

# Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari Fondi Strutturali 2014-2020

*SF oggetto del secondo modulo VEXA:  
Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e  
l'Agroindustria supportato dal FEASR*

*Documento conclusivo della 1 fase della VEXA*

*7.12.2016*

UFFICIO SPECIALE NUCLEO PER LA VALUTAZIONE E LA VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

REGIONE CAMPANIA

UFFICIO SPECIALE NUCLEO PER LA VALUTAZIONE E LA VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI REGIONE  
CAMPANIA

Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari Fondi Strutturali 2014-2020  
*Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria supportato dal FEASR*

Documento approvato nella riunione di NVVIP del 7/12/2016

Dicembre 2016

Il lavoro è stato coordinato da Valeria Aniello e Paolo Cefarelli.

Gruppo di lavoro composto da:

Valeria Aniello  
Melania Cavelli  
Paolo Cefarelli  
Pierfrancesco Fighera  
Alessandra Filoni  
Francesco Migliaccio

*Si ringraziano Carmelina Bevilacqua, Giuseppe Leonello, Valentina Riegel e Immacolata Voltura per il contributo trasversale fornito.*

## SOMMARIO

PREMESSA	4
METODOLOGIA DI INDAGINE E DOMANDE VALUTATIVE	8
IL FALLIMENTO DI MERCATO	13
GLI STRUMENTI FINANZIARI PER LO SVILUPPO RURALE	16
ANALISI QUALITATIVA DEL VALORE AGGIUNTO	22
LE ESPERIENZE DI FONDO DI GARANZIA IN ITALIA E LEZIONI APPRESE	26
IMPLEMENTAZIONE: RISULTATI ATTESI IN RELAZIONE AGLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA	30
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	33
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	35

## Premessa

L'Ufficio Speciale Nucleo per la Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ha ricevuto il mandato relativo alla Valