previsti dal Reg. (UE) n. 1303/2013<sup>26</sup>. A tal fine, la ripartizione per Misura è stata articolata per singola Focus Area come emerge dal grafico successivo.

<sup>26</sup> In particolare l'art. 44 paragrafo 1, lettera a) prevede un reimpiego per ulteriori investimenti attraverso lo stesso strumento finanziario o altri strumenti finanziari, conformemente agli specifici obiettivi definiti nell'ambito di una priorità. Tale evidenza sembrerebbe suggerire che le risorse trasferite al Fondo di rotazione non solo devono finanziare

Fig. 15. Ripartizione delle risorse destinate agli SF per Focus Area (valori in euro)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Puglia

## 6.2 Analisi comparata del valore aggiunto degli strumenti finanziari oggetto di valutazione

Obiettivo del presente paragrafo è quello di realizzare una valutazione, in termini comparativi, del valore aggiunto che gli SF considerati (Fondo di garanzia e Fondo di rotazione) possono fornire nell'attuazione di PSR Puglia 2014-2020.

Sulla base delle disposizioni regolamentari<sup>27</sup>, gli SF possono essere utilizzati sia come **forma esclusiva** di intervento, sia in **forma mista** tra loro oppure in **combinazione** con aiuti sotto forma di sovvenzione diretta a fondo perduto. L'analisi seguente è basata sul confronto di tre<sup>28</sup> diversi scenari: oltre allo scenario classico di erogazioni a **fondo perduto (Scenario 0)**, si è considerato uno **scenario in combinazione (Scenario 1)** che prevede in affiancamento alla modalità di erogazione a fondo perduto l'utilizzo di un Fondo di garanzia ed un ulteriore scenario (**Scenario 2**) dove si ipotizza l'utilizzo del Fondo di rotazione abbinato a quello di garanzia.

Tab. 14. Scenari ipotizzati per la valutazione del valore aggiunto

	Scenario 0	Scenario 1	Scenario 2
Sovvenzione diretta a fondo perduto	si	si	no
Quota apportata di mezzi propri su investimenti totali	10%	10%	10%
Agevolazioni mediante strumenti finanziari			
di cui fondo di garanzia	no	si	si
di cui fondo rotativo	no	no	si

esclusivamente interventi coerenti con quanto indicato all'art. 37 paragrafo 4, ma anche che le risorse rimborsate allo strumento finanziario devono essere reimpiegate con i medesimi vincoli.

<sup>27</sup> Gli strumenti finanziari possono essere associati a sovvenzioni, abbuoni di interesse e abbuoni di commissioni di garanzia. Se il sostegno dei Fondi SIE è fornito mediante strumenti finanziari combinati in una singola operazione con altre forme di sostegno direttamente collegate a strumenti finanziari che si rivolgono agli stessi destinatari finali, inclusi supporto tecnico, abbuoni di interesse e abbuoni di commissioni di garanzia, le disposizioni applicabili agli strumenti finanziari si applicano a tutte le forme di sostegno nell'ambito di tale operazione (art. 37, paragrafo 7, del Regolamento (UE) n. 1303/2013).

<sup>28</sup> Rispetto ai sei scenari ipotizzati nella Valutazione Ex Ante nazionale, sono stati utilizzati quelli che a livello regionale appaiono maggiormente praticabili.

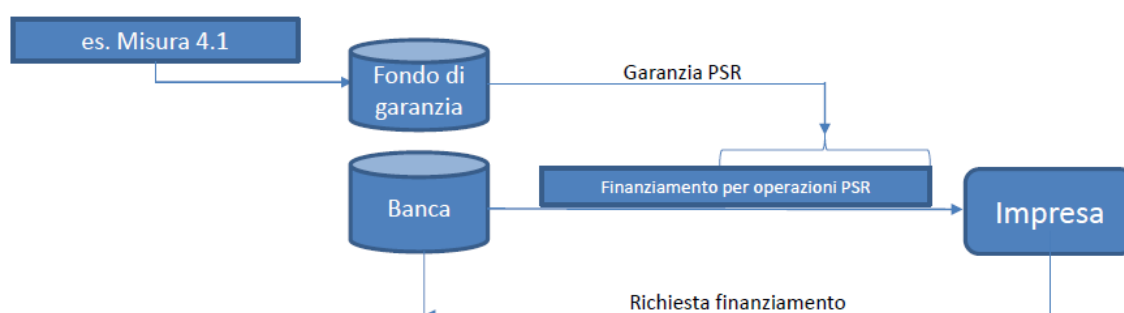
Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Tralasciando le ipotesi sottostanti lo scenario a fondo perduto (Scenario 0) utilizzato solo come termine di confronto, nello **Scenario 1** l'obiettivo principale della garanzia è, in generale, quello di consentire **l'accesso al credito per imprese che altrimenti rischierebbero di essere razionate**.

Il beneficio atteso per le aziende è quindi, anzitutto, in **termini di volumi di credito**, anche se la concessione di garanzie può aiutare le imprese anche sul fronte del **costo del credito**. La banca, infatti, se incentivata da apposite convenzioni con l'Amministrazione regionale dovrebbe trasferire a valle parte del beneficio che ottiene, riducendo il tasso praticato all'impresa.

Da un punto di vista operativo il Fondo di garanzia è costituito tramite il versamento di una quota del *budget*, destinato alle Misure del PSR oggetto di analisi, finalizzata al rilascio di garanzie su finanziamenti bancari per operazioni ammissibili alle Misure da cui le stesse risorse provengono.

Fig. 16. Schema di funzionamento del Fondo di Garanzia per la Misura 4.1



Fonte: D'Auria R. (2014), Strumenti finanziari per l'accesso al credito delle imprese agricole

In linea generale, il Fondo di garanzia effettua, sulla base di un proprio modello di *rating* specifico per le imprese agricole, una valutazione del rischio su ciascuna garanzia rilasciata. Sulla base della valutazione individuale viene calcolata la quota relativa al rischio di ciascuna operazione, il cui costo potrebbe essere **posto a carico del PSR** erogando un aiuto al beneficiario<sup>29</sup>.

Nella simulazione che segue e coerentemente con l'impostazione del Fondo di garanzia nazionale (Legge 14 maggio 2005 n. 80), si ipotizza una garanzia del **50%** del prestito (Misura 4.1.a FA 2A, Misura 4.2, Misura 6.4 e Misura 8.6) e dell'**80%** per i giovani (Misura 4.1.b FA 2B).

Per la simulazione dello scenario si suppone<sup>30</sup>, inoltre, una percentuale di assorbimento di risorse pubbliche, con un ruolo di garanzia, **pari al 15,6%** in grado di coprire il tasso di sofferenze<sup>31</sup> presente sui prestiti alle imprese agricole (ved. Cap. 3). In aggiunta, si ipotizza un apporto di mezzi propri (autofinanziamento) pari al 10% degli investimenti. La diversa incidenza delle quote pubbliche presuppone anche un differente intervento nei confronti del sistema del credito che, come emerge dalla figura seguente, incide per circa il 40% nel caso della Misura 6.4 e 8.6, rivolte alla diversificazione e forestazione, per il 45% relativamente alla Misura 4.2 FA 3A e per il 35% nel caso delle Misure 4.1.a FA 2A e 4.1.b FA 2B.

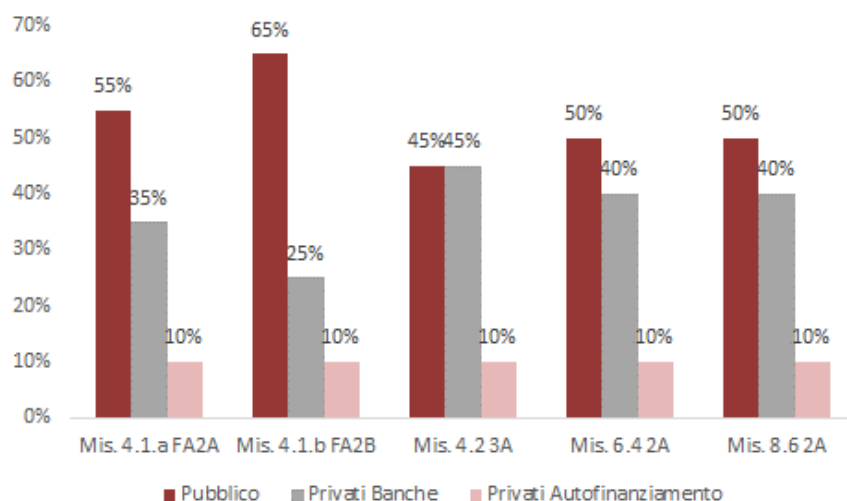
<sup>29</sup> In caso contrario può essere posto a carico dell'impresa garantita (in tal caso il Fondo opera come "non aiuto" ai sensi della normativa comunitaria).

<sup>30</sup> Nella realtà per ciascuna garanzia rilasciata, il Fondo accantona una porzione del patrimonio a copertura delle perdite inattese future, con una percentuale di assorbimento del patrimonio definita dal gestore in conformità con gli standard internazionali in materia di patrimonio di vigilanza per gli intermediari creditizi (Disposizioni di vigilanza per le banche Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013).

<sup>31</sup> L'incidenza delle sofferenze sui prestiti garantiti da confidi nel 2015 è stata pari al 15,6%, mentre su quelli non garantiti da confidi pari a 34,5%.

Da notare che la distribuzione delle risorse ipotizzata, riproponendo la ripartizione percentuale desunta dalle tabelle finanziarie del PSR 2014-2020 (Cap. 11 – Piano di indicatori<sup>32</sup>), evidenzia, rispetto agli schemi “classici” dei PSR rilevati in altri contesti territoriali (specialmente quelli legati a regioni del Mezzogiorno), una quota pubblica inferiore relativamente alla Misura 4.1 FA 2B (giovani).

**Fig. 17. Ripartizione in quote dei capitali privati e pubblici dell’investimento totale sulle varie Misure (valori in percentuale)**



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Le **ipotesi di costruzione degli scenari**, riepilogate nella tabella successiva, si basano in prevalenza su scelte programmatiche effettuate a livello regionale (investimenti totali e spesa pubblica), unite a scelte di carattere puramente esemplificativo (esempio 10% mezzi propri sul totale investimento) usate a scopo dimostrativo, al fine di ridurre il c.d. *moral hazard* nell’uso dei finanziamenti ed incentivare le imprese a ponderare e calibrare al meglio i propri piani di sviluppo.

**Tab. 15. Scenario in combinazione (Scenario 1)**

		Misura 4.1.a	Misura 4.1.b	Misura 4.2	Misura 6.4	Misura 8.6
		FA 2A	FA 2B	FA 3A	FA 2A	FA 2A
A	Quota risorse pubbliche sul totale investimento	55%	65%	45%	50%	50%
B	Quota sul totale investimento dei mezzi propri	10%	10%	10%	10%	10%

<sup>32</sup> I dati provengono da quanto espresso nel PSR Puglia 2014-2020 - Cap. 11 inerente il Piano degli indicatori. Per la Misura 4.1.a la percentuale di intervento pubblico del 55% deriva dal rapporto percentuale tra la spesa pubblica di 245.000.000 e gli investimenti complessivi di 445.454.545 (PSR pag. 959), mentre per la Misura 4.2 il 45% deriva dall’incidenza percentuale della spesa pubblica di 90.560.550 sugli investimenti complessivi posti pari a 200.000.000. Solo nel caso della sottomisura 4.1.b la quota del 55% derivante dal rapporto tra gli investimenti complessivi ipotizzati pari a 190.909.090 e la spesa pubblica dichiarata in 105.000.000 (pag. 962 nella tabella 11.1.2.2. 2B) è stata posta pari al 65% tenuto conto dei valori assunti in altri contesti regionali e della necessità di incentivare l’accesso dei giovani. Pertanto il valore degli investimenti complessivi, nella successiva Tabella 16, viene posto pari a 163 milioni di euro invece che 190 milioni di euro.

C	Quota sul totale investimento del finanziamento bancario	35%	35%	45%	40%	40%
D	Totale ( A+B+C)	100%	100%	100%	100%	100%
E	Aliquota copertura mediante garanzia del finanziamento bancario	60%	80%	50%	60%	60%
F	Riserva copertura rischio di finanziamento	15,6%	15,6%	15,6%	15,6%	15,6%
G	Quota risorse FEASR sul totale spesa pubblica	60%	60%	60%	60%	60%

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Nel modello, si assume di non considerare garanzie di primo grado (patrimoni, immobili, ecc.) in quanto, pur coprendo una quota parte del capitale, in caso di insolvenza metterebbero a rischio l'intero patrimonio. Inoltre, è realistico ipotizzare che in questa fase molte aziende agricole abbiano già ampiamente impegnato con il sistema del credito le proprie dotazioni materiali e, quindi, richiederebbero di usufruire della copertura di garanzie di secondo grado, che non vengono contemplate nel modello, in quanto notoriamente svantaggiose per le imprese. Infine si considerano aliquote di copertura, mediante garanzia bancaria, differenziate a seconda della linea di finanziamento da un minimo del 50% nel caso della Misura 4.2 ad un massimo dell'80% per la Misura 4.1.b FA 2B afferente ai giovani, rispetto ad una riserva considerata trasversale e pari al 15,6% (livello medio di sofferenze in agricoltura).

In maniera additiva alle precedenti ipotesi, nello **Scenario 2**, in cui si abbina il Fondo di Garanzia ad un Fondo Rotativo, si è ipotizzato che le risorse erogate per una tipologia di investimento **(uscita) generino ritorni esclusivamente per la medesima finalità**. Inoltre, in maniera esemplificativa, si è ipotizzato **un finanziamento decennale al quale la Regione contribuisce al 50%**, mentre la restante parte deriva dal sistema del credito.

Viene, infine, simulata la mancanza di rientro delle risorse a seguito, ad esempio, di difficoltà da parte delle imprese nel restituire il prestito. Per considerare l'impatto di tale eventualità sul modello, si è ipotizzato il caso in cui **il tasso di recupero annuo si attesti al 84,5% del volume previsto**, ossia che **il 15,6% delle rate non venga saldato**, coerentemente con le risultanze inerenti agli indici di sofferenza garantiti da confidi.

Stante tutte queste ipotesi di base, applicando le aliquote alle risorse destinate dal PSR Puglia alle diverse linee di intervento, si quantificano i vari importi e si rende possibile calcolare il *leverage* e il moltiplicatore degli interventi nel paragrafo successivo.

### 6.3 Effetto leva ed effetto moltiplicatore atteso

Secondo le modalità di applicazione dell'art. 140 del Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 paragrafo 2, lettera d), per effetto moltiplicatore si considera: *«il contributo dell'Unione a uno strumento finanziario è inteso a mobilitare un investimento globale che supera l'entità del contributo dell'Unione conformemente agli indicatori previamente definiti»*. Nel prosieguo dell'analisi per la definizione dell'effetto leva atteso e dell'effetto moltiplicatore si farà riferimento a quanto riportato nella valutazione ex ante sugli strumenti finanziari predisposta a livello nazionale.

La **leva finanziaria** è calcolata tenendo conto del totale dei trasferimenti al beneficiario<sup>33</sup> in rapporto alle risorse dell'Unione, dunque la sola quota FEASR impiegata nell'operazione:

<sup>33</sup> Con tale termine si intende la sommatoria delle risorse pubbliche e di terzi (sistema creditizio) destinate al beneficiario finale, mentre vengono esclusi i mezzi propri. Nel caso di fondi rotativi si considerano anche i rientri.

$$\text{Leva finanziaria} = \frac{\text{Trasferimenti al beneficiario}}{\text{Risorse FEASR impiegate}}$$

Il **moltiplicatore totale** dell'intervento, invece, viene ottenuto considerando il valore complessivo degli investimenti generati (sia quota pubblica che privata) in rapporto alla spesa pubblica totale a carico della Misura, includendo nella stessa anche le spese per la costituzione dei Fondi (capitale del Fondo rotativo e del Fondo di garanzia):

$$\text{Moltiplicatore totale} = \frac{\text{Valore totale investimenti}}{\text{Totale spesa pubblica a carico della misura}}$$

Nello scenario classico (**Scenario 0**) gli investimenti a fondo perduto producono degli effetti diversificati nelle varie Misure a causa del diverso tasso di quota pubblica considerato sull'investimento totale (quote da PSR): la ripartizione differenziata di quota pubblica e privata tra la Misura 4.1.a e 4.1.b produrrà un moderato effetto leva (2,6) associato ad un modesto effetto moltiplicatore (1,6) nella 4.1.b, mentre i minori incentivi pubblici caratterizzanti la Misura 6.4 e 8.6 aumenteranno l'effetto moltiplicatore dei finanziamenti a fondo perduto al valore di 2 e produrranno un effetto leva del 3,3 come riportato nella tabella successiva. Da sottolineare che lo scenario 0 costituisce un'ipotesi "di scuola", finalizzata solamente a fornire un termine di confronto con gli scenari 1 e 2. Si assume, ad esempio, che tutti i fondi pubblici disponibili vengano trasferiti ai beneficiari e che questi dispongano tutti di accesso al credito per garantire la quota privata non coperta da mezzi propri. Nella realtà, come emerso dalle analisi effettuate nel Cap. 3, sussistono criticità nel raggiungimento dei target di spesa pubblica proprio per effetto delle difficoltà di accesso al credito da parte delle aziende agricole, fattore che spiega il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria (scenari 1 e 2).

Tab. 16. Sistema classico di erogazione a fondo perduto in Puglia (valori in milioni di euro e %)

		Misura 4.1.a (2A)	Misura 4.1.b (2B)	Misura 4.2 (3A)	Misura 6.4 (2A)	Misura 8.6 (2A)	Totale
Quota pubblica investimento totale		55%	65%	45%	50%	50%	52%
Quota privata investimento totale		45%	35%	55%	50%	50%	48%
<b>A</b>	<b>Investimenti complessivi (A1 + B)</b>	<b>445,5</b>	<b>163,0</b>	<b>200,0</b>	<b>140,0</b>	<b>10,0</b>	<b>986</b>
<b>A1</b>	<b>Spesa Pubblica totale PSR (A2+A3)</b>	245,0	105,0	90,6	70,0	5,0	516
<b>A2</b>	<b>Spesa Pubblica non FEASR</b>	96,8	41,5	36,1	2,0	2,0	178
<b>A3</b>	<b>Spesa pubblica FEASR</b>	<b>148,2</b>	<b>63,5</b>	<b>54,5</b>	<b>42,4</b>	<b>3,0</b>	<b>312</b>
<b>B</b>	<b>Investimenti privati (B1 + B2)</b>	200,5	58,0	109,4	70,0	5,0	471
<b>B1</b>	<b>Spesa Privata Banca</b>	155,9	41,7	89,4	56,0	4,0	372
<b>B2</b>	<b>Spesa Privata con mezzi propri (10% *A)</b>	44,5	16,3	20,0	14,0	1,0	98,6
Effetto leva (A1+B1 / A3)		3,0	2,6	3,7	3,3	3,3	3,2
Effetto moltiplicatore (A/A1)		1,8	1,6	2,2	2,0	2,0	1,9

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Per quanto riguarda il calcolo dell'effetto leva nello **Scenario 1**, per il quale si assume il **Fondo di garanzia abbinato al fondo perduto**, valgono ipotesi simili. In questo caso, partendo da



un'aliquota di sostegno diversificata nelle varie Misure - da un minimo del 50% ad un massimo del 25% (media) - la garanzia coprirà una quota variabile della spesa privata da parte della banca, in relazione alle varie Misure e al tasso di sofferenza del 15,6%. Rispetto allo scenario precedente, la spesa pubblica viene articolata in spesa per investimenti (A2) e spesa per garanzie (A2 BIS), che comporterà, considerando la costanza del numero delle risorse pubbliche erogate, una **riduzione, rispetto allo scenario 0, del volume di investimento totale** dovuto all'utilizzo di una parte delle risorse per le garanzie, a parità di beneficiari coinvolti.

Tale dinamica determinerà una sostanziale invarianza dell'effetto moltiplicatore rispetto al precedente scenario associata ad una contrazione dell'effetto leva.

Di fatto, **l'apporto della garanzia non amplifica l'effetto moltiplicatore, anzi lo comprime**, in quanto si riduce la quota complessiva di risorse pubbliche destinate agli investimenti determinando, nei vari interventi, un moltiplicatore inferiore da quanto si avrebbe in un contesto in assenza di garanzie a carico del PSR (Scenario 0). Ciò nonostante, è evidente che **la garanzia sgrava le imprese da un costo diretto e favorisce gli investimenti**. Pertanto, pur non producendo effetti indotti rilevanti "avvicina" al sistema del credito e di conseguenza al PSR **un numero maggiore di imprese, che altrimenti risulterebbero escluse dal sistema creditizio**.

**Tab. 17. Sistema misto Fondo di garanzia applicato a Fondo perduto (valori in milioni di euro e %)**

	Misura 4.1.a (2A)	Misura 4.1.b (2B)	Misura 4.2 (3A)	Misura 6.4 (2A)	Misura 8.6 (2A)	Totale
Quota pubblica investimento totale	55%	65%	45%	50%	50%	52%
Quota privata investimento totale	45%	35%	55%	50%	50%	48%
Incidenza garanzia su spesa privata banca	60%	80%	50%	60%	60%	62%
A Investimenti complessivi (A2+B)	416,6	147,9	184,3	129,1	9,2	914,0
A1 Spesa Pubblica totale PSR (A2+A2BIS)	245,0	105,0	90,6	70,0	5,0	515,6
A2 Spesa Pubblica destinata a investimenti	229,1	96,1	83,5	64,5	4,6	477,9
A2 BIS Spesa Pubblica destinata a garanzia	15,9	8,9	7,1	5,5	0,4	37,7
A3 Spesa pubblica FEASR (costante)	148,2	63,5	54,5	42,4	3,0	312
B Investimenti privati (B1+B2)	188,5	79,1	101,0	64,8	4,6	438,4
B1 Spesa Privata Banca	169,7	71,2	90,9	58,3	4,2	394,5
B2 Spesa Privata con mezzi propri (10%*B)	18,9	7,9	10,1	6,5	0,5	43,8
C Spesa garantita dalla banca (B1*Incidenza garanzia)	101,8	56,9	45,5	35,0	2,5	244,6
Effetto leva (A1+B1 / A3)	2,8	2,8	3,3	3,0	3,0	2,9
Effetto moltiplicatore (A / A1)	1,7	1,4	2,0	1,8	1,8	1,8

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

In questo caso (Scenario 1), dunque, **l'efficacia dello strumento risulta molto elevata** dato che permette di incentivare imprese meritorie da un punto di vista progettuale (si pensi ai progetti innovativi) ma con una struttura economica e patrimoniale meno solida rispetto ad altre imprese secondo gli standard del merito creditizio. Tutto questo comporta che **il numero delle imprese attratte, come pure gli investimenti medi, potrebbero aumentare**, rispetto ai livelli target

ipotizzati a livello di PSR, favorendo un incremento dell'investimento complessivo e di conseguenza un aumento dell'effetto leva.

Per completare l'analisi si considerano anche gli effetti derivanti dallo **Scenario 2 (affiancamento ad un fondo prestiti rotativo del Fondo di garanzia) per il quale si assume un prestito a tasso zero della durata decennale**. Restano invece costanti le ipotesi di ripartizione delle risorse tra la Regione (45%) il sistema del credito (45%) e i privati (10%)<sup>34</sup>.

L'esempio riportato risulta volutamente semplificato in quanto si ipotizza che tutti i finanziamenti erogati annualmente abbiano la medesima durata decennale, escludendo la presenza di prestiti a breve termine. Ciò porta a sottostimare la quota di rientri in quanto, spalmando i prestiti su più anni, le rate annuali presentano volumi inferiori, inoltre il vincolo N+3 obbliga a considerare gli effetti solo al 2023, mentre con prestiti decennali avviati nel 2016, con cadenza annuale fino al 2021, gli effetti dei rientri si protraggono nel tempo oltre a questa soglia. Di conseguenza, la stima delle risorse attivate dal fondo di rotazione al 2023 è da considerarsi approssimata per difetto rispetto agli effetti ipoteticamente realizzabili.

Stanti tali ipotesi, **l'effetto leva atteso complessivo sarà pari a 1,4 nel 2023 e a 2,1 all'esaurirsi degli effetti rotativi del Fondo**.

Tuttavia, 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 verranno ritenuti opportuni 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).

Dopo il 2023, inoltre, saranno a disposizione della Regione ulteriori risorse capaci di generare effetti aggiuntivi. Mentre al primo anno verranno versate sia risorse pubbliche che private, per le annualità seguenti, si ipotizza che i rientri deriveranno esclusivamente dalla quota di risorse della Regione. La **durata del loro utilizzo a fini PSR dipenderà dagli accordi (funding agreement)** stabiliti in sede di redazione delle convenzioni inerenti gli SF che dovranno essere stabilite con i soggetti beneficiari. Appare auspicabile che i rientri (pubblici) possano essere utilizzati per un congruo lasso di tempo.

Tab. 18. Scenario 2 - Effetto leva ed effetto moltiplicatore (valori in euro e %)

		Primario, diversificazione e forestazione (2A)	Giovani (2B)	Trasformazione e commercializz. (3A)	Totale
	<b>Ipotesi 1 Quota spesa pubblica FEASR su totale spesa pubblica</b>	60%	60%	60%	60%
	<b>Ipotesi 2 Quota fondo garanzia su investimenti</b>	15,6%	15,6%	15,6%	15,6%
	<b>Ipotesi 3 Spesa privata con mezzi propri</b>	10%	10%	10%	10%
	<b>Ipotesi 4 Aliquota copertura garanzia del finanziamento bancario</b>	60%	80%	50%	63%
<b>A</b>	Spesa Pubblica totale per investimenti	12.348.662	4.178.277	3.473.061	20.000.000
<b>A1</b>	di cui quota FEASR	7.409.197	2.506.966	2.083.837	12.000.000

<sup>34</sup> I mezzi propri, a differenza della quota privata derivante dal sistema del credito, non generano, logicamente, rientri e vengono calcolati sulle risorse inizialmente stanziare.

<b>B</b>	Spesa Pubblica destinata a garanzia	1.028.175	463.856	240.978	1.757.754
<b>B1</b>	di cui quota FEASR	616.905	278.313	144.587	1.039.805
<b>C</b>	Risorse generate complessive	16.469.843	5.572.714	4.632.143	26.674.700
<b>D</b>	Risorse generate dal fondo rotativo fino al 2023	10.984.772	3.716.793	3.089.467	17.791.032
<b>E</b>	Spesa privata con mezzi propri	2.469.732	835.655	694.612	4.000.000
<b>F</b>	Spesa Privata Banca per investimenti	12.348.662	4.178.277	3.473.061	20.000.000
<b>G</b>	Investimento totale generato al 2023 (A+D+E+F)	38.151.828	12.909.002	10.730.201	61.791.032
	Effetto leva al 2023 (D/A1+B1)	1,4	1,3	1,4	1,4
	Effetto moltiplicatore al 2023 (G/A+B)	2,9	2,8	2,9	2,8
	Effetto leva complessivo (C/A1+B1)	2,1	2,0	2,1	2,0
	Effetto leva senza effetto rotativo (A+F)/(A1+B1)	3,1	3,0	3,1	3,1

Fonte: Lattanzio Advisory su dati Regione Puglia

#### 6.4 Stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di attirare

In base a quanto disposto dall'art. 37 del Reg. (UE) 1303/2013, lett. c), la valutazione ex ante degli SF deve includere: «una stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previsto), compresa, se del caso, una valutazione della necessità di remunerazione preferenziale, e del relativo livello, intesa ad attrarre risorse complementari da investitori privati e/o una descrizione del meccanismo che sarà impiegato per stabilire la necessità e l'entità di tale remunerazione preferenziale, quale una procedura di valutazione competitiva o adeguatamente indipendente».

Nei paragrafi precedenti sono stati riportati i vari indici tendenti a dare evidenza del vantaggio nell'utilizzo degli SF nel favorire un maggiore utilizzo di risorse private.

Gli SF oggetto di valutazione sono concepiti in modo da **operare in sinergia con gli operatori privati, favorendo l'afflusso di capitali privati** a favore delle imprese agricole. In particolare, il Fondo di garanzia mira a **favorire gli impieghi bancari a favore delle imprese** tramite una mitigazione del rischio di credito. Grazie alla garanzia, le imprese agricole possono beneficiare di finanziamenti erogati dagli istituti di credito con provvista finanziaria interamente a loro carico.

Il Fondo rotativo, pur comportando un utilizzo diretto di fondi pubblici come provvista per il rilascio di finanziamenti alle imprese, garantisce comunque l'afflusso di capitale privato a favore delle imprese. Ciascun finanziamento infatti, prevede la **partecipazione della banca per il 50 per cento** del suo valore nominale.

Si è evidenziato che, inoltre, al fine di **massimizzare l'afflusso di risorse pubbliche e private** aggiuntive e, di conseguenza, incrementare i risultati economico-finanziari dello SF, 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 con il pagamento della *guarantee fee* da parte delle banche che beneficeranno della garanzia, ma anche con una parte dei rientri messi a disposizione dallo SF.

Resta da evidenziare, infine, che i percorsi comporteranno anche un onere amministrativo aggiuntivo per l'Amministrazione regionale che dovrà essere considerato nella scelta delle Misure

per le quali attuare gli SF. In tale ottica, considerando gli strumenti proposti, si raccomanda di ridurre, almeno nelle prime annualità del Programma, il numero delle Misure sulle quali applicare tali strumenti, onde semplificare l'aggravio amministrativo che l'introduzione degli SF comporta.

## 7 Valutazione delle lezioni passate e implicazioni future

Il periodo di programmazione 2007-2013, nonostante alcune difficoltà attuative, ha visto una certa crescita nell'uso degli SF, soprattutto come misure per l'attuazione della politica di coesione (Wishlade, Michie, 2014), nell'ambito della quale gli SF sono stati concepiti con la finalità sia di facilitare l'accesso al credito per le PMI, sia per sostenere finanziariamente gli interventi previsti.

In linea con gli orientamenti comunitari riportati nelle Linee guida proposte dalla Ce (2014a, 2014b, 2014c), la presente sezione approfondisce alcune delle **esperienze realizzate a livello nazionale e comunitario**, evidenziandone gli elementi essenziali in termini di successo e criticità emerse. Vengono approfonditi, quindi, gli elementi di analisi che consentono di formulare una risposta ai seguenti quesiti valutativi:

- 1) *In che misura sono state esaminate le esperienze pregresse realizzate a livello regionale/nazionale per strumenti finanziari analoghi?*
- 2) *In che misura sono stati identificati i fattori di successo delle esperienze pregresse?*
- 3) *In che misura le informazioni raccolte sono state utilizzate per migliorare il design dello strumento finanziario (o combinazione di strumenti finanziari)?*

Nei paragrafi successivi saranno esaminati i casi studio riportati nel box sottostante, al fine di trarre insegnamenti e lezioni dall'esperienza e di fornire indicazioni in merito all'impiego delle lezioni apprese per migliorare l'attuazione degli SF attivabili per il periodo 2014-2020.

### BOX 3 - Alcune esperienze in materia di strumenti finanziari sviluppati nel contesto dei Fondi strutturali dell'Unione europea

**Pacchetto di strumenti finanziari istituiti a favore delle imprese delle *Highland*** e finanziati anche attraverso il FESR, individuato in quanto testimonia le opportunità che gli strumenti finanziari possono garantire ad aree in gran parte rurali e condizionate da un elevato deficit logistico.

**Fondo di rotazione per la partecipazione al capitale di rischio attivato nell'ambito del FESR Abruzzo 2007-2013**, scelto in quanto tra i primi esperimenti a livello nazionale di *private equity* finanziato attraverso risorse europee.

**Fondi di garanzia ISMEA nell'ambito dei PSR 2007-2013**, considerando l'importanza che tali prodotti possono rivestire per le imprese del settore agricolo, agroalimentare e per i consorzi di garanzia (confidi) che supportano le stesse imprese a livello locale.

**Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo della Regione Friuli Venezia Giulia**, si configura come uno strumento per la concessione di finanziamenti (prestiti e mutui), a tassi agevolati, alle imprese del settore agricolo e della pesca per il tramite di banche convenzionate.

**Fondo di rotazione della Regione Veneto**, afferente sia al settore agricolo che a quello agroalimentare e gestito da un soggetto esterno all'Amministrazione regionale, svolge un'importante ruolo di natura complementare e sinergica agli investimenti attivati dal PSR.

**Fondo lettone per il credito allo sviluppo rurale** destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato nell'ambito del FEASR, selezionato quale espressione di un'esperienza europea che presenta similitudini con i fondi di rotazione nazionali.

**Jeremie Holding Fund nella Regione Languedoc Roussillon** riportato tra i casi studio in quanto rappresentativo di un'esperienza europea particolarmente significativa che, in ambito FESR, ha previsto la contemporanea attivazione di tre strumenti finanziari.

La scelta sui casi studio è stata effettuata con l'obiettivo di delineare – in maniera coerente a quanto disposto dall'art. 37 (2) lett. d) del Reg. (UE) n. 1303/2013 – un quadro il più possibile ampio in relazione alle seguenti variabili:

- **localizzazione:** sono stati inseriti sia casi italiani, collocati in differenti aree del Paese, che esperienze di altri SM;

- **strumenti finanziari utilizzati:** si è cercato di rappresentare le più importanti tipologie di SF, comprendenti anche le soluzioni più innovative. I casi selezionati non hanno riguardato solo i finanziamenti a tasso agevolato, ma anche fondi di garanzia, fondi per investimenti in capitale di rischio, nonché forme miste di intervento;
- **fondi strutturali di riferimento:** si sono considerati gli SF sostenuti dal FEASR, e quindi specifici per le imprese del settore agricolo, agroalimentare e forestale, ma anche quelli supportati attraverso il FESR e destinati, più in generale, alle PMI.

Nella selezione dei casi studio, inoltre, è stata considerata la disponibilità di informazioni di tipo qualitativo e quantitativo, nonché l'eventuale conoscenza diretta, acquisita nel corso di precedenti attività da parte del Valutatore.

## 7.1 Identificazione dei fattori di successo e di rischio derivanti da esperienze passate

Il ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito dei PSR 2007-2013 degli Stati membri (SM) risulta limitato a poche esperienze. Gli strumenti adottati, inoltre, fanno riferimento, in prevalenza, a fondi di prestito ed a fondi di garanzia<sup>35</sup>, mentre nessun SM ha costituito un fondo di capitale di rischio o istituito un regime di bonifici di interessi.

A fine 2012, soltanto otto SM (Belgio, Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania e Romania)<sup>36</sup> avevano implementato SF, tra l'altro limitatamente agli Assi 1 "Miglioramento della competitività del settore agricolo" e 3 "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" ed alle Misure 121 (Ammodernamento delle aziende agricole), 123 (Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali), 312 (Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese) e 313 (Incentivazione di attività turistiche). Il valore complessivo dell'investimento stimato per il periodo 2007-2013 risultava pari a 531 milioni di euro, appena lo 0,3% del bilancio complessivo degli 88 Programmi.

Secondo uno studio della European Network for Rural Development (2012a)<sup>37</sup>, tra i fattori limitanti indicati dalle AdG rispetto all'utilizzo degli SF rientrano:

- la **mancata di conoscenza rispetto alle norme di controllo aggiuntive** da applicare in seguito all'introduzione degli SF;
- la **necessità di richiedere risorse di gestione supplementari**;
- il **rischio di incorrere in rettifiche finanziarie e tagli al bilancio** in caso di utilizzo non idoneo degli SF;
- la **non necessità di implementare nuovi strumenti**, data la capacità del mercato finanziario di soddisfare le esigenze di investimento delle PMI rurali;
- la **difficoltà**, nell'ambito del Reg. (CE) n. 1698/2005, **di abbinare le sovvenzioni previste dai PSR al sostegno degli SF**.

Elementi di criticità, in parte coincidenti con quanto riportato nello studio della European Network for Rural Development, sono emersi dall'indagine condotta dalla Corte dei Conti Europea<sup>38</sup> sui risultati dell'utilizzo degli SF nei PSR 2007-2013 che ha rilevato:

<sup>35</sup> ENFRD (2012b), Rivista rurale dell'UE n.13, Strumenti finanziari per lo sviluppo rurale: nuove opportunità per affrontare la crisi economica.

<sup>36</sup> I dati relativi alla spesa finanziaria dei PSR indicano che solo cinque Paesi (Bulgaria, Italia, Lettonia, Lituania e Romania) fanno un uso attivo degli SF.

<sup>37</sup> ENFRD (2012a), Final Report on the ENRD Rural Entrepreneurship Thematic Initiative: Rural Finance, 28<sup>th</sup> March 2012.

<sup>38</sup> Corte dei Conti Europea (2015), Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?, Relazione speciale n. 5/2015, Lussemburgo.



- ⇒ **eccessiva capitalizzazione degli SF.** Secondo la Corte quasi tutti gli SF presentavano una dotazione di capitale eccessiva che ha comportato l'immobilizzo di risorse finanziarie e una concreta possibilità di disimpegno delle stesse al termine del periodo di programmazione. L'analisi ha portato alla conclusione l'eccessiva capitalizzazione sia in realtà scomponibile in tre diversi fattori: i) sovrastima del fabbisogno finanziario dello strumento; ii) errata valutazione del rischio di perdita (per i fondi di garanzia); iii) errori nella quantificazione del versamento ai fondi;
- ⇒ **ritardi nella costituzione degli SF.** In diversi casi è stato evidenziato un ritardo nell'avvio degli SF che ne ha senza dubbio compromesso le prestazioni. La maggior parte degli SF sono stati attivati tra il 2010 e il 2011;
- ⇒ **performance poco soddisfacenti in termini di leva<sup>39</sup> finanziaria ed effetto revolving.** È stata rilevata una situazione generalizzata di ridotte performance economiche degli SF;
- ⇒ **insufficienti attività di monitoraggio e reporting dell'attività dei fondi.** L'inadeguatezza dei sistemi informativi e di monitoraggio ha compromesso la capacità di intervenire tempestivamente sulle criticità rilevate sia da parte delle AdG, sia della stessa Ce.

#### BOX 4 - Problematiche nell'attuazione degli strumenti finanziari in ambito FESR

Nel 2012, nella Relazione speciale sugli SF nell'ambito del FES, la Corte dei Conti Europea ha evidenziato ritardi diffusi nell'accesso al finanziamento per le PMI. Tra gli ostacoli più rilevanti vengono indicati: il protrarsi dei lavori di strutturazione e negoziazione; la difficoltà nell'ottenere i contributi privati; l'organizzazione della *governance*; le negoziazioni relative ai costi di gestione; altre ragioni di carattere amministrativo. Tali aspetti, secondo la Corte dei Conti, hanno posticipato l'effettiva operatività dei fondi, determinandone un sottoutilizzo rispetto all'investimento iniziale e, conseguentemente, un impatto poco significativo sul raggiungimento degli obiettivi di spesa dei singoli Programmi. Nella Relazione, inoltre, vengono riportati alcuni risultati contrastanti: in alcuni casi, ad esempio, gli SF cofinanziati dal FESR sono stati interessati da effetti di perdita risultanti dall'addebito alle PMI di costi aggiuntivi di gestione non basati sui rischi assunti, i quali sono stati applicati senza la dovuta trasparenza; in altri, è stato mostrato come non sempre gli strumenti hanno garantito un sufficiente effetto leva, data la difficoltà di reperire risorse aggiuntive private.

*Fonte: Corte dei Conti Europea (2012a), Strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Relazione speciale n. 2/2012, Lussemburgo.*

Il quadro brevemente delineato giustifica, dunque, l'atteggiamento prudentiale di gran parte degli SM registrato nel ciclo di programmazione 2007-2013, dovuto sia alla difficoltà di strutturare gli SF ex novo, sia di raggiungere i risultati previsti in termini di spesa e di impatto. Tuttavia, le esperienze realizzate presentano anche elementi positivi e, in ogni caso, contengono indicazioni ed elementi di riflessione per l'implementazione degli strumenti finanziari nella programmazione 2014-2020.

#### 7.1.1 Il Fondo "opportunità" scozzese: *Highland opportunity*

Il modello di supporto finanziario alle imprese sviluppato nella regione delle *Highland*, nel nord della Scozia, rappresenta un interessante caso studio che mostra la capacità degli SF di

<sup>39</sup> «Nella programmazione 2007-2013 il concetto di leva è stato spesso utilizzato per promuovere l'uso dello strumento finanziario al posto della tradizionale sovvenzione. L'idea di "moltiplicare" l'importo disponibile a vantaggio dei destinatari finali grazie al cofinanziamento con stakeholder privati era uno degli elementi innovativi chiave [...]. Andando avanti con la programmazione, si è evidenziato che l'effetto leva, in definitiva, può anche non risultare l'obiettivo prioritario nello sfruttamento di uno strumento. L'analisi ha suggerito che in alcuni casi (per esempio, obiettivi di innovazione, start-up, ecc.) la progettazione di uno strumento finanziario non deve necessariamente comprendere un elevato effetto leva, ma dovrebbe preferibilmente concentrarsi sul raggiungimento del target e dei suoi obiettivi». AA.VV. (2014), Linee guida per l'attuazione degli strumenti finanziari. Progetto *FIN-EN sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprises*, pag. 5.

incentivare attività imprenditoriali in aree estremamente isolate. Le *Highland*, infatti, sono caratterizzate da una prevalenza di aree rurali scarsamente collegate con i centri metropolitani e, quindi, soggette a fenomeni di spopolamento. Per incentivare la nascita di attività produttive in tale contesto è stato definito un sistema di supporto pubblico incentrato su:

- affidamento della gestione delle risorse ad un'impresa pubblica a responsabilità limitata;
- diversificazione degli SF in base alle tipologie di investimento e di azienda;
- concessione di prestiti a tasso agevolato secondo il meccanismo della rotazione delle risorse;
- ricorso ai fondi europei per il finanziamento dello strumento.

Il progetto *Highland Opportunity*<sup>40</sup> vanta un'esperienza consolidata: il sistema di sostegno alle imprese, infatti, è attivo dal 1986, quando il dipartimento di sviluppo economico del comune dell'*Highland Council* ha istituito un'impresa a responsabilità limitata da garanzia, incaricata della gestione di una serie di fondi funzionali a differenti tipologie di imprese. Lo strumento è interamente gestito da tale società senza il coinvolgimento di intermediari finanziari, compresa la fase di valutazione del rischio di impresa e delle potenzialità dell'investimento. In termini tecnici, i finanziamenti concessi da *Highland Opportunity* presentano i seguenti vantaggi:

- a. **un tasso di interesse inferiore a quello di mercato;**
- b. **l'assenza di costi aggiuntivi;**
- c. **una maggiore flessibilità rispetto ai termini di rimborso del prestito;**
- d. **criteri meno rigidi nella valutazione del rischio di impresa;**
- e. **la possibilità di richiedere un supporto tecnico da parte del soggetto gestore del Fondo.**

Il Fondo gestito da *Highland Opportunity* si configura come un "contenitore" di agevolazioni, le quali rispondono a differenti esigenze di supporto:

- ***Opportunity Fund***<sup>41</sup>, finalizzato a concedere prestiti ad imprese nuove o in fase di crescita;
- ***Community Enterprise Loan Fund***, rivolto ad imprese sociali senza scopo di lucro che reinvestono i propri utili nell'impresa;
- ***Start-up loan***, prevede la concessione di prestiti personali per l'avvio di attività in proprio. Consiste in un'obbligazione debitoria con una durata massima di due anni, funzionale a garantire una crescita tale da poter accedere a capitali privati al termine del periodo considerato;
- ***The Prince's Trust Youth Business Scotland***, associa alle agevolazioni concesse dalla Prince's Trust<sup>42</sup>, attraverso il programma Youth Business Scotland, prestiti aggiuntivi rivolti a giovani tra i 18 e i 30 anni che decidono di avviare un'attività e che si trovano in condizioni socio-economiche disagiate.

<sup>40</sup> Il suo socio unico è l'*Highland Council*, al quale non vengono distribuiti profitti né dividendi dalle attività in corso dell'impresa. Le eventuali eccedenze vengono trattenute per essere reinvestite nelle micro-imprese e PMI.

<sup>41</sup> Per le nuove imprese il finanziamento "*opportunity fund*" è in genere associato alla concessione di un'obbligazione debitoria al fine di coprire – almeno nei due anni iniziali – una parte significativa dell'investimento. Inoltre l'esistenza stessa dell'agevolazione accresce la solidità finanziaria dell'investimento e, conseguentemente, stimola l'effetto leva.

<sup>42</sup> *Prince's Trust* è un ente di beneficenza del Regno Unito che supporta i giovani in condizioni socio-economiche disagiate.

Tab. 19. Strumenti finanziari gestiti da Highland Opportunity

Programmi	Destinatario	Prestito Massimo	Tasso di interesse	Durata
<i>Opportunity Fund</i>	Imprese nuove o che avviano progetti di crescita	Tra 5.000 e 50.000 £ senza garanzie	Tra il 5% e l'8%	Fino a 7 anni
		Tra 50.000 e 100.000 £ con garanzie		
<i>Community Enterprise Loan Fund</i>	Imprese sociali senza scopo di lucro	Fino a 50.000 £	Tra il 5% e l'8%	Fino a 7 anni
		Oltre 50.000 £ se associata con finanziamento della Social Investment Scotland		
<i>Start-up Loan</i>	Nuove imprese che non riescono ad accedere e finanziamenti privati	Non definito	6%	Obbligazione debitoria fino a 2 anni, funzionale all'accesso a nuovi capitali
<i>The Prince's Trust Youth Business Scotland</i>	Giovani 18-30 anni che avviano attività in proprio	Fino a 5.000 £ per la fase di start-up	3%	Fino a 5 anni
		Fino a 25.000 £ per la crescita aziendale		
		Fino a 30.000 £ per l'innovazione		

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati ENFRD

È importante evidenziare che una stessa impresa può ricorrere contemporaneamente a più prodotti finanziari.

L'implementazione dei fondi *Highland Opportunity* è strettamente legata ai finanziamenti europei. Le autorità locali hanno percepito, infatti, l'opportunità data dai Fondi strutturali per garantire una costante e sufficiente operatività degli SF. In particolare, nel corso del ciclo di Programmazione 2007-2013, sono stati finanziati attraverso il FESR l'*Opportunity Fund*, il *Community Enterprise loan Fund*, e lo *Start-up loan*. Ciò è stato reso possibile grazie ai comuni obiettivi strategici del PO regionale e dei fondi *Highland Opportunity*, fortemente orientati a sostenere attività imprenditoriali, con particolare riferimento a quelle collocate in aree svantaggiate. Il modello è risultato maggiormente efficace proprio nei contesti meno competitivi, dove le difficoltà strutturali rendono più problematico l'accesso al credito e, in generale, l'attrazione di risorse private.



Dall'esperienza di *Highland Opportunity* è possibile trarre i seguenti insegnamenti, utili anche a supportare il percorso in definizione in Puglia:

- **i finanziamenti a tasso agevolato si rivelano efficaci nelle aree rurali, dove criticità di carattere logistico aumentano la possibilità di fallimenti di mercato e, conseguentemente, deteriorano le condizioni di credito per le imprese;**
- **la concessione di credito attraverso SF rafforza la posizione del beneficiario sul mercato del credito.** Inoltre, il supporto si traduce in un effetto leva, data la maggiore probabilità di attrarre risorse private;
- **il finanziamento di SF preesistenti, attraverso risorse legate ai Fondi strutturali, si è rivelato opportuno per garantire la piena operatività del Fondo.** Gli SF

preesistenti presentano diversi punti di forza: sistema di *governance* consolidato; know how gestionale; conoscenza dello strumento a livello territoriale; ecc.;

- **la struttura dello strumento che si configura come contenitore di agevolazioni garantisce un'amplificazione del target potenziale** e, al contempo, pone la premessa per lo sviluppo di sinergie tra le diverse tipologie di contributo.

### 7.1.2 Il Fondo di rotazione a valere sull'attività I.2.2 "Aiuti alle piccole imprese innovative" del PO FESR Abruzzo 2007-2013

Nel corso dell'implementazione del PO FESR Abruzzo 2007-2013, l'Amministrazione regionale ha constatato una sempre maggiore difficoltà nel sostenere gli investimenti innovativi attraverso strumenti agevolativi di tipo tradizionale. In particolare, a seguito dei bassi livelli di spesa raggiunti per l'Asse I "Ricerca ed Innovazione", l'AdG del PO ha deciso di destinare 14,6 M€ delle risorse stanziare per l'Asse alla costituzione di un Fondo di rotazione a valere sulle Attività I.2.2 "Aiuti alle piccole nuove imprese innovative"<sup>43</sup>. Il percorso che ha portato alla costituzione del Fondo di rotazione si è articolato in tre fasi:

- **individuazione di un soggetto gestore del Fondo:** nel luglio 2011 è stato pubblicato un bando di gara attraverso il quale la Finanziaria Regionale FIRA è stata individuata quale soggetto gestore;
- **avvio di un percorso partenariale:** sono stati organizzati nove separati tavoli di lavoro<sup>44</sup>, attraverso i quali, oltre ad esplorare le esigenze del territorio, è stato fornito un contributo specialistico sui temi della ricerca e dell'innovazione. Il *trait d'union* dei tavoli è stata la richiesta di procedere celermente con l'iniettare le risorse del Fondo nel tessuto economico, ritenute necessarie per favorire un'inversione di tendenza rispetto alla crisi economica in atto;
- **definizione del regolamento attuativo e dei relativi bandi:** il 18 gennaio 2013, con validità fino al 30 giugno 2015, la Regione Abruzzo ha pubblicato un avviso pubblico denominato "Start-up, Start-Hope" rivolto alle PMI abruzzesi in forma di società di capitali, costituite o costituite da non oltre quarantotto mesi. Lo strumento di intervento impiegato è stato un *private equity*, caratterizzato dall'acquisto diretto di quote societarie da parte della Regione attraverso le risorse del Fondo di rotazione.

Le **modalità operative** dell'Attività I.2.2 prevedono la **sottoscrizione, attraverso il Fondo, di quote del capitale di rischio delle start-up innovative**<sup>45</sup>, al fine di sostenerne lo sviluppo. La partecipazione del Fondo è limitata temporalmente: al termine del periodo stabilito è obbligatorio il riacquisto da parte della società beneficiaria o dei relativi soci, con conseguente rientro dei capitali nel Fondo di rotazione al fine di essere nuovamente reinvestiti. Tale modalità si differenzia dal caso dei finanziamenti a tasso agevolato per il maggiore profilo di rischio. Il recupero delle quote investite dipende, infatti, dalla capacità della *start-up* di sviluppare la propria attività, rispettando le aspettative previste nei *business plan*. A tutela della Regione va, tuttavia, considerato che l'acquisto di capitale di rischio consente di incidere sulle scelte strategiche dell'impresa e, quindi, di esercitare su di essa uno stretto controllo.

La tabella seguente riassume le modalità di partecipazione previste dal bando dell'Attività I.2.2

<sup>43</sup> Nell'ambito dell'Asse I "Ricerca & Innovazione" è stato creato un ulteriore Fondo di rotazione di 18 M€ rivolto ai confidi relativamente all'Attività I.2.4 "Azioni per migliorare la capacità di accesso al credito da parte delle PMI".

<sup>44</sup> I tavoli hanno interessato i seguenti attori: a) Confidi abruzzesi; b) Confindustria; c) Giovani industriali; d) Associazioni di categoria; e) rappresentanti dei Poli di innovazione; f) le banche, in due separati incontri relativi a ciascuna delle due attività; g) grandi imprese; h) Università.

<sup>45</sup> L'approccio seguito è stato improntato ad includere un'ampia gamma di attività innovative, considerando come ammissibile qualsiasi progetto di specializzazione produttiva e/o di erogazione di servizi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese. Possono, quindi, rientrare in questa gamma tutti gli interventi finanziati attraverso le altre attività dell'Asse I del POR FESR Abruzzo quali innovazioni di prodotto o di processo, innovazione organizzativa, sviluppo sperimentale, trasferimento tecnologico, ricerca industriale.

Tab. 20. Modalità di partecipazione al capitale di rischio delle Start-up innovative previste dal bando relativo all'attività I.2.2 del PO FESR Abruzzo 2007-2012

Fase operativa	Vincoli previsti dal bando dell'Attività I.2.2
Sottoscrizione quota capitale di rischio	Compresa tra il 15% e il 45% del capitale di rischio
Investimento	Non superiore ad 1,5 milioni
Durata dell'investimento	Non superiore ai 5 anni
Riacquisto	Obbligatorio da parte della società beneficiaria o di soci

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su PO FESR Abruzzo 2007-2013

**Il maggiore profilo di rischio dello strumento finanziario ha portato l'Amministrazione all'individuazione di efficaci misure di cautela**, rispetto alla possibilità di finanziare progetti non validi. A tal fine è stato costruito un complesso sistema di valutazione composto da cinque fasi di analisi:

- 1. Pre-screening:** prevede la verifica dei requisiti di conformità formale, comprendente la correttezza della documentazione e la rispondenza del progetto ai requisiti soggettivi e oggettivi previsti dal bando;
- 2. Screening:** prevede una valutazione di merito realizzata attraverso una commissione composta da soggetti dotati di specifiche competenze. I progetti sono selezionati in riferimento al grado di innovatività, al vantaggio competitivo, alla sostenibilità economico-finanziaria e alla qualità del soggetto proponente;
- 3. Dual diligence (eventuale):** prevede un'ulteriore investigazione su specifici aspetti aziendali non chiariti nelle precedenti fasi;
- 4. Fase negoziale:** la conclusione positiva della fase di valutazione di merito ed eventualmente della *Due diligence*, conduce ad una fase di negoziazione diretta tra il proponente e il soggetto gestore, con la finalità di definire i seguenti *output*:
  - a) un **contratto di investimento**, nel quale dovrà essere indicato il valore attribuito alle quote acquisite in termini di valore nominale ed eventuale sovrapprezzo riconosciuto;
  - b) un **patto parasociale**, finalizzato a disciplinare nel dettaglio i termini dell'accordo tra le parti, in riferimento alla *governance* e alle procedure di disinvestimento;
- 5. Acquisto quote societarie:** una volta definiti i due documenti, il soggetto gestore procede all'acquisto delle quote societarie sulla base dei vincoli precedentemente descritti.

La risposta del territorio si è rivelata soddisfacente<sup>46</sup> ed è stata favorita da due ulteriori elementi: a) l'avvio di un'intensa **attività di marketing** che, al fine di garantire una certa visibilità all'iniziativa, ha previsto la creazione di un *brand* e la realizzazione di eventi ed attività di animazione sul territorio; b) la **semplificazione degli oneri a carico dei beneficiari** attraverso l'informatizzazione dell'iter procedurale e l'implementazione di un portale<sup>47</sup>, sul quale il beneficiario può verificare le modalità di partecipazione, caricare la proposta progettuale e contattare il soggetto gestore.

<sup>46</sup> Al 31/12/2013, risultavano 310 utenti iscritti al portale web dedicato al caricamento dei progetti, 74 progetti in compilazione e 35 progetti presentati.

<sup>47</sup> [www.starthope.it](http://www.starthope.it)





L'esperienza del Fondo di rotazione del FESR Abruzzo 2007-2013 risulta di grande interesse per i seguenti di fattori:

- il rilevante impegno in termini di dotazione finanziaria, che denota le elevate aspettative riposte dall'Amministrazione locale sullo strumento finanziario;
- l'ambito di applicazione, rappresentato da un asset decisivo della strategia di sviluppo regionale;
- la sperimentazione di modalità di agevolazione innovative (investimenti nel capitale di rischio delle imprese).

Un ulteriore "valore aggiunto" del caso abruzzese è rappresentato dalla **cumulabilità dell'agevolazione con la garanzia rilasciata dai confidi**, secondo quanto previsto dall'Attività I.2.4 "Azioni per migliorare la capacità di accesso al credito da parte delle PMI". L'intervento, anch'esso regolato attraverso un Fondo di rotazione, opera mediante il finanziamento dei fondi rischi dei confidi che rilasciano garanzie ad imprese per la realizzazione di progetti di innovazione. **Combinando i due interventi, le start-up possono quindi rafforzare la loro credibilità sul mercato** facendo leva su:

- una **maggiore solidità finanziaria** derivante dalla partecipazione della Regione al capitale sociale;
- una **valutazione positiva da parte di una commissione di professionisti del settore**, della quale fanno parte anche esponenti del sistema bancario, che funge da garanzia rispetto alla potenzialità e alla solidità dell'investimento e, conseguentemente, aumenta l'attrattività presso gli investitori privati;
- la **garanzia di un confidi** su cui la banca potrà rivalersi in caso di **default** e che, quindi, favorisce l'accesso al credito.

### 7.1.3 I Fondi garanzia ISMEA nell'ambito dei PSR 2007-2013

Gli SF fanno parte della politica di sviluppo rurale dal 2000. Nel periodo di programmazione 2007-2013, la principale base giuridica è rappresentata dal **Reg. (CE) n. 1974/2006 che prevedeva tre tipi di SF<sup>48</sup>: fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi prestiti.**

Tra le possibilità a disposizione delle regioni italiane per l'attivazione di un fondo di garanzia con risorse FEASR, vi è quella di utilizzare il fondo ISMEA operante sulla base del Decreto Legislativo n. 102/2004. **Lo strumento ISMEA<sup>49</sup>, approvato dalla Commissione come regime di non aiuto** con Decisione C(2006)643 dell'8 marzo 2006, **garantisce piena compatibilità con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato** ed una piena coerenza con le norme e gli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Si è descritto in precedenza (paragrafo 5.2.2) il funzionamento del Fondo di Garanzia e si è fatto cenno **all'applicazione dello strumento in Puglia** nella programmazione 2007-2013, con il supporto di dati aggiornati al 31.12.2015 forniti al Valutatore dall'Amministrazione regionale.

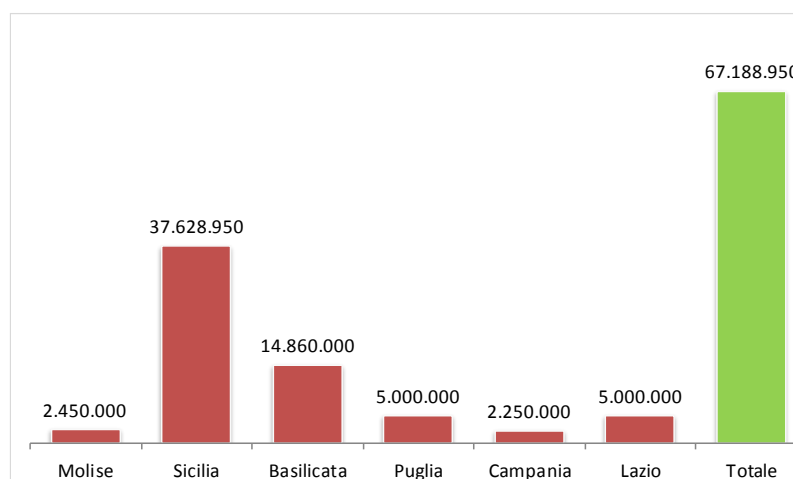
Si prospetta di seguito, invece, il quadro complessivo relativo a tutte le Regioni che hanno aderito al Fondo, dove **per esigenza di omogeneità del dato** la data assunta come riferimento è il 31 dicembre 2014. Come mostrato graficamente, risultano perfezionati accordi con sei regioni italiane per un importo complessivo, versato tramite l'AGEA, di circa 67,2 M€ di cui oltre i tre quarti inerenti ai PSR Sicilia (56%) e Basilicata (22,1%).

<sup>48</sup> Gli SM hanno costituito undici fondi di garanzia – in Bulgaria, Francia (Corsica), otto diverse regioni italiane e Romania – e tre fondi per prestiti (in Grecia, Lettonia e Lituania), ma nessun fondo di capitale di rischio

<sup>49</sup> Al fine di rendere coerente tale strumento con i PSR, con atto n. 148/15 del luglio 2007, la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano ha approvato lo schema di accordo, che per l'attivazione del fondo viene sottoscritto tra la Regione e l'ISMEA, di intesa con il MIPAAF.



Fig. 18. Risorse dei PSR regionali versate al Fondo di garanzia (valori assoluti in euro)



Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISMEA

Passando a considerare la destinazione delle risorse finanziarie, dall'osservazione dei dati riportati in tabella, emerge che le regioni italiane utilizzano il Fondo di garanzia per interventi di cui agli Assi 1 e 3 del PSR, quali l'ammodernamento delle aziende agricole, l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, la creazione e lo sviluppo di imprese e la diversificazione in attività extra-agricole. Considerando i dati di utilizzo per la totalità delle regioni coinvolte, al 31/12/2014, l'importo impegnato (1,5 M€) risulta pari ad appena il 2,3% del totale con situazioni piuttosto variabili tra le singole realtà, comprese tra il tasso minimo della Basilicata (1,08%) e quello massimo della Campania (10,41%). Tale situazione, potrebbe denotare una **certa sovracapitalizzazione dello SF in conseguenza di una stima eccessiva del capitale destinato al Fondo rispetto alle garanzie fornite** come, tra l'altro, sembrerebbe indicare il calcolo dell'indice di operatività.

Tab. 21. Stato di attuazione del Fondo di garanzia ISMEA nei PSR al 31/12/2014

Misura	Disponibilità (A)	N. richieste	Ammontare garantito (B)	Ammontare garantito rettificato	Acc.to	Fondi disponibili	Indice di operatività (B/A)
<b>Regione Molise</b>							
121	1.050.000	16	1.270.893,39	1.152.035,31	92.162,82	957.837,18	1,21
122	100.000	-				100.000	0
311	1.300.000	-				1.300.000	0
<b>Totale</b>	<b>2.450.000</b>	<b>16</b>	<b>1.270.893,39</b>	<b>1.152.035,31</b>	<b>92.162,82</b>	<b>2.357.837,18</b>	<b>0,52</b>
<b>Regione Sicilia</b>							
121	31.833.333,00	46	6.275.038,17	6.055.113,10	484.409,05	31.348.923,95	0,20
123	2.866.450,00	0				2.866.450,00	0
311	2.929.166,99	2	256.172,35	248.990,10	19.919,21	2.909.247,78	0,09
<b>Totale</b>	<b>37.628.949,99</b>	<b>48</b>	<b>6.531.210,52</b>	<b>6.304.103,20</b>	<b>504.328,26</b>	<b>37.124.621,73</b>	<b>0,17</b>
<b>Regione Basilicata</b>							
121	3.000.000,00	1	350.000,00	350.000,00	28.000,00	2.972.000,00	0,12
123	9.270.000,00	0				9.270.000,00	0
311	2.590.000,00	2	1.699.990,00	1.664.508,50	133.160,68	2.456.839,32	0,66
<b>Totale</b>	<b>14.860.000,00</b>	<b>3</b>	<b>2.049.990,00</b>	<b>2.014.508,50</b>	<b>161.160,68</b>	<b>14.698.839,32</b>	<b>0,14</b>
<b>Regione Puglia</b>							
112	3.000.000,00	13	1.274.655,42	1.098.446,94	87.875,76	2.912.124,24	0,42
121	1.000.000,00	28	4.675.626,04	4.121.315,54	329.705,24	670.294,76	4,68
123	1.000.000,00	2	384.350,00	295.498,13	23.639,85	976.360,15	0,38
<b>Totale</b>	<b>5.000.000,00</b>	<b>43</b>	<b>6.334.631,46</b>	<b>1.393.945,07</b>	<b>353.345,09</b>	<b>4.558.779,15</b>	<b>1,27</b>
<b>Regione Campania</b>							
121	500.000,00	16	3.743.035,47	2.922.746,36	234.249,13	265.750,87	7,49
122	250.000,00	0				250.000,00	0

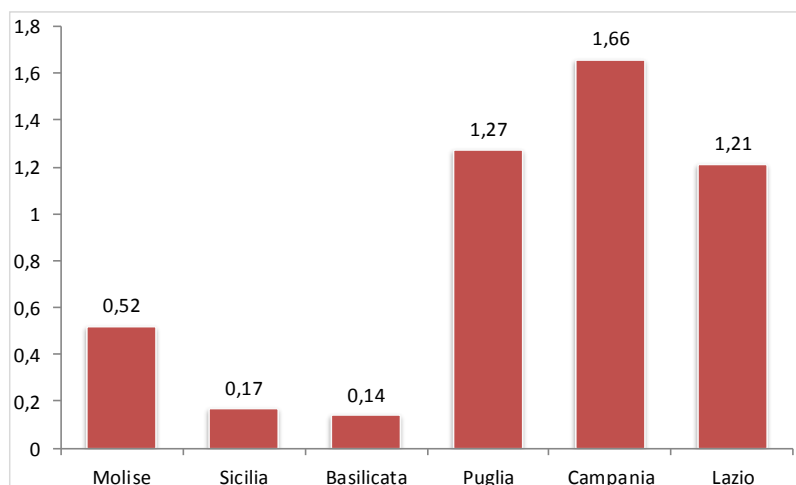
Misura	Disponibilità (A)	N. richieste	Ammontare garantito (B)	Ammontare garantito rettificato	Acc.to	Fondi disponibili	Indice di operatività (B/A)
123	1.000.000,00	0				1.000.000,00	0
311	500.000,00	0				500.000,00	0
<b>Totale</b>	<b>2.250.000,00</b>	<b>16</b>	<b>3.743.035,47</b>	<b>2.922.746,36</b>	<b>234.249,13</b>	<b>2.015.750,87</b>	<b>1,66</b>

Note: per la regione Lazio si rimanda al box di approfondimento n. 3

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISMEA

«Un fondo di garanzia ha potenzialità che vanno ben oltre l'ammontare del capitale disponibile, e ciò grazie all'effetto moltiplicatore. Il Fondo può così prestare garanzie per importi superiori al capitale disponibile» (Corte dei Conti Europea, 2015). Tuttavia, **l'effetto moltiplicatore o l'effetto di rotazione ottenuto nei PSR italiani è stato piuttosto modesto**: a ben vedere, infatti, il dato medio si è attestato sullo 0,8<sup>50</sup>, mentre **soltanto in tre casi (Campania: 1,66; Puglia: 1,27; Lazio: 1,21) le garanzie fornite sono superiori al capitale del Fondo generando, quindi, un ridotto effetto di rotazione.**

Fig. 19. Indice di operatività del Fondo di garanzia ISMEA nei PSR al 31/12/2014



Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISMEA

Come descritto in precedenza, quello delle **basse performance in termini di leva finanziaria ed effetto revolving è stato uno dei fattori maggiormente incidenti** sullo scarso successo legato alle esperienze di attuazione degli SF nella programmazione 2007-2013.

#### BOX 5 - Utilizzo del Fondo ISMEA nel PSR Lazio 2007-2013

Nel mese di dicembre 2011 la Regione Lazio ha attivato il Fondo di garanzia, erogando nei confronti di ISMEA 2,5 milioni di euro delle risorse programmate sulle misure 121 e 311. Tale quota è stata ottenuta considerando una dettagliata serie di ipotesi improntate ad un criterio di stima di natura precauzionale. Partendo da una stima della spesa privata a valere sulle due misure di 200 milioni di euro, un indice minimo di operatività del fondo (pari al 3) al 31/12/2015 e un moltiplicatore del 12,5, ai fini del calcolo del versamento nei confronti di ISMEA si è ipotizzato che la metà della quota privata (100 milioni di euro) potesse essere costituito da liquidità a disposizione delle imprese e che la restante parte dovesse essere reperita presso il sistema bancario. Su questa quota si è ipotizzato che le garanzie reali dei soggetti investitori dovessero coprire il 69% delle risorse e il 31% (pari ad euro 31.250.000,00) rappresentasse il mercato potenziale del Fondo.

Nelle annualità successive sono state attivate numerose iniziative per fornire informazioni specifiche e capillari sul territorio laziale in merito al nuovo strumento, utile ad agevolare l'accesso al credito degli

<sup>50</sup> L'indice di operatività considerato è quello registrato nei sei PSR al 31/12/2014.

imprenditori agricoli, beneficiari dei finanziamenti a valere sulle misure 121 e 311 del PSR Lazio 2007-2013. Tali attività, tuttavia, non hanno sortito gli esiti sperati.

Nella RAE 2014 del PSR Lazio si ritiene che le principali motivazioni alla base dell'insuccesso siano da attribuire, soprattutto, al suo forte carattere innovativo, alla complessità e ai costi delle procedure di accesso, ed anche alla poco incisiva azione divulgativa, aspetti critici su cui bisognerà intervenire efficacemente e, per quanto possibile, a partire dalla presente programmazione.

**Tab. 22. Caratteristiche operative del Fondo di garanzia ISMEA nel PSR Lazio**

	Misura	
	121	311
Dotazione misura totale (000 euro)	147.364,94	30.542,11
Importo versato misura su garanzia	2.000.000,00	500.000,00
Importo garantito (richieste deliberate e in istruttoria)	1.349.106,00	70000
Importo impegnato (pratiche deliberate e in istruttoria)	92.492,39	5.600
Residuo fondo	1.907.507,61	494400
Incidenza dotazione garanzia su totale misura	0,01	0,02
Utilizzo fondo (%)	0,58	0,14

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Lazio

A quanto sopra riportato si può aggiungere la seguente osservazione riportata dalla Corte dei Conti Europea (2005): «*vi è un notevole scarto temporale tra, da un lato, il momento in cui un fondo viene costituito da un punto di vista amministrativo e in cui viene versato il capitale al fondo e dall'altro, il momento in cui vengono emesse le prime garanzie*».

Nelle Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale e a interventi analoghi, emanate dal MIPAAF in relazione all'accordo con le regioni sancito in Conferenza Stato-Regioni, è stabilito, tra le altre cose, che al momento della chiusura dell'intervento, ciascun fondo di garanzia dovrà soddisfare un **indice di operatività calcolato quale rapporto tra il totale del valore iniziale delle garanzie concesse (aumentato degli importi impegnati per garanzie richieste ma non ancora rilasciate e delle spese di gestione sostenute) e l'entità del fondo implementato con risorse del PSR**. Tale indice, valutato al termine del periodo di programmazione, deve essere almeno pari a 3. In considerazione del potenziale rischio di insolvenza a carico del fondo nei periodi successivi alla chiusura della programmazione, l'operatività si intende comunque raggiunta qualora sia conseguito il 70% del suddetto indice. Nel caso di mancato raggiungimento dell'indice di operatività, la spesa ammissibile sarà ridotta proporzionalmente. Preme fare osservare, infine, che a chiusura dell'intervento, le somme non impegnate e quelle che progressivamente si libereranno quali quote di patrimonio impegnate per garanzie in essere, torneranno nella disponibilità delle singole regioni, con l'unico vincolo di destinazione previsto dal Reg. (CE) n. 1974/2006, ovvero che tali risorse vengano indirizzate a favore delle imprese del territorio.

#### 7.1.4 Il Fondo di rotazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

Le radici del Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (RAFVG) possono essere fatte risalire al tragico terremoto che sconvolse, nel 1976<sup>51</sup>, il territorio friulano e che favorì lo sviluppo di una strategia politica di tipo strutturale, veicolata attraverso contributi pubblici ventennali al fine di favorire: «*la ricostruzione, con finalità di sviluppo economico sociale e di riassetto del territorio, di propulsione della produzione industriale e agricola, di potenziamento dei servizi d'incremento da occupazione, nella salvaguardia del patrimonio etnico e culturale delle popolazioni, in un quadro di sicurezza*

<sup>51</sup> Il Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo è stato istituito con la Legge regionale n. 80 del 20 novembre 1982, per l'attuazione degli interventi creditizi previsti nella Legge 8 agosto 1977, n. 546 "Ricostruzione delle zone della regione Friuli Venezia Giulia e della regione Veneto colpite dal terremoto nel 1976".

*idrogeologica»* (art. 1 della Legge 8 agosto 1977, n. 546).

La portata, fortemente innovativa, del dettato normativo del 1977 ha permesso, nei numerosi regolamenti attuativi che si sono succeduti fino ad oggi, di fissare dei capisaldi alla base dei principi generali ispiratori della Legge 546, anche dopo il venir meno delle esigenze derivanti dall'emergenza del terremoto. In particolare, l'attualità degli obiettivi espressi nell'art. 1 della Legge, capaci di considerare congiuntamente sia le tematiche economiche (propulsione della produzione industriale e agricola) e sociali (salvaguardia patrimonio etnico e culturale), che quelle ambientali (enfaticizzando il tema della sicurezza idrogeologica), rendono il quadro normativo di base coerente con le recenti sfide strategiche perseguite dal PSR friulano, soprattutto per quanto attiene ai temi: competitività e integrazione; tutela del territorio e ambiente; sviluppo territoriale. In aggiunta, si tratta di obiettivi che, per come previsti, risultano strettamente connessi, essendo la competitività aziendale promossa in un'ottica di sostenibilità ambientale (Cisilino F., Floreancig F., 2011).

Dal punto di vista tecnico, **il Fondo di rotazione si configura come uno strumento per la concessione di finanziamenti (prestiti e mutui), a tassi agevolati, alle imprese del settore agricolo e della pesca per il tramite di banche convenzionate.**

La tipologia di interventi sostenuti dal Fondo riguarda, in maniera prioritaria, le seguenti destinazioni<sup>52</sup>:

- **investimenti per la produzione primaria:** prevedono interventi di acquisto e miglioramento di beni mobili e immobili, riduzione dei costi di produzione, miglioramento e riconversione della produzione aziendale, miglioramento della qualità dei prodotti, nonché interventi per la tutela e il miglioramento dell'ambiente naturale, il miglioramento delle condizioni di igiene o benessere animale;
- **investimenti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e della pesca:** per i prodotti agricoli consente di finanziare investimenti strumentali per la realizzazione di nuovi stabilimenti, espansione e miglioramento della produttività di stabilimenti esistenti, diversificazione della produzione anche attraverso nuovi prodotti e la modifica significativa del processo produttivo; per i prodotti della pesca gli investimenti prevedono la costruzione, ampliamento e ammodernamento di impianti di produzione di acquacoltura, costruzione di impianti e immobili, acquisto di nuove attrezzature per la trasformazione e la commercializzazione;
- **rafforzamento della struttura finanziaria:** propone finanziamenti finalizzati al consolidamento del debito.

Il Fondo di rotazione può contare su una **struttura di coordinamento, su sistemi informatici condivisi tra Amministrazione ed istituti di credito, e su un iter operativo semplificato che riduce al minimo gli oneri a carico delle imprese**, permettendo una rapida attivazione dei finanziamenti. La figura di seguito riportata sintetizza i passaggi funzionali al completamento dell'iter di concessione dei finanziamenti per investimenti in produzione primaria o trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, mettendo in evidenza il ruolo di ciascun attore coinvolto (impresa-Regione-istituto di credito).

<sup>52</sup> Il Fondo prevede altresì le seguenti destinazioni: l'anticipazione del valore commerciale dei prodotti agricoli; il credito di conduzione; i finanziamenti per le imprese di utilizzazione boschiva; le spese connesse ai cicli produttivi di molluschicoltura; la creazione di sistemi agro-energetici; le anticipazioni alle associazioni di categoria; la realizzazione di modelli integrati di sviluppo economico.

Fig. 20. Iter per la concessione dei finanziamenti previsto dal Fondo di rotazione friulano



Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Non tutte le attività finanziate dal Fondo di rotazione rientrano nella possibile sfera di intervento del PSR. A tal proposito, l'art. 37 (4) del Reg. (UE) n. 1303/2013 circoscrive gli ambiti di intervento degli strumenti finanziari, stabilendo che «*qualora gli strumenti finanziari sostengano il finanziamento delle imprese, incluse le PMI, tale sostegno è finalizzato alla creazione di nuove imprese, alla messa a disposizione di capitale nella fase iniziale, vale a dire capitale di costituzione e capitale di avviamento, di capitale di espansione, di capitale per il rafforzamento delle attività generali di un'impresa o per la realizzazione di nuovi progetti, la penetrazione di nuovi mercati o nuovi sviluppi da parte di imprese esistenti [...]*». I parametri dettati dal Regolamento sembrano delineare quali **ambiti di convergenza tra i due strumenti<sup>53</sup> gli investimenti per la produzione primaria e la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.**

Come si evince dalla descrizione, seppur sintetica, della tipologia di operazioni attivabili, il Fondo di rotazione persegue la finalità di assistere le imprese rispetto ad una vasta gamma di esigenze che possono intervenire durante la vita delle stesse, prevedendo un supporto sia di natura anticiclica (in primo luogo il consolidamento dei debiti), sia orientato allo sviluppo delle attività e alla crescita della competitività aziendale. In tal senso, è possibile evidenziare come il Fondo **abbia progressivamente rappresentato un "antidoto" alla frammentazione delle misure agevolate, configurandosi come prevalente punto di riferimento per le imprese del settore primario regionale.** Non a caso la sua operatività è cresciuta significativamente a partire dalla seconda metà degli anni 2000, in concomitanza con i tagli alla spesa pubblica e il deterioramento delle condizioni di credito, che hanno ridotto le opportunità di investimento da parte delle imprese.

Tra i fattori premianti connessi agli strumenti quali i "prestiti da fondi di rotazione per prestiti" un ruolo centrale, oltre al tasso di interesse agevolato, è rappresentato dall'**autoalimentazione del**

<sup>53</sup> È possibile considerare ammissibili quindi una buona parte delle aree di operatività previste dal Fondo di rotazione, ovvero: produzione primaria, commercializzazione e altri finanziamenti, mentre parrebbe non compatibile l'azione di "rafforzamento della struttura finanziaria". Va considerato, altresì, che tra i beneficiari degli interventi del Fondo di rotazione rientrano anche imprese appartenenti al settore pesca ed acquacoltura, non finanziabili con risorse FEASR.



**fondo attraverso i rimborsi delle rate** e quindi dall'automatico riutilizzo delle risorse investite. La tabella seguente mette in luce l'**efficacia del meccanismo rotativo**, evidenziando come all'incremento dell'operatività del Fondo di rotazione è corrisposto un rapido aumento del volume dei rientri di rata. A partire dal 2012, in particolare, l'incremento delle disponibilità è determinato dalle anticipazioni e dagli accantonamenti dei rientri delle anticipazioni ai sensi della Legge regionale n. 11/2009. Ciò si è rivelato funzionale a soddisfare la domanda di credito esistente, come evidenziato dal sostanziale pareggio tra entrate e uscite nell'esercizio 2012, ed ha innescato per gli anni successivi un trend di incremento rilevante nei rientri di rate, cresciuti di 2,5 volte in un quadriennio.

Tab. 23. Disponibilità e uscite del Fondo di rotazione (2011-2014, valori assoluti in euro)

	2011	2012	2013	2014
Disponibilità	13.500.000	40.600.000	57.500.500	55.000.000
di cui rientro di rate	12.500.000	11.000.000	18.400.000	31.800.000
Uscite	11.500.000	40.000.150	53.800.000	48.000.000
Riserva di disponibilità	2.000.000	450.000	3.700.000	7.000.000

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Un ulteriore elemento di pregio del Fondo di rotazione è rappresentato dalla **capacità di coinvolgere gli istituti di credito locali nell'erogazione dei finanziamenti**, i quali vengono concessi con concorso di capitale del Fondo e capitale bancario. **Il cinquanta per cento del prestito proviene dal Fondo e viene rimborsato ad un tasso agevolato (tasso zero per quel che concerne gli investimenti per la produzione primaria e la trasformazione e commercializzazione)**, mentre la rimanente metà è anticipata dall'istituto di credito ad un interesse pari all'Euribor<sup>54</sup> addizionato di uno *spread* non superiore a 4,8. Tale meccanismo si presenta come un punto di forza sia in funzione anticiclica che di crescita:

- di fatto, permette un **abbattimento considerevole degli interessi** in una fase in cui le condizioni di accesso per le PMI risultano fortemente deteriorate;
- **le risorse private si configurano come aggiuntive rispetto alle agevolazioni, garantendo un effetto leva in grado di massimizzare le opportunità dell'investimento**. Nel caso concreto della politica di sviluppo rurale regionale, ciò significa disporre di ulteriori risorse a sostegno della strategia del PSR e degli obiettivi connessi agli interventi per i quali è previsto il ricorso al Fondo di rotazione.

Tab. 24. Riepilogo delle condizioni di finanziamento degli investimenti per la produzione primaria e la trasformazione e commercializzazione

	Copertura massima	Importo massimo aiuto*	Durata	Preammortamento	Tasso di interesse
Produzione primaria	Quota fondo 50%	200.000 € (300.000 per le imprese in zona svantaggiata)	Quota fondo Max 10 anni	Quota fondo Max 24 mesi	Quota fondo 0
	Quota banca 50%		Quota banca >= Quota fondo	Quota banca >= Quota fondo	Quota banca Euribor 6 mesi + max 4,8 punti di spread annui

<sup>54</sup> L'Euribor è un tasso di riferimento, calcolato giornalmente, che indica il tasso di interesse medio delle transazioni finanziarie in euro tra le principali banche europee.



	Copertura massima	Importo massimo aiuto*	Durata	Preammortamento	Tasso di interesse
Trasformazione e commercializzazione	Quota fondo 50%	500.000 €	Quota fondo Max 10 anni	Quota fondo Max 24 mesi	Quota fondo 0
	Quota banca 50%		Quota banca ≥ Quota fondo	Quota banca ≥ Quota fondo	Quota banca Euribor 6 mesi + max 4,8 punti di spread annui

(\*) Gli importi<sup>55</sup> sono relativi al valore attuale, alla data della concessione del finanziamento agevolato, della differenza tra gli importi degli interessi calcolati sui debiti residui risultanti dal piano di ammortamento del finanziamento applicando il tasso di riferimento stabilito dalla Commissione europea e gli interessi calcolati sugli stessi debiti residui applicando il tasso agevolato.

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Va evidenziato, infine, che il **Fondo non è soggetto ad esposizione**, dal momento che gli istituti di credito, ai quali è affidata la fase di istruttoria della domanda, garantiscono per ciascun finanziamento il 100% dei rientri. Di conseguenza, anche a fronte di possibili insolvenze, non è a rischio la continuità operativa dello strumento.



Nel caso friulano, la scelta di individuare un Fondo precostituito con una storia trentennale, in alternativa alla costruzione di uno strumento ex novo, rappresenta un forte vantaggio per i seguenti punti di forza:

- **le performance finanziarie registrate anche nella fase di recessione economica ne testimoniano la validità e supportano la scelta di rafforzarne le potenzialità attraverso le risorse FEASR;**
- **il sistema di governance consolidato:** il soggetto attuatore ha accumulato nel corso degli anni un'ampia esperienza nella gestione del Fondo, ricalibrando di volta in volta i meccanismi attuativi sulla base delle evidenze riscontrate;
- **il finanziamento del Fondo, può consentire la valorizzazione del know how esistente.** Viceversa, per uno strumento ex novo sarebbe richiesto, prima di garantirne la piena efficienza, una fase di rodaggio e correzione in itinere;
- **l'efficacia della rotazione: il meccanismo del Fondo si è rivelato particolarmente efficace** nella recente fase di crisi economica. Ciò rende **il Fondo coerente rispetto ad un contesto in cui le risorse pubbliche per le agevolazioni alle imprese si contraggono;**
- **la visibilità dello strumento presso gli attori del territorio:** il Fondo rappresenta già un punto di riferimento, sia per le imprese beneficiarie che per le banche locali che hanno aderito alle relative convenzioni;
- **l'immediata operatività: il Fondo potrà essere operativo fin dalla fase iniziale della Programmazione 2014-2020.** Ciò permette di superare uno degli ostacoli più rilevanti emersi dalla Relazione della Corte dei Conti Europea (2015), ovvero il protrarsi dei lavori di strutturazione degli strumenti finanziari che ne ritardano l'entrata a regime.

<sup>55</sup> <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/economia-imprese/agricoltura-foreste/FOGLIA1/FOGLIA3/>

### 7.1.5 Il Fondo di rotazione della Regione Veneto

**Il Fondo di rotazione, istituito ai sensi degli articoli 57 e 58 della L.R. n. 40/2003**, ha operato esclusivamente con fondi regionali esterni al PSR. È possibile affermare che, nel corso della programmazione 2007-2013, il Fondo ha svolto un'importante ruolo di natura **complementare e sinergica agli investimenti attivati dal PSR**<sup>56</sup>, nel rispetto del divieto di cumulo<sup>57</sup> previsto dal bando. **La Regione Veneto, infatti, intende offrire un'opportunità di sviluppo a quelle realtà produttive che dimostrano di possedere un'elevata propensione all'investimento**, facilitandone l'accesso a tutti gli SF regionali disponibili. A tal proposito, risulta emblematico il caso della deliberazione n. 23/2011<sup>58</sup> con la quale venne disciplinato che le imprese agroalimentari partecipanti al bando della Misura 123 del PSR che, a seguito dell'istruttoria, erano state ritenute ammissibili, ma non finanziabili per carenza di fondi, potessero reiterare le loro istanze a Veneto Sviluppo a valere sul Fondo di rotazione.

In termini di regimi di aiuto, gli interventi previsti dal Fondo nel settore primario ricadono nell'ambito di applicazione del Reg. (CE) n. 1857/2006 e del Reg. (CE) n. 800/2008 (Regolamento generale di esenzione per categoria) e loro successive modificazioni ed integrazioni.

La Regione Veneto ha disciplinato il Fondo di rotazione con deliberazione n. 3714 del 2 dicembre 2008 definendone in maniera puntuale le finalità, i requisiti di ammissibilità e tutte le specifiche necessarie a disciplinarne le erogazioni. La DGR n. 1782/2010, recentemente sostituita dalla DGR n. 2790 del 29/12/2014 ne ha integrato la disciplina per quanto attiene la possibilità di consolidare le passività onerose derivanti da esposizioni bancarie.

Il fondo opera su tutto il territorio regionale articolandosi in tre sezioni distinte:

- ⇒ **Sezione A afferente alle PMI agroindustriali** (DGR n. 988 del 18/03/2005);
- ⇒ **Sezione B afferente alle imprese agricole** (DGR n. 3713 del 6/12/2005);
- ⇒ **Sezione C inerente al consolidamento delle passività a breve** (DGR n. 1782 del 6/07/2010 e DGR n. 2790 del 30/12/2014).

**Il Fondo di rotazione opera con la precipua finalità di diversificare gli strumenti di intervento finanziario nel settore agricolo.** Tali strumenti sono volti a favorire lo sviluppo di investimenti che abbiano i seguenti obiettivi:

- miglioramento della competitività complessiva del sistema e relativo ammodernamento;
- miglioramento qualitativo e riconversione delle produzioni alle esigenze di mercato;
- promozione di sistemi di sicurezza e di rintracciabilità delle produzioni;
- riduzione dei costi e miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro;
- diversificazione delle produzioni e risparmio energetico;
- promozione dell'agricoltura sostenibile e tutela dell'ambiente.

Nella tabella seguente vengono individuate le caratteristiche aziendali e progettuali orientate a favorire il raggiungimento dei citati obiettivi.

<sup>56</sup> Per le imprese del settore agricolo e agroindustriale del Veneto, il Fondo di rotazione ha costituito un'ottima occasione sussidiaria rispetto ai finanziamenti a fondo perduto offerti dal PSR. Le procedure attuative rendono i due strumenti molto simili favorendo le aziende e riducendo i costi amministrativi a loro carico.

<sup>57</sup> Dall'art 12 della deliberazione 3714/2008: «*per il medesimo investimento la ditta non potrà usufruire di altre agevolazioni pubbliche se tale cumulo dà luogo ad un'intensità d'aiuto superiore al livello massimo fissato.*»

<sup>58</sup> Con DGR n. 23/2011 sono state rese ammissibili le domande di agevolazione precedentemente ammesse a contributo da AVEPA ai sensi della DGR n. 4083/2009 e non finanziate per esaurimento delle risorse.

Tab. 25. Le principali caratteristiche del Fondo di rotazione L.R. 40/2003

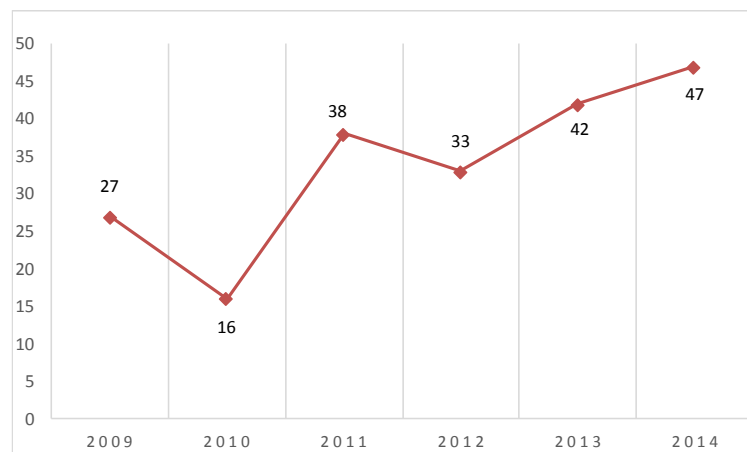
	Caratteristiche
Limite massimo	900.000,00 euro per azienda; 1.800.000,00 euro per cooperative di conduzione per aziende agricole; 2.500.000 per aziende agroindustriali
Limite minimo	50.000 euro per aziende agricole; 100.000 per aziende agroindustriali
Durata	Fino a 120 mesi per gli investimenti immobili (opere edili ed impianti di pertinenza), fino a 60 mesi per gli investimenti dotazionali (macchine e attrezzature)
Copertura	100% della spesa ammissibile
Rata	Trimestrale o semestrale
Quota intervento fondo rotazione	50%
Riduzione del tasso bancario	50%
Tasso a carico del beneficiario	Tasso ottenuto dalla media ponderata tra il tasso convenzionato applicato dalla banca finanziatrice: Euribor 3 o 6 mesi m.m.p. divisore 360 + max 5 punti di <i>spread</i> annui, e quello, pari a zero, della provvista del Fondo di rotazione

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati Veneto Sviluppo

Tra i vari requisiti, presenti nella deliberazione n. 3714/2008, si segnalano, tra l'altro: dimensioni economiche minime – minori per le aziende di montagna (3 UDE) e maggiori in pianura (10 UDE) –, età massima (65 anni), soglie minime e massime di spesa nell'arco di 5 anni.

Da un punto di vista procedurale, **la regione Veneto si contraddistingue per la scelta di esternalizzare le principali funzioni di gestione a Veneto Sviluppo, mentre le domande per l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese vengono presentate direttamente alle banche convenzionate.** L'intermediario finanziario stabilisce l'affidabilità del soggetto in merito al credito, definendone il *rating score* secondo i criteri previsti dall'accordo internazionale di Basilea 2, i cui esiti saranno comunicati a Veneto Sviluppo, soggetto titolare dell'istruttoria tecnico-amministrativa tendente a definire l'ammissibilità degli interventi progettuali delle singole aziende. Al termine dell'operazione, accertato che quanto realizzato sia funzionale, ovvero consegua gli obiettivi fondamentali alla base della decisione di ammissibilità della domanda, sono riconosciute le agevolazioni per quelle spese che sono state effettivamente sostenute dal beneficiario per la realizzazione degli interventi ammessi, così come accertato in fase di istruttoria finale.

Fig. 21. Evoluzione del numero di pratiche istruite dal Fondo di rotazione regionale (2009-2014, valori assoluti)



Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Veneto

I dati sull'operatività del Fondo di rotazione, denotano una timida risposta<sup>59</sup> da parte delle imprese del settore agricolo e agroindustriale regionale, che utilizzano tale strumento per effettuare investimenti di dimensione media piuttosto consistenti: le pratiche istruite annualmente, infatti, sono passate da 27 del 2009 alle 47 del 2014), prevalentemente a causa dell'utilizzo del fondo per colmare le passività a breve delle aziende (Sezione C).

La disponibilità impegnata è pari a € 24.819.386,00, a cui si sommano € 1.500.000,00 relativi al consolidamento delle passività onerose. Le risorse liquidate al 5 agosto 2015 da Veneto Sviluppo ammontano a € 23.522.498,00.

Tab. 26. Pratiche deliberate sul Fondo di rotazione regionale dal 2009 al 2015 (importi in euro comprensivi dei rientri)

Tipologie	Pratiche	Importi	Importi medi
Imprese agricole	51	7.293.000	143.000
Imprese agricole Leasing	12	1.645.773	137.148
Imprese Agricole Consolidamento passività	57	5.390.000	94.561
Imprese agricole trasf. e comm. prodotti	22	8.334.000	378.818
Imprese Agricole Consolidamento passività in trasf. e comm.	8	1.890.000	236.250
Agroindustria	58	47.512.000	819.172
Agroindustria Leasing	12	2.500.677	208.390
Totale complessivo (comprensivo dei rientri)	220	74.565.451	338.934

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Veneto

Tab. 27. Pratiche deliberate sul Fondo di rotazione regionale (anni 2009-2015, importi in euro comprensivi dei rientri)

Anno	Imprese agricole	Agroindustria	Leasing		Imprese agricole consolidamento passività	Totale
			Imprese agricole	Agroindustria		
2009	2.945.000	5.424.000	-	-	-	8.369.000
2010	775.000	5.343.000	-	320.588	-	6.438.588
2011	3.294.000	16.268.000	422.951	434.791	-	20.419.743
2012	2.941.000	9.035.000	204.200	486.934	-	12.667.134
2013	1.776.000	7.585.000	954.722	461.864	2.248.000	13.025.586
2014	2.096.000	3.857.000	63.900	796.500	3.597.000	10.410.400
2015	1.800.000	-	-	-	1.435.000	3.235.000
Totale	15.627.000	47.512.000	1.645.773	2.500.677	7.280.000	74.565.451

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Veneto



il Fondo di rotazione della Regione Veneto presenta peculiarità tali da potersi configurare come principale punto di riferimento tra gli strumenti finanziari a favore delle imprese agricole regionali. Tra l'altro, nel corso della programmazione 2007-2013, **il Fondo ha svolto un'importante ruolo di natura complementare e sinergica agli investimenti attivati dal PSR**, nel rispetto del divieto di cumulo, rappresentando un'opportunità di

<sup>59</sup> Secondo le informazioni disponibili sul portale web di Veneto Sviluppo, in data 02/07/2014 le risorse disponibili sul Fondo erano in corso di esaurimento, essendo pari a circa 741.000 euro (il 3% della dotazione complessiva).

sviluppo per quelle realtà produttive dotate di un'elevata propensione all'investimento. Il Fondo di rotazione si pone, altresì, in piena coerenza con lo sviluppo di strumenti di garanzia maggiormente rivolti al settore agricolo, i quali forniscono garanzie finanziarie per prestiti richiesti da imprese al fine di facilitare l'accesso al credito bancario per questi soggetti.

Al fine di rendere il Fondo maggiormente operativo e, soprattutto, di aumentarne la diffusione tra gli imprenditori agricoli regionali, sarebbe opportuno avviare una profonda **ristrutturazione delle procedure attualmente in atto con l'obiettivo di ridurre, in primis, le tempistiche di deliberazione ed erogazione** e favorendo, secondariamente, una contrazione dei costi di garanzia. Tenendo conto che il meccanismo del Fondo di rotazione è tale da poter permettere un aumento della liquidità per gli imprenditori del settore agricolo ed agroalimentare, sarebbe opportuno **predisporre un'ideale campagna informativa** sia nei confronti delle imprese, sia per i referenti del settore del credito.

### 7.1.6 Il Fondo di credito della Lettonia per lo sviluppo rurale

Il Fondo di credito lettone per le imprese agricole **è stato implementato in seguito all'acuirsi della stretta creditizia** che, nei primi anni di avvio del PSR 2007-2013, ha ridotto la capacità delle imprese di impiegare risorse finanziarie per il cofinanziamento degli investimenti. Per rispondere a tale criticità, il Ministero dell'Agricoltura ha promosso una fase negoziale con i principali *stakeholder* nazionali al fine di individuare degli strumenti finanziari idonei a ridurre i tassi di interessi per l'accesso al credito. Il percorso consultivo, protrattosi fino al 2010, ha portato alla decisione di strutturare un Fondo di rotazione, finanziato attraverso risorse FEASR, e finalizzato alla concessione di prestiti agevolati. L'ambito di operatività è stato circoscritto alle misure 121, 123, e 313; in termini di dotazione finanziaria, **al Fondo è stato destinato un quarto delle risorse del Programma, ovvero 37,61 M€**.

In termini di risultati, il Fondo ha dimostrato una buona capacità di intercettare le esigenze di credito delle imprese nazionali. A dicembre 2013, infatti, risultavano attivati prestiti per un volume complessivo di circa 26 M€ a beneficio di 56 progetti di investimento<sup>60</sup>, di cui il 91% inerenti alla misura 121<sup>61</sup>.

Il Fondo presenta quattro elementi distintivi:

- a) **un sistema di governance condiviso** fra tre soggetti con compiti chiaramente definiti;
- b) **il coinvolgimento di più banche locali nell'attuazione dei prestiti**, al fine di garantire al beneficiario di selezionare autonomamente il proprio interlocutore;
- c) l'individuazione **di una formula comune per il calcolo del tasso agevolato**, che lascia tuttavia un margine di discrezionalità agli istituti di credito;
- d) **la fissazione di tariffe predefinite per i costi di servizio bancari**, al fine di garantire la massima trasparenza ed evitare un aggravio delle spese per il beneficiario che vanifichi i vantaggi determinati dal tasso agevolato.

Per quel che concerne il **sistema di governance**, il Fondo si caratterizza per la condivisione delle funzioni operative e del processo istruttorio e decisionale tra i seguenti soggetti:

<sup>60</sup> ENFRD (2013), *Current practices across the EU27. The Latvian Credit Fund under the 2007-2013 Rural Development Programme*, Bruxelles.

<sup>61</sup> L'incidenza delle altre misure è piuttosto residuale: quattro prestiti hanno riguardato azioni relative all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, una sola impresa si è avvalsa del Fondo per il finanziamento di interventi volti ad incentivare le attività turistiche, mentre in nessun caso i prestiti hanno riguardato il sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese (misura 312 del PSR).



- **il Servizio di Supporto Rurale del Ministero dell'Agricoltura (SSR):** opera prevalentemente nel ruolo di supervisore rispetto alla compagnia affidataria della gestione del Fondo, verificando l'adeguatezza del *business plan* del Fondo di credito e controllando la correttezza sull'utilizzo delle risorse. Verifica, altresì, la rispondenza dei progetti alla normativa nazionale e comunitaria e, in particolare, che l'intensità degli aiuti concessi non leda le regole comunitarie sugli aiuti di Stato;
- **la Compagnia statale di gestione del Fondo:** rappresenta la struttura operativa del Fondo, con compiti di gestione e rendicontazione delle risorse. Ad essa è richiesta una duplice interazione, sia con il livello ministeriale, al fine di trasmettere le informazioni relative all'andamento del Fondo, sia con gli istituti di credito, nella delicata fase di approvazione finale delle concessioni;
- **gli intermediari finanziari locali:** hanno funzioni istruttorie e di negoziazione del prestito. La loro attività consiste nella valutazione della capacità di credito del potenziale beneficiario e nella definizione dei termini in base ai quali concedere il finanziamento.

Tab. 28. Principali funzioni dei soggetti coinvolti nella governance del Fondo di credito della Lettonia

Soggetto	Funzione
Servizio di Supporto Rurale (Ministero dell'Agricoltura)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valutazione del Business Plan del Fondo</li> <li>▪ Trasferimento delle Finanze al Fondo</li> <li>▪ Valutazione della conformità delle domande rispetto alla normativa europea e nazionale</li> <li>▪ Controllo rispetto all'uso delle risorse del Fondo</li> </ul>
Compagnia di gestione del Fondo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestione delle risorse</li> <li>▪ Rendicontazione delle risorse</li> <li>▪ Interazione con gli istituti di credito (compresa la valutazione della loro ammissibilità al progetto)</li> <li>▪ Trasferimento delle finanze agli istituti di credito</li> </ul>
Intermediari finanziari	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Approvazione delle domande di credito</li> <li>▪ Realizzazione informative sui rientri</li> </ul>

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory su dati ENFRD

Tale suddivisione dei ruoli è funzionale ad un processo decisionale standardizzato, il quale si concretizza nella:

1. Presentazione del progetto: il potenziale beneficiario presenta il progetto di investimento corredato di *business plan* al SSR del Ministero dell'Agricoltura;
2. Verifica dell'ammissibilità del progetto: il SSR valuta la rispondenza del progetto ai requisiti richiesti, nonché la coerenza con le norme comunitarie;
3. Richiesta di finanziamento: una volta ottenuto l'assenso dal SSR, il beneficiario presenta una domanda di prestito ad uno degli istituti di credito convenzionati con il Fondo;
4. Verifica del profilo di rischio: l'istituto di credito effettua l'istruttoria relativa alla sostenibilità finanziaria del beneficiario ed invia le informazioni al SSR;
5. Concessione del prestito: il SSR sulla base delle informazioni raccolte definisce l'entità dell'aiuto e assume una decisione definitiva sull'erogazione del prestito;
6. Impegno delle risorse del Fondo: l'intermediario finanziario richiede le risorse da erogare alla Compagnia di gestione del Fondo;



7. Rientro delle risorse e reimpiego: il beneficiario restituisce l'importo alla banca con cui ha stipulato il prestito, la quale a sua volta rifinanzia il Fondo secondo modalità stabilite attraverso specifiche convenzioni.

La scelta dell'intermediario finanziario di riferimento è realizzata, in maniera autonoma dal beneficiario, tra le banche commerciali locali convenzionate col Fondo. L'impresa può, quindi, effettuare la selezione sulla base di vari elementi, tra i quali un fattore chiave può essere rappresentato dal tasso di agevolazione applicato<sup>62</sup>, per la cui fissazione è garantito un margine di discrezionalità.



L'esperienza del Fondo di credito lettone può considerarsi positiva, sia in termini di risultati che di idoneità del modello di *governance* proposto. Non a caso il Ministero dell'Agricoltura è intenzionato a riproporre il finanziamento dello strumento anche per il settennio 2014-2020<sup>63</sup>. Dovranno, tuttavia, essere individuati alcuni elementi correttivi per sanare i seguenti aspetti:

- **la fase preparatoria si è rivelata eccessivamente lunga** a causa del protrarsi delle negoziazioni. Ciò non ha permesso di fornire una risposta immediata alla domanda di credito delle imprese nel biennio 2008-2009;
- **i criteri per l'accesso al finanziamento si sono rivelati troppo rigidi**, al punto tale da escludere dal credito una larga parte di piccolissime imprese, incapaci di fornire garanzie robuste in termini di solidità finanziaria;
- **l'iter procedurale si è rivelato macchinoso**, vista la necessità di dover coordinare le attività di tre strutture. Inoltre, i beneficiari hanno dovuto sostenere costi eccessivi, dovendo interagire con più attori.

### 7.1.7 L'esperienza del Jeremie Holding Fund nella Regione Languedoc Roussillon

L'esperienza oggetto di analisi nel presente paragrafo è stata condotta in Francia, nella Regione Languedoc-Roussillon, in un territorio che negli ultimi venticinque anni ha subito una notevole trasformazione del tessuto produttivo, passando da un'economia fortemente rurale ad una caratterizzata da un forte ruolo del settore dei servizi.

Per affrontare e supportare lo sviluppo di tale transizione, il Programma Operativo FESR ha sostenuto un Fondo di partecipazione Jeremie con una dotazione finanziaria di complessivi 30 milioni di euro, di cui 15 di quota FESR e 15 con risorse proprie della regione Languedoc-Roussillon.

In particolare, il Fondo di partecipazione si è basato su un accordo di finanziamento che ha visto coinvolti soggetti distribuiti a tre livelli con distinte responsabilità:

- l'AdG del PO FESR e l'Autorità regionale che hanno fornito gli input per la definizione della strategia di investimento, per la costituzione del board di gestione e nella "rendicontazione" dell'attuazione del Fondo alla Commissione europea;

<sup>62</sup> Nello specifico, è stata definita una formula che prevede la somma ponderata dei seguenti elementi: a) il 20% dell'Euribor o Rigibor a 12 mesi; b) il 70% del tasso di interesse medio concesso dai singoli istituti di credito. Ciò determina che l'entità dell'agevolazione può variare – a parità di Euribor – in base all'istituto di credito con cui si stipula il prestito. Un ulteriore fattore di scelta può essere rappresentato dai costi di servizio aggiuntivi. Anche in questo caso, le tariffe possono variare in base all'istituto di credito, sebbene – per evitare l'incorrere di rincari eccessivi che vanificassero i vantaggi connessi al tasso agevolato – il Ministero abbia individuato massimali per i costi di servizio diversificati in base all'entità dei prestiti.

<sup>63</sup> L'intento per la nuova Programmazione è quello di orientarsi verso un modello *one-stop-shop*, nel quale il beneficiario si rapporta con un unico soggetto per l'intera durata della pratica.

- il board di gestione del Fondo di partecipazione, con rappresentanti delle autorità nazionali e regionali, che si è occupato di supervisionare l'implementazione della strategia di investimento e di monitorare, tramite audit e attività di reporting, l'attuazione del Fondo;
- il Fondo Europeo degli Investimenti che è stato individuato quale gestore del Fondo ed ha proposto la strategia di investimento, identificando gli strumenti finanziari da sostenere, e si è occupato di rendicontare all'AdG del PO FESR e all'Autorità regionale.

L'attuazione del Fondo è stata basata su una strategia di investimento chiara e ben definita che è stata tesa a colmare il divario individuato nel mercato microcredito, sostenendo il finanziamento delle *start-up* innovative ed aumentando la disponibilità di prestiti nel settore dell'innovazione. In tal senso, tale strategia è stata attuata sostenendo tre strumenti finanziari di diverse tipologie, ossia:

- Credito per la condivisione del rischio finanziario per il capitale iniziale
- Equity per sostenere il capitale di rischio;
- Garanzia per la prima perdita.

Ciascuno dei prodotti finanziari, la cui attuazione è stata realizzata attraverso intermediari finanziari selezionati mediante invito a presentare manifestazione di interesse, è stato strutturato per sostenere le PMI nelle diverse fasi del proprio sviluppo come rappresentato nella figura seguente.

**Fig. 22. Prodotti finanziari previsti dal Fondo di partecipazione Jeremie nella regione Languedoc-Roussillon**

	<b>Nascita</b>	<b>Avvio</b>	<b>Sviluppo</b>
<b>Credito</b>	Prestito capitale iniziale con condivisione del rischio		
<b>Equity</b>		Co-investimento nel capitale di rischio	
<b>Garanzia</b>			Garanzia Prima perdita

Elaborazione: Lattanzio Advisory su presentazione "Financing SMEs at a regional level with JEREMIE" Sébastien Massart e Bruno Robino (FEI)

La tabella seguente evidenzia le caratteristiche di ciascuno dei prodotti finanziari attivati nell'ambito del Fondo di partecipazione Jeremie.

**Tab. 29. Principali caratteristiche dei prodotti finanziari previsti dal Fondo di partecipazione Jeremie nella regione Languedoc-Roussillon**

<b>Caratteristiche dei prodotti finanziari</b>	
<b>Prestito capitale iniziale con condivisione del rischio</b>	
Dotazione	2 mln di euro Jeremie e 2 mln di euro Intermediario finanziario
Scopo	Sostenere l'innovazione nella regione LR e lo Start-up di PMI
Target	PMI (con meno di 3 anni di attività o start-up)
Importo del prestito	Massimo 100 000 EUR (prestito senza interessi e senza garanzia)
Prestiti ammissibili	Beni e capitale circolante (nel quadro di un piano di espansione)

Scadenza dei prestiti	min. 6 mesi max. 48 mesi (tra cui la grazia periodo di 12 mesi)
Sharing del rischio	50% Jeremie - 50% Intermediario finanziario
Aiuti di Stato	De minimis
<b>Co-investimento nel capitale di rischio</b>	
Dotazione	11 mln di euro Jeremie
Scopo	Sostenere le PMI con un alto potenziale di accesso al credito
Target	PMI operanti in tutti i settori con particolare attenzione a quelle ad alto potenziale di ricerca e innovazione
Importo del prestito massimo	2,5 mln di euro per un periodo di 12 mesi
Quote del co-investimento	La quota Jeremie è stata compresa tra il 5% e il 50% La quota privata è stata almeno il 50%
scadenza del fondo	10 anni
Aiuti di Stato	Regolamento 415/2010
<b>Garanzia</b>	
Dotazione	14 mln di euro Jeremie
Scopo	facilitare l'accesso ai finanziamenti per le PMI, offrendo migliori termini e condizioni (riduzione dei prezzi e riduzione requisito collaterale)
Prestiti ammissibili	Investimenti e capitale circolante
Tasso della garanzia	Coprire la prima perdita fino al tasso massimo dell'80%
Periodo di disponibilità (per costruire il portafoglio)	36 mesi
Tempi del prestito	Da 12 a 96 mesi
Aiuti di Stato	De minimis

Fonte: elaborazione Lattanzio Advisory

L'attuazione del Fondo ha consentito di conseguire notevoli risultati che in termini quantitativi, al dicembre del 2015, sono rappresentati dai seguenti:

- lo strumento “prestito capitale iniziale con condivisione del rischio” ha finanziato 77 PMI per progetti con una significativa componente di innovazione per un totale di 3.756.000 di euro di cui 1.878.000 con un effetto leva pari a 2;
- lo strumento “co-investimento nel capitale di rischio” ha finanziato 24 PMI per un totale di 26.212.000 di euro di cui 6.045.000 di euro di investimenti diretti del Fondo, facendo registrar un effetto leva pari a 4,2;
- lo strumento “garanzia” ha finanziato 1.184 PMI per un totale di 119.796.000 di euro di cui 14.000.000 milioni di euro del Fondo, registrando un effetto leva pari a 8,4.

I principali elementi di forza del Fondo che hanno consentito di raggiungere tali risultati possono essere ricondotti ai seguenti:

- i meccanismi di *governance* e in particolare la gestione da parte del FEI e il coinvolgimento di intermediari finanziari (per ciascuno dei tre strumenti) selezionati mediante invito a presentare manifestazioni di interesse;
- la strategia di investimento chiara e ben definita che ha assicurato l'allineamento degli interessi tra gli investitori pubblici e privati, mantenendo attenzione alle iniziative di business più promettenti. Inoltre, la definizione di ampi criteri di ammissibilità per le PMI destinatarie ha permesso una sufficiente diversificazione a livello del portafoglio.

Alcuni elementi di criticità relativi all'attuazione del Fondo si sono, invece, manifestati nella fase di set-up del Fondo, dato il suo carattere innovativo e soprattutto in relazione alla necessità di trovare il giusto equilibrio tra la prassi di mercato e quella del quadro regolamentare inerente gli strumenti finanziari nell'ambito della Politica di Coesione. In particolare, onerosa è risultata la definizione delle regole di funzionamento del modello di co-finanziamento.



I principali elementi di forza del Fondo che hanno consentito di raggiungere tali risultati possono essere ricondotti ai seguenti:

- i **meccanismi di governance** e in particolare la gestione da parte del FEI e il coinvolgimento di intermediari finanziari (per ciascuno dei tre strumenti) selezionati mediante invito a presentare manifestazioni di interesse;
- la **strategia di investimento** chiara e ben definita che ha assicurato l'allineamento degli interessi tra gli investitori pubblici e privati, mantenendo attenzione alle iniziative di business più promettenti. Inoltre, la definizione di ampi criteri di ammissibilità per le PMI destinatarie ha permesso una sufficiente diversificazione a livello del portafoglio.

Alcuni elementi di criticità relativi all'attuazione del Fondo si sono, invece, manifestati nella fase di set-up del Fondo, dato il suo carattere innovativo e soprattutto in relazione alla necessità di trovare il giusto equilibrio tra la prassi di mercato e quella del quadro regolamentare inerente gli strumenti finanziari nell'ambito della Politica di Coesione. In particolare, onerosa è risultata la definizione delle regole di funzionamento del modello di co-finanziamento.

## 8 Strategia di investimento proposta

La strategia di investimento oggetto della presente valutazione deriva da quanto emerso dall'analisi dei fallimenti del mercato e della condizione di subottimalità degli investimenti. Nel presente capitolo si verificherà se, alla luce delle considerazioni fin qui svolte e sulla base del PSR 2014-2020, sia stata delineata in modo chiaro ed esaustivo la strategia di investimento, sia in relazione agli SF che al raggio di azione previsto. In ottemperanza alle indicazioni contenute nelle Linee guida<sup>64</sup> comunitarie, il capitolo esamina, in particolare, quanto disposto dall'art. 37 lett. e) del Reg. (UE) 1303/2013, che prevede che la valutazione ex ante degli SF includa: «*la strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione ai sensi dell'articolo 38, i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali e, se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni*». Più nello specifico, vengono approfonditi i seguenti aspetti:

- **descrizione della strategia di investimento, prodotti finanziari offerti e target finale;**
- **esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione** ai sensi dell'art. 38 del Regolamento (UE) n.1303/2013.

Vengono quindi approfonditi gli elementi di analisi che consentono di formulare una risposta ai seguenti quesiti valutativi:

- 1) *In che misura la strategia di investimento dello strumento finanziario (o combinazione di strumenti finanziari) è legata alla strategia del Programma?*
- 2) *In che misura la struttura di governance adottata per la gestione degli strumenti finanziari rappresenta, tra le alternative disponibili, la modalità di attuazione più appropriata?*

Nell'analisi di contesto del PSR Puglia 2014-2020 vengono messi in evidenza i vincoli strutturali del settore primario che penalizzano le aziende agricole, in particolare nel Mezzogiorno, nei processi di rating, specialmente dopo l'entrata in vigore delle norme di Basilea 2, per cui si evidenzia l'esigenza «*di ridimensionare le difficoltà di accesso al credito*». In particolare, citando uno studio ISMEA<sup>65</sup> si afferma che «*uno degli elementi di maggiore criticità nell'accesso al credito in aree meridionali risiede, per quasi il 60% delle aziende del campione, nella eccessiva onerosità delle garanzie richieste*».

Traslando i suddetti aspetti a livello di strategia, per quanto concerne l'inquadramento della opzione regionale nell'ambito delle fattispecie previste dal Reg. (UE) n. 1303/2013, **si può ritenere che gli strumenti ipotizzati nel PSR 2014-2020 assolvono alle previsioni regolamentari e possono in parte contrastare le criticità emerse.**

Il ricorso agli SF è stato concepito con **riferimento al tema della competitività delle imprese e all'efficienza del mercato, ma anche rispetto al miglioramento delle prestazioni ambientali.** In effetti, le Misure del PSR Puglia 2014-2020 sulle quali è stato ipotizzato il sostegno di SF riguardano **le seguenti tipologie di beneficiari che ne rappresentano anche il target di riferimento:**

- gli agricoltori (Misura 4.1.1) e i giovani agricoltori (Misura 4.1.2) che intendano sostenere investimenti di ammodernamento, ristrutturazione ed innovazione;
- le imprese operanti nella trasformazione, commercializzazione e vendita dei prodotti (Misura 4.2);
- gli agricoltori che intendono introdurre in azienda attività extra-agricole (Misura 6.4) legate, ad esempio, all'agricoltura sociale o alla produzione di energia da fonti rinnovabili;

<sup>64</sup> Commissione Europea (2014c).

<sup>65</sup> Ismea, (2015), L'accesso al credito delle imprese agricole 2014.

- le imprese, gli Enti o i proprietari e/o titolari privati gestori di superfici forestali (Misura 8.6) che sostengono investimenti in tecnologie, trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti forestali.

In prima approssimazione, la scelta del target finale dei beneficiari deve essere esaminata alla luce di quanto previsto dal Reg. (UE) n. 1303/2013 che **vincola l'azione degli strumenti alle sole operazioni valutate come "finanziariamente sostenibili"**. Tale vincolo, peraltro, è intrinseco alla natura stessa degli SF, il cui funzionamento si basa sulla natura rotativa dei fondi impiegati, che implica a sua volta una capacità da parte dei soggetti beneficiari di rimborsare i finanziamenti ricevuti alle scadenze previste. Ciò evidentemente indirizza l'utilizzo degli SF alle operazioni dirette ad accrescere la competitività delle imprese valutate come redditizie e finanziariamente sostenibili dal gestore del Fondo.

## 8.1 La governance degli strumenti finanziari

Per l'implementazione degli SF l'AdG ha a disposizione diverse opzioni, definite dall'art. 38 del Reg. (UE) n. 1303/2013 che, così come proposto nella valutazione *ex ante* nazionale, possono essere declinate in sei opzioni di cui si mostrano i pro e i contro nella **tabella 30**.

La concreta implementazione degli SF può essere realizzata attraverso strumenti esistenti o costruiti ad hoc, oppure tramite i cosiddetti strumenti *off-the-shelf*, ossia strumenti dalle caratteristiche standard disciplinati dalla Ce per i quali una valutazione di compatibilità è già stata effettuata. Tale opzione è particolarmente indicata per quelle AdG che non dispongano di un consolidato *know-how* sulla materia.

Accanto alla presenza di strumenti nazionali - Art. 38 (4) (b) (ii) - o regionali - Art. 38 (4) (b) (iii) -, infatti, si stanno man mano affacciando soluzioni più o meno innovative come quelle proposte dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), in collaborazione con altre istituzioni come la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) - Art. 38 (4) (b) (i) -, che mettono a disposizione delle AdG la propria consolidata esperienza nella gestione di SF. È il caso, ad esempio, del **Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria**.

Come ulteriore ipotesi - Art. 38 (4) (c) - le Autorità di Gestione possono implementare strumenti finanziari svolgendo direttamente il ruolo di soggetto gestore. Tale ipotesi, tuttavia, se da un lato comporta un sicuro risparmio in termini di costi, dall'altro lato risulta di difficile applicazione in quanto necessiterebbe di un quantitativo di risorse e di *know-how* adeguato sia per la selezione e la gestione delle operazioni sia per il rapporto con le banche.



Tab. 30. Opzioni per l'implementazione degli strumenti finanziari: il quadro dei pro e dei contro

Art. 38 Reg. (UE) n. 1303/2013	Opzione	Pro ☺	Contro ☹
Art. 38 (1) (a)	Strumenti finanziari a livello UE, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Attivazione di una massa critica significativa</li> <li>Condivisione dei rischi</li> <li>Compatibilità con aiuti di Stato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gli strumenti di livello UE attualmente esistenti non appaiono idonei per l'utilizzo in ambito PSR in considerazione della specializzazione settoriale e della ridotta scala degli interventi finanziati dal FEASR</li> </ul>
Art. 38 (4) (b) (i)	Affidamento attività di implementazione al gruppo BEI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidata esperienza specifica nella gestione di strumenti finanziari</li> <li>Facilità di colloquio con gli istituti bancari</li> <li>Vantaggi in termini di capitale di vigilanza nel caso del Fondo di garanzia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difficoltà di utilizzazione per interventi con forte specializzazione settoriale e ridotta scala</li> <li>La ridotta dimensione finanziaria dei fondi potrebbe rendere poco conveniente il coinvolgimento di un gestore internazionale</li> <li>Limitata conoscenze delle realtà territoriali</li> <li>Possibili difficoltà di adattamento alle norme di funzionamento standardizzate</li> </ul>
Art. 38 (4) (b) (ii)	Strumenti finanziari nazionali (D.Lgs. 102/2004, art. 17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esperienza specifica nella gestione di strumenti finanziari a favore delle imprese agricole</li> <li>Possibilità di aumentare la massa critica del fondo in caso di utilizzo da parte di diversi PSR</li> <li>Facilità di colloquio con le banche</li> <li>Vantaggi in termini di capitale di vigilanza (ponderazione 0) nel caso del Fondo di garanzia</li> <li>Tempi di attivazione ridotti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibili difficoltà di adattamento alle norme di funzionamento standard definite dalla legge e da norme applicative nazionali</li> </ul>

Art. 38 Reg. (UE) n. 1303/2013	Opzione	Pro ☺	Contro ☹
Art. 38 (4) (b) (iii)	Affidamento a ente <i>in house</i> regionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approfondita conoscenza del contesto territoriale di riferimento</li> <li>• Facilità nei rapporti con le articolazioni locali degli istituti di credito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibili difficoltà di colloquio con i vertici nazionali degli istituti bancari</li> <li>• Pochi vantaggi in termini di capitale di vigilanza per le banche nel caso del Fondo di garanzia</li> <li>• Frammentazione dell'intervento a livello regionale e ridotta massa critica</li> </ul>
	Selezione soggetto gestore	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza di uno specifico accordo finanziamento con clausole di svincolo</li> <li>• Esperienza nella gestione di strumenti finanziari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibile assenza di esperienza specifica sul settore agricolo</li> <li>• Pochi vantaggi in termini di capitale di vigilanza per le banche nel caso del fondo di garanzia</li> <li>• Frammentazione dell'intervento a livello regionale e ridotta massa critica</li> </ul>
Art. 38 (4) (c)	Gestione diretta dell'AdG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenziali minori costi per l'implementazione degli strumenti</li> <li>• Compatibilità con aiuti di Stato</li> <li>• Conoscenza del contesto territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opzione difficile da praticare a livello nazionale per incompatibilità con la normativa bancaria</li> <li>• Mancanza di adeguate risorse e know-how per la selezione e la gestione delle operazioni</li> <li>• Difficoltà di colloquio con gli istituti bancari</li> </ul>

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory da MIPAAF (2015), Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2020. Valutazione ex ante nazionale

## 8.2 Considerazioni sulla strategia di investimento

Nel complesso, **la strategia alla base degli SF deve essere incentrata sia su fattori legati all'esperienze pregresse, che sugli obiettivi da perseguire.** In particolare, **tra i modelli delineati dal Reg. (UE) n. 1303/2013, si possono individuare varie forme prescelte che appaiono funzionali a valorizzare il *know-how* acquisito** e, pertanto, a minimizzare i possibili rischi rispetto al raggiungimento degli obiettivi di spesa e di risultato del Programma.

L'utilizzo degli **SF nazionali**, in linea teorica, può essere considerata la soluzione ottimale. In effetti, consente di evitare, in primis, una frammentazione territoriale degli interventi del PSR con conseguenze positive in termini di massa critica degli strumenti e, di conseguenza, anche di colloquio con gli istituti di credito. La maggiore dimensione finanziaria e la più ampia distribuzione del rischio di credito contribuiscono, inoltre, ad una maggiore solidità. Tuttavia, le analisi effettuate relativamente all'operatività del Fondo di Garanzia ISMEA in Puglia hanno evidenziato **un debole riscontro in termini di aziende coinvolte**, specialmente riguardo le misure 112 (giovani) e 123 (agroalimentare) del PSR 2007-2013.

La soluzione di adottare uno **strumento regionale**, sotto forma di garanzia a prima richiesta (magari da concedere in forma mista con la sovvenzione diretta come mostrato nella simulazione nel cap. 6) 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**. A ben vedere, infatti, stante le specificità del contesto economico pugliese, 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).

Nondimeno, l'esigenza emersa nel corso della presente analisi di aumentare e massimizzare le potenzialità 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, lo SF del FEI presenta i seguenti vantaggi:

- ⇒ **livello di esperienza nella gestione degli SF.** I vantaggi connessi al finanziamento di uno strumento affidato al gruppo BEI (Art. 38 (4) (b) (i)) possono sintetizzarsi innanzitutto in **benefici derivanti da un sistema attuativo consolidato e immediatamente operativo**;
- ⇒ **evidenti benefici connessi alla visibilità degli SF**, la cui promozione è compito del soggetto gestore, che ha pieno interesse affinché si consegua un soddisfacente impiego delle risorse;
- ⇒ **possibilità di integrare le risorse del PSR con quelle già in dotazione al Fondo.** Il contributo richiesto al Programma per finanziare gli SF risulterà minore rispetto a quanto sarebbe richiesto, per ottenere medesimi risultati, ad uno strumento costruito ad hoc<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Fanno eccezione le ipotesi degli strumenti *off-the-shelf*.

Ad ogni modo, **l'ambito attuativo degli SF sembrerebbe pienamente inquadrato rispetto alla strategia di medio periodo di Europa 2020**, fornendo un contributo diretto in termini di crescita intelligente e sostenibile.

Diversamente, **la scelta inerente alla sfera di applicazione degli SF (numerosità e tipologia di interventi)**, benché ponderata rispetto alle esigenze di contesto, potrebbe generare qualche criticità in termini di gestione a causa del potenziale elevato numero di pratiche. Dovrebbe essere esaminata, quindi, la possibilità di restringere il campo ad un numero limitato di interventi, al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

## 9 Valutazione dei risultati attesi

Il quadro regolamentare per il periodo 2014-2020 prevede a carico dell'AdG la predisposizione di una relazione specifica sull'operatività degli SF. Particolare rilievo assume, quindi, il **sistema di monitoraggio e di reporting** così come quello **sugli indicatori** volto a quantificare il contributo degli SF agli obiettivi del Programma.

Secondo quanto riportato nella Relazione speciale n. 5/2015<sup>67</sup> della Corte dei Conti Europea, il sistema degli indicatori dovrebbe misurare la performance dello SF attraverso la valorizzazione di: i) **effetto di leva**; ii) **effetto di rotazione**<sup>68</sup>; iii) **tasso di insolvenza**.

In coerenza con le Linee guida comunitarie, il presente capitolo fornisce indicazioni relativamente a: i) risultati attesi degli SF attivabili a valere sul PSR Puglia 2014-2020; ii) sistema di monitoraggio degli SF. Vengono quindi approfonditi gli elementi di analisi che consentono di formulare una risposta ai seguenti quesiti valutativi:

- 1) *In che misura lo strumento finanziario (o combinazione di strumenti) contribuisce al perseguimento degli obiettivi strategici del Programma?*
- 2) *In che misura è stato stimato il contributo dello strumento finanziario (o combinazione di strumenti) al raggiungimento degli indicatori di output e di risultato previsti per misura (a livello di Focus area e Priorità)?*
- 3) *In che misura è stato definito il sistema di monitoraggio dello strumento finanziario (o combinazione di strumenti)?*

### 9.1 Risultati attesi in relazione agli obiettivi del Programma

L'art. 37 (2) lettera f, prevede che si fornisca «un'indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo strumento finanziario considerato contribuisca al conseguimento degli obiettivi specifici della pertinente priorità, compresi gli indicatori per tale contributo.»

Le citate Linee guida prevedono di utilizzare, anche per ridefinire gli obiettivi dello SF in fase di implementazione, una batteria di indicatori coerenti, nel caso del FEASR, con l'impianto complessivo del Piano indicatori (Capitolo 11 del PSR Puglia 2014-2020), seguendo le tipologie comunemente utilizzate nei programmi dei Fondi SIE, ovvero:

- **indicatori di output:** saranno gli stessi indicatori utilizzati per le corrispondenti misure, Priorità e Focus Area attuate mediante investimenti a fondo perduto;
- **indicatori di risultato:** verranno utilizzati gli indicatori del quadro comune di monitoraggio e di valutazione per i PSR, come definito negli artt. 67-69 del Reg. (UE) n 1305/2013.

La quantificazione del contributo degli SF agli obiettivi del PSR Puglia 2014-2020 deve essere inquadrata nella logica del Programma in termini di Priorità e Focus Area. Di conseguenza, la stima del contributo degli SF viene effettuata per le Misure/interventi che ne prevedono l'attivazione.

<sup>67</sup> Relativamente al periodo 2007-2013, la Corte ha rilevato che il quadro giuridico relativo allo sviluppo rurale non includeva obiettivi quantificati o indicatori specifici che consentissero di misurare l'efficacia o l'impatto degli strumenti finanziari.

<sup>68</sup> Questi due indicatori di performance (effetto di leva ed effetto di rotazione) sono considerati pertinenti anche dalla Ce.

Tab. 31. Misure che prevedono il ricorso a strumenti finanziari

Misura/ intervento	Descrizione intervento	Focus Area	Indicatori di output	Valore obiettivo 2014-2020
4.1	4.1.1	2A	Totale spesa pubblica in EUR	245.000.000
			N. aziende beneficiarie del sostegno agli investimenti nelle aziende agricole	2.228
	4.1.2	2B	Totale spesa pubblica in EUR	105.000.000
			N. aziende beneficiarie del sostegno al piano aziendale dei giovani agricoltori	955
4.2	4.2.1	3A	Totale spesa pubblica in EUR	90.000.000
			N. operazioni finanziate per investimenti nella trasformazione / commercializzazione di prodotti agricoli	360
6.4	6.4.1	2A	Totale spesa pubblica in EUR (6.4.1)	140.000.000
8.6	8.6.1	2A	Spesa pubblica totale in EUR (8.6)	5.000.000

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati PSR Puglia 2014-2020

Ipotizzando una dotazione finanziaria di circa 20 milioni di euro a carico delle Misure considerate (vedi cap. 6), per la determinazione del valore obiettivo si è considerato, in maniera prospettica, un effetto leva pari a 2 per la quantificazione dei risultati attesi dagli SF rispetto ai valori obiettivo previsti (cfr. tabella seguente).

Tab. 32. Stima del contributo degli strumenti finanziari agli indicatori del PSR Puglia

Misura/ intervento	Focus Area	Indicatori di output	Valore obiettivo 2014-2020	Valore obiettivo SF*
4.1	4.1.1	2A	Totale spesa pubblica in EUR	245.000.000
			N. aziende beneficiarie del sostegno agli investimenti nelle aziende agricole	2.228
	4.1.2	2B	Totale spesa pubblica in EUR	105.000.000
			N. aziende beneficiarie del sostegno al piano aziendale dei giovani agricoltori	955
4.2	4.2.1	3A	Totale spesa pubblica in EUR	90.000.000
			N. operazioni finanziate per investimenti nella trasformazione/commercializzazione di prodotti agricoli	360
6.4	6.4.1	2A	Totale spesa pubblica in EUR (6.4.1)	140.000.000
8.6	8.6.1	2A	Spesa pubblica totale in EUR (8.6)	5.000.000

(\*) Il dettaglio del contributo degli SF non è in ogni caso richiesto nella tabella contenuta nel PSR (cap. 11), deve essere esclusivamente indicato nella Relazione di VEA.

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati PSR Puglia 2014-2020



Una stima più realistica dei valori obiettivo degli indicatori e di come gli SF contribuiranno al conseguimento delle Priorità pertinenti, sarà possibile solo quando verrà determinato l'ammontare delle risorse finanziarie che alimenteranno gli SF.

## 9.2 Il sistema di monitoraggio e di reporting

Al fine di verificare, in fase attuativa, gli sviluppi dei fondi gestiti mediante SF, **l'art. 46 del Reg. (UE) n. 1303/2013 prevede a carico dell'AdG la predisposizione di una Relazione annuale specifica sull'attuazione** da trasmettere alla Ce come allegato alla Relazione Annuale di Attuazione (RAA) del Programma. Tale flusso informativo sugli SF risulta funzionale sia per l'AdG, che attraverso il monitoraggio sull'implementazione degli strumenti è in grado di migliorarne l'efficacia e l'efficienza, sia per la Ce al fine di ridurre alcune criticità emerse su questo aspetto nella programmazione 2007-2013.

Al fine di assicurare probità ed efficacia a livello interno ed esterno, **il sistema di monitoraggio degli SF, e relativo reporting, dovrà essere strutturato su una serie di tematiche capaci di entrare nel merito sia degli aspetti complessivi dei fondi che delle loro caratteristiche salienti** (ad esempio i risultati attesi), come articolato nelle dieci sezioni tematiche previste dall'art. 46 del Reg. (UE) n. 1303/2013<sup>69</sup>, ulteriormente dettagliate in 41 indicatori specifici nell'Allegato I del Regolamento di attuazione (UE) n. 821/2014.

Tab. 33. Elementi per la strutturazione della Relazione Annuale sull'Attuazione degli strumenti finanziari

Art. 46 del Reg. (UE) n. 1303/2013	Allegato I del Reg. (UE) n. 821/2014
a) Identificazione del programma e della priorità o misura nell'ambito dei quali è fornito il sostegno dei fondi SIE	Sezione I - Indicatori da 1 a 4
b) Descrizione dello strumento finanziario e delle modalità di attuazione	Sezione II - Indicatori da 5 a 10
c) Identificazione degli organismi di attuazione degli strumenti finanziari e degli organismi di attuazione dei fondi di fondi (...)	Sezione III - Indicatori da 11 a 13
d) Importo complessivo dei contributi del programma per priorità o misura versati allo strumento finanziario	Sezione IV - Indicatori da 14 a 21
e) Importo complessivo del sostegno erogato ai destinatari finali o a beneficio di questi o impegnato in contratti di garanzia dallo strumento finanziario a favore di investimenti nei destinatari finali, nonché dei costi di gestione sostenuti o delle commissioni di gestione pagate, per programma e priorità o misura	Sezione IV - Indicatori da 14 a 21 Sezione V - Indicatori da 22 a 29
f) Risultati dello strumento finanziario, compresi i progressi nella sua creazione e nella selezione degli organismi di attuazione dello stesso, compreso l'organismo di attuazione di un fondo di fondi	Sezione VI - Indicatori da 30 a 34
g) Interessi e altre plusvalenze generati dal sostegno dei fondi SIE allo strumento finanziario e alle risorse del programma rimborsate agli strumenti finanziari a fronte degli investimenti di cui agli articoli 43 e 44	Sezione VII - Indicatori da 35 a 37
i) Valore degli investimenti azionari rispetto agli anni precedenti	
h) Progressi compiuti nel raggiungimento dell'atteso effetto moltiplicatore degli investimenti effettuati dallo strumento finanziario e il valore degli investimenti e delle partecipazioni	Sezione VIII - Indicatori da 38 a 40
j) Contributo dello strumento finanziario alla realizzazione degli indicatori della priorità o misura interessata.	Sezione IX - Indicatore 41

<sup>69</sup> L'obiettivo del dettato normativo è quello di evitare i problemi, soprattutto in termini di disponibilità e di completezza dei dati, intercorsi nel 2007-2013. La stessa Corte dei Conti Europea (2015) ha rilevato come «*il monitoraggio degli strumenti finanziari nel periodo 2007-2013 non ha fornito informazioni sufficientemente pertinenti sulla performance realizzata*».

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su Allegato I Reg. (UE) n. 821/2014 e Reg (UE) n. 1303/2013

In sede di redazione e di sottoscrizione dell'accordo di finanziamento con il gestore degli SF, l'AdG deve assicurarsi un idoneo flusso informativo con cadenza almeno annuale tale da soddisfare i requisiti regolamentari. A tal proposito, **si raccomanda di individuare fin dall'inizio tutti gli attori coinvolti nel sistema di reporting e specificare quali tipologie di dati debbano essere raccolti per tipologia di attore**. 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.

In merito alla **tempistica di restituzione delle informazioni**, nell'ambito della valutazione ex ante nazionale si ipotizza un «*report trimestrale di monitoraggio sull'attività del Fondo da parte del gestore*» tale da fornire informazioni periodiche per verificare costantemente l'attuazione degli strumenti finanziari. Il **Valutatore raccomanda di predisporre un sistema di monitoraggio e reporting in grado di raccogliere i dati con regolarità e tempestività e, soprattutto, di renderli disponibili in un formato flessibile** che permetta di svolgere analisi e valutazioni delle performance degli SF in momenti diversi.

#### **BOX 6 - Il sistema di monitoraggio dei processi di investimento e relativo reporting nell'ambito del Fondo Jeremie (Inghilterra nord-occidentale)**

Il Regno Unito ha previsto una serie di procedure destinate a monitorare efficacemente il Fondo JEREMIE. I requisiti di comunicazione sono una delle condizioni dell'accordo di finanziamento e il gestore del fondo di partecipazione vi si deve attenere rigidamente. In particolare, il gestore deve presentare trimestralmente le proprie relazioni, che includano informazioni sugli investimenti effettuati, il tasso di inadempienza e i progressi del trimestre rispetto agli obiettivi fissati. Oltre al controllo giornaliero del fondo, viene svolta una serie di audit formali su questioni come approvvigionamento, aiuti di Stato e ammissibilità. Attraverso un controllo regolare e approfondito, l'AdG ha potuto individuare i problemi e applicare misure correttive, nonché ravvisare un certo numero di irregolarità prima degli audit previsti dall'art. 16, evitandone l'inserimento nel tasso di errore. Inoltre, il monitoraggio fa in modo che l'AdG disponga di informazioni aggiornate su tutti i fondi e sia in grado di tenere informati i diversi stakeholder.

Il sistema CRM Microsoft utilizzato dal gestore del fondo di partecipazione è uno strumento software personalizzato per il controllo dei processi d'investimento e il relativo reporting; è risultato molto utile per il processo di monitoraggio poiché offre all'autorità di gestione informazioni affidabili e aggiornate. Attraverso tale sistema il fondo di partecipazione può controllare in qualsiasi momento il numero di richieste ricevute, il mittente, l'origine delle referenze, ecc., e creare nel sistema relazioni in grado di lanciare report sul controllo dell'avanzamento in maniera rapida e precisa.

Fonte: AA.VV. (2014), *Linee guida per l'attuazione degli strumenti finanziari. Progetto FIN-EN sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprises*

Sulla base di quanto riportato nelle Linee guida (2014) del progetto *FIN-EN - sharing methodologies on FINancial ENgineering for Enterprises*, si dovrebbero 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 tutte le persone coinvolte nel progetto possano inserire i dati in tempo reale. In questo modo, i dati relativi al monitoraggio risultano sempre disponibili in tempo reale.

#### **BOX 7 - Sistemi di gestione e inserimento dati basati sul Web: il Fondo FRIM FESR della regione Lombardia**

Lo strumento FRIM (Fondo di Rotazione per l'Imprenditorialità) FESR in Lombardia ha sviluppato un sistema di gestione dati basato sul web attraverso il quale i dati vengono raccolti sin dalla prima richiesta e per tutta la durata del progetto. Il sistema consente agli operatori delle diverse istituzioni coinvolte di generare *query* in qualsiasi momento e ricevere informazioni aggiornate. È presente uno strumento informativo integrato (modello delle relazioni) utilizzato dal gestore dello strumento finanziario per l'invio

di relazioni all'AdG, in cui si riepilogano i risultati di ciascun semestre. Il sistema ha semplificato i compiti di reporting e ridotto considerevolmente il tempo necessario per raccogliere le relazioni e assicurarsi che i dati siano tempestivi e accurati.

*Fonte: AA.VV. (2014), Linee guida per l'attuazione degli strumenti finanziari. Progetto FIN-EN sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprises*

La valutazione ex ante nazionale suggerisce altresì una serie informazioni che il gestore del Fondo dovrebbe fornire all'AdG. Tali informazioni, traslabili sotto forma di indicatori, sono stati riportati nella tabella seguente in quanto considerate attinenti e funzionali alle tipologie di strumenti finanziari attivabili in Puglia.

Preme rilevare, in particolare, che **le informazioni di corredo a quelle obbligatorie permettono di seguire l'evoluzione del Fondo sia nella fase ordinaria, mediante l'analisi degli accantonamenti e dei residui, che in quella straordinaria al fine di monitorare eventuali inadempienze.**

**Tab. 34. Informazioni minime per il monitoraggio degli strumenti finanziari**

Indicatori aggregati
Importo impegnato sulla base dell'accordo di finanziamento con il gestore del Fondo
Versamenti al Fondo
Somme complessivamente utilizzate (finanziamenti erogati e accantonamenti per garanzie)
Somme disponibili al Fondo (considerando i rientri)
Eventuali spese di gestione a carico del Programma
Indici di operatività (utilizzi/versamento iniziale)
Spese di gestione a carico del programma
Eventuali spese di gestione maturate

**Fonte:** Elaborazione Lattanzio Advisory su dati MIPAAF

Al di là dell'obbligatorietà prevista in tema di monitoraggio, bisogna tener presente che la strutturazione di un adeguato set di indicatori può supportare l'AdG nella verifica dei progressi compiuti. In tal senso, il mancato raggiungimento dei valori obiettivo potrebbe indicare un errore nella strategia di investimento, in termini di tipologia di prodotti offerti o di beneficiari target, oppure una scelta di *governance* errata. Le difficoltà potrebbero inoltre derivare da rilevanti mutamenti sul mercato dei capitali.

## 10 Disposizioni per eventuali aggiornamenti

Il presente capitolo, come disposto dall'art. 37 del Reg. (UE) 1303/2013, lettera g), fornisce le indicazioni per l'eventuale revisione e aggiornamento della VEA durante la fase di attuazione e implementazione degli SF.

Il citato Regolamento prevede espressamente **la possibilità di un aggiornamento della VEA qualora questa «non possa più rappresentare con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell'attuazione»**. Tale aspetto viene ripreso anche nella valutazione ex ante nazionale che, nel capitolo sulle attività di monitoraggio e reporting, prevede un aggiornamento o una completa revisione della valutazione *«nel momento in cui le prestazioni degli strumenti in termini di capacità di spesa si rivelassero inadeguate rispetto alle previsioni<sup>70</sup>»*.

### 10.1 Piano di revisione della valutazione ex ante

**La finalità del riesame (ed eventuale modifica) della VEA è quella di valutare se le considerazioni strategiche assunte inizialmente sono valide e, in particolare, se gli SF risultano funzionalmente equilibrati e correttamente indirizzati al perseguimento degli obiettivi previsti.**

Le condizioni che possono sollecitare il riesame possono essere ricondotte, in particolare, a:

- a)** mutamenti dello scenario economico di riferimento che giustificano una nuova analisi degli SF (ad es., i fallimenti di mercato individuati inizialmente sono stati risolti);
- b)** esperienza attuativa in termini di operatività degli SF, in quanto il maggiore o minore assorbimento di risorse può pregiudicare il perseguimento degli obiettivi (ad es., il volume di risorse finanziarie stanziato per è troppo limitato rispetto alla domanda effettiva);
- c)** errore nella stima del rischio legato agli SF che potrebbe essere significativamente più alto di quello previsto riducendone l'effetto leva.

**Per quanto concerne i fattori esogeni (punto a), occorrerà tenere in considerazione l'evoluzione congiunturale e i mutamenti dello scenario di riferimento** monitorando, in particolare, quegli indicatori che evidenziano l'esistenza di fallimenti di mercato (analisi delle condizioni di credito, stima del *credit crunch* regionale, ecc.). Un eventuale irrigidimento nella concessione di credito potrebbe, ad esempio, rafforzare ulteriormente il ruolo degli SF quale punto di riferimento per gli investimenti delle imprese agricole ed agroalimentari, suggerendo, tra l'altro, la possibilità di incrementare la dotazione finanziaria e di estenderne l'applicabilità anche ad altre misure del Programma. Analogamente una distensione della stretta creditizia potrebbe suggerire una revisione della strategia generale di investimento, attraverso, ad esempio, un'azione più mirata a specifiche aree o settori, oppure un maggiore orientamento all'innovazione. **A parere del Valutatore potrebbe essere opportuno favorire la predisposizione di un'idonea analisi annuale sull'andamento del mercato del credito regionale.**

Oltre che da fattori esterni, **un aggiornamento della VEA può rendersi necessario alla luce degli elementi che emergeranno nel corso dell'attuazione degli SF** (punti b e c), in maniera da poter valutare, in funzione dell'operativa degli SF, le eventuali aree di miglioramento e le misure correttive da porre in essere. In particolare, si ritiene opportuno prendere in considerazione i seguenti fattori:

- livello di assorbimento delle risorse dedicate<sup>71</sup>;

<sup>70</sup> MIPAAF (2015), *op. cit.*, pag. 106.

<sup>71</sup> Tenendo presente che i versamenti a carico del Programma devono essere rateizzati in *tranche* non superiori al 25 per cento, i dati di utilizzo del primo versamento possono essere considerati come il principale indicatore dell'eventuale necessità di revisione della valutazione. In linea teorica, le prestazioni del Fondo dovrebbero

- stima del rischio legato agli SF;
- scelte di *governance* degli SF.

**Relativamente al primo aspetto, potrà essere opportuno verificare che il volume delle risorse finanziarie destinate agli SF sia coerente con la domanda esistente.** La necessità di modificare la strategia di investimento potrebbe ricorrere nei casi di eccesso di domanda o di offerta di credito. Qualora le risorse investite risultino ampiamente insufficienti a coprire le domande pervenute, occorrerà realizzare una nuova valutazione del fabbisogno finanziario che porti a quantificare l'investimento aggiuntivo in grado di garantire la corrispondenza tra domanda e offerta di credito. Per quanto concerne il caso opposto, ossia qualora le risorse finanziarie si rivelino superiori alla domanda, la valutazione dovrà considerare una serie di opzioni strategiche alternative che possono interessare: **i) il ridimensionamento lineare delle risorse finanziarie** in maniera proporzionale all'eccesso di domanda in precedenza stimato; **ii) la revisione degli ambiti di intervento** (target di riferimento); **iii) l'analisi delle tipologie alternative di accesso al credito**, al fine di rendere più appetibili gli SF utilizzati.

**Aggiornamenti della valutazione dovranno essere ipotizzati qualora gli SF mostrino elementi di debolezza in termini di solidità finanziaria.** Se il rientro delle risorse si dimostrasse problematico a seguito di difficoltà nel rimborso del prestito da parte dei beneficiari, è auspicabile procedere ad una rapida revisione delle modalità e delle condizioni di concessione dei prestiti e delle garanzie offerte. A tal proposito, gli ambiti di approfondimento della valutazione dovranno verificare:

- se siano in corso rilevanti cambiamenti di contesto tali da non rendere più sostenibile uno strumento fino a quel momento solido finanziariamente;
- se l'aumento del profilo di rischio dei beneficiari sia generalizzato o legato a specifici ambiti, o contesti;
- se esistono tra gli interventi sostenuti con SF standard di rientro delle risorse più critici rispetto alle altre forme di sostegno o, all'opposto, non si registrino rilevanti differenze.

Infine, non andranno sottovalutate considerazioni in merito al sistema di *governance*. In particolare, occorrerà esaminare che il soggetto attuatore e quello gestore dispongano, in primis, di un adeguato **sistema di monitoraggio e di raccolta dei dati** e, secondariamente, di **risorse umane sufficienti e competenti per la gestione delle pratiche, in grado di garantire la concessione del credito in tempi rapidi e riducendo al minimo gli oneri a carico dei beneficiari**. In tal senso, un'eventuale difficoltà nella gestione delle pratiche che determini ritardi nella concessione del credito ed eventuali rinunce da parte dei beneficiari – con conseguenti effetti negativi sul raggiungimento dei target di spesa – porterebbe a suggerire una revisione del sistema di gestione posto in essere.

---

essere tali da garantire un utilizzo delle risorse pari almeno al 65 per cento a 18-24 mesi dal primo versamento (considerata una fase iniziale di operatività più lenta dovuta allo *start-up* dello strumento).



## 11 Conclusioni e raccomandazioni

### Conclusioni

La lettura congiunta delle dimensioni di analisi considerate nel presente Rapporto di VEA permette di delineare un quadro di insieme che avvalorata 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 – analizzati nel capitolo 3, 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 (par. 5.2.2) 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 sicuramente 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 beneficerebbero 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.

### **Raccomandazioni**

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 tutti gli 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.

## BIBLIOGRAFIA

### Principali testi consultati

AA.VV. (2014), Linee guida per l'attuazione degli strumenti finanziari. Progetto FIN-EN sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprises.

Banca d'Italia (2014), Economie regionali. L'economia delle regioni italiane nel 2013, Rapporto annuale, n. 21/2014, Roma.

Banca d'Italia (2014), Economie regionali. La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale, Rapporto annuale n. 22/2014, Roma.

Bodonio e Martini (2012), Counterfactual Impact evaluation of Cohesion Policy: Impact, cost-effectiveness and additionality of investment subsidies in Italy. ASVAPP Final Report to DG Regional Policy Contract n° 2010.CE.16.B.AT.042

Buscemi V., Felici F., Licciardo F. (2016), La valutazione ex ante degli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento 2014-2020. Le opportunità del fondo di rotazione per le imprese agricole friulane. Atti del XIX Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, 21-23 aprile 2016, Roma.

Cisilino F., Floreancig F. (2011), Il Fondo di rotazione agricolo in Friuli Venezia Giulia: un'opportunità di accesso al credito, Agrireregionieuropa anno 7 n. 26.

Commissione Europea, Banca Europea degli Investimenti, PricewaterhouseCoopers (2014a), Ex-ante assessment for ESIF financial instruments. Quick reference guide, Brussels.

Commissione Europea, Banca Europea degli Investimenti, PricewaterhouseCoopers (2014b), Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives. Vol. 1, Brussels.

Commissione Europea, Banca Europea degli Investimenti, PricewaterhouseCoopers (2014c), Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. Enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Thematic objective). Volume III, Brussels.

Commissione Europea (2015), European Structural and Investment Funds: Guidance for Member States and Programme Authorities Guidance for Member States on CPR\_37\_7\_8\_9 Combination of support from a financial instrument with other forms of support, Brussels.

Commissione Europea - DG Politica Regionale e Urbana (2013), Gli strumenti finanziari nella politica di coesione 2014-2020: opzioni, condizionalità e prospettive di impiego. Seminario, Bruxelles 25 settembre 2013, relazione di Pasquale D'Alessandro.

Corte dei Conti Europea (2012), Strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Relazione speciale n. 2/2012, Lussemburgo.

Corte dei Conti Europea (2015), Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?, Relazione speciale n. 5/2005, Lussemburgo.

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2013), Gli strumenti finanziari nelle politiche di coesione e la valutazione ex ante, relazione di Salvatore Vescina. Seminario Rete Rurale Nazionale, Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-2020, Roma 28 ottobre 2013.

Ismea, (2015), L'accesso al credito delle imprese agricole 2014.

ISTAT (2010), 6° Censimento generale dell'agricoltura, Roma.

ISTAT (2015), L'andamento dell'economia agricola. Anno 2014, Roma.



Lattanzio e Associati (2013), Valutazione in itinere del PO FESR Abruzzo 2007-2013, "Il contributo del POR FESR alle imprese innovative: sostegno agli investimenti e aumento della capacità di credito". Approfondimento tematico, Roma.

Lattanzio Advisory (2015), Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020. Servizio di valutazione ex ante relativa allo strumento finanziario del Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo, Roma.

Lattanzio Advisory (2016), Regione Veneto, Dipartimento Agricoltura e Sviluppo Rurale - Sezione Competitività Sistemi Agroalimentari. Servizio di valutazione ex ante per il sostegno a strumenti finanziari nel Programma di Sviluppo Rurale del Veneto 2014-2020, Rapporto di valutazione, Roma.

Cristiano S., Licciardo F. (2016), La valutazione ex-ante degli strumenti finanziari. Documento di lavoro, Rete Rurale Nazionale - MIPAAF, Roma.

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2014), Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2020. Risultati parziali della Valutazione ex ante, Roma.

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2015), Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2020. Valutazione ex ante nazionale, Roma.

Rete Europea di Sviluppo Rurale (2012a), Report on the ENRD Rural Entrepreneurship Thematic Initiative: Rural Finance, relazione di P. Toth, 14esimo meeting delle Reti Rurali Nazionali, Tessalonica, Febbraio 2012.

Rete Europea di Sviluppo Rurale (2012b), Strumenti finanziari per lo sviluppo rurale: nuove opportunità per affrontare la crisi economica, Rivista rurale dell'UE n.13, autunno 2012.

Rete Europea di Sviluppo Rurale (2012c), Current Practice across the EU27 - The Latvian Credit Fund under the 2007-2013 Rural Development Programme, Bruxelles.

Rete Europea di Sviluppo Rurale (2012d), Final Report on the ENRD Rural Entrepreneurship Thematic Initiative: Rural Finance, Versione Finale.

Rete Rurale Nazionale (2014), Gruppo di lavoro Rete rurale - Autorità di gestione PSR, Strumenti finanziari nei Programmi 2014-20. Seminario, Roma 10 giugno 2014, relazione di Roberto D'Auria, Giorgio Venceslai, M. Guido e F. Capitanio.

SVIMEZ (2016), Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno.

SWECO, t33, University of Strathclyde - EPRC, Spatial Foresight, Infeurope (2016), Methodological handbook for implementing an ex-ante assessment of agriculture financial instruments under the EAFRD, Fi-Compass, Brussels.

Wishlade F., Michie R. (2014), Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment, 2nd EU Cohesion Policy conference, Riga, 4-6 February, 2014.



### Normative e regolamenti

Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 CRD IV.

Unione europea (2013), Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Unione europea (2013), Regolamento n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

Unione Europea (2013), Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis».

Unione Europea (2014), Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione del 25 giugno 2014 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006.

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) N. 821/2014 DELLA Commissione del 28 luglio 2014 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le modalità dettagliate per il trasferimento e la gestione dei contributi dei programmi, le relazioni sugli strumenti finanziari, le caratteristiche tecniche delle misure di informazione e di comunicazione per le operazioni e il sistema di registrazione e memorizzazione dei dati.

## **ALLEGATO 1 - Questionario di approfondimento per le interviste in profondità con gli stakeholder**

### **A) IL GAP TRA DOMANDA E OFFERTA DI CREDITO**

---

Le analisi realizzate a livello regionale rilevano l'esistenza di un profondo *gap* tra domanda e offerta di credito, in particolare per gli operatori del settore agricolo. Il ricorso a strumenti finanziari regionali potrebbe sanare questo *gap*? Se sì, in che modo?

**Introduzione.** L'economia italiana ha subito una drastica flessione a seguito delle dinamiche negative generate dalla crisi economica che ha preso avvio nella seconda metà del 2007. In particolare, si sono acuite una serie di criticità configurabili come debolezze di mercato, che hanno impattato direttamente sulle potenzialità delle imprese agricole. Fermo restando lo *stock* complessivo di risorse, è cambiata la composizione del credito destinato agli operatori agricoli, con una diminuzione della quota di medio-lungo termine a favore di quella di breve termine.

### **B) IL GAP INFORMATIVO**

---

In Puglia, nel corso della programmazione 2007-2013, il Fondo di Garanzia a prima richiesta di Ismea ha coinvolto una platea assai limitata di soggetti. È possibile che vi sia stato un *gap* informativo? Possono essere individuate altre motivazioni?

**Introduzione.** Il Fondo di Garanzia a prima richiesta di Ismea e finalizzato all'emissione di garanzia diretta destinata a coprire gli investimenti di medio-lungo termine, ha avuto una flebile risposta da parte delle imprese agricole. Ciò è dovuto ad una serie di concause, da ricondurre prevalentemente a: i) *gap* informativo; ii) costo delle garanzie elevato; iii) modesto livello di adesione da parte delle banche; iv) consuetudine radicata tra gli imprenditori agricoli di ricorrere all'autofinanziamento.

### **C) COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE**

---

Per favorire lo sviluppo di Strumenti finanziari nella programmazione 2014-2020, è opportuno formare i consulenti aziendali e informare la clientela cercando di soddisfare le loro esigenze. Come intermediario finanziario interessato ad operare nel settore agricolo, quali attività pensate di intraprendere per favorire lo sviluppo di eventuali strumenti finanziari? Possono essere previste delle attività del tipo *one-stop-shop*, nel quale il beneficiario si rapporta con un unico soggetto per l'intera durata della pratica?

**Introduzione.** In considerazione della specificità dell'ambito oggetto di valutazione e delle criticità emerse durante la passata programmazione, gli intermediari finanziari hanno esigenza di formare i consulenti nelle proprie filiali, affinché riescano a soddisfare in modo puntuale le esigenze della clientela. Inoltre, per fornire un servizio più efficace, appare necessaria l'attivazione di un servizio di assistenza che permetta al beneficiario finale di rapportarsi con un unico soggetto per l'intera durata della pratica.

### **D) COMPLEMENTARIETÀ**

---

Complementarietà con altri strumenti finanziari nazionali.

A vostro avviso possono sussistere delle sinergie potenziali tra eventuali strumenti finanziari cofinanziati a livello regionale con altri strumenti destinati al medesimo target di imprenditori agricoli (es. Fondo di Garanzia Multiregionale del FEI, Fondi Ismea, ecc.)? Come poter incentivare la loro diffusione?

**Introduzione.** Finora i principali punti di riferimento a livello nazionale, in materia di SF a supporto del settore agricolo, sono stati rappresentati dal Fondo di garanzia e dal Fondo di credito di ISMEA. L'adozione da parte degli organi regionali di strumenti propri o il ricorso a SF gestiti a livello sovranazionale aumenta l'offerta di prodotti per la clientela, creando possibili aree di sovrapposizione o complementarietà. Occorre dunque un'attenta valutazione, affinché le soluzioni proposte siano perfettamente in linea con le esigenze del territorio e non costituiscano una duplicazione.

## **E) TRASPARENZA E DISCREZIONALITÀ**

---

Quali sono le vostre opinioni rispetto ai seguenti assunti che costituiscono i prerequisiti per l'adozione di strumenti finanziari nel PSR:

- 1) l'individuazione di una formula comune per il calcolo del tasso agevolato, che lascia tuttavia un margine di discrezionalità agli istituti di credito;
- 2) la fissazione di tariffe predefinite per i costi di servizio bancari, al fine di garantire la massima trasparenza ed evitare un aggravio delle spese per il beneficiario che vanifichi i vantaggi determinati dal tasso agevolato.

**Introduzione.** Per definire la trasparenza e la discrezionalità sono stati vagliati due aspetti di estremo interesse che, secondo il Reg. (UE) n. 1303/2013, costituiscono i prerequisiti per l'adozione del Fondo di rotazione all'interno del PSR, ossia l'individuazione di una formula comune per il calcolo del tasso agevolato e la fissazione di tariffe predefinite per i costi del servizio bancario.

## **F) TEMPISTICHE**

---

Per rendere gli strumenti finanziari più rispondenti alle esigenze delle aziende agricole quali potrebbero essere i tempi di deliberazione ed erogazione?

**Introduzione.** Una questione emersa spesso allorché si sono indagate le cause del mancato successo di strumenti finanziari in agricoltura nel corso della passata programmazione è inerente all'eccessiva durata di alcune procedure burocratiche.

## **G) PROGRAMMAZIONE 2014-2020**

---

Avete suggerimenti per migliorare l'accesso al credito del sistema agricolo attraverso il ricorso agli strumenti finanziari?

**Introduzione.** Oltre a proporre l'utilizzo di SF consolidati o nuovi, in aggiunta o in alternativa al fondo perduto, occorre vagliare qualsiasi ulteriore aspetto che sia in grado di incentivarne il ricorso da parte dei beneficiari finali.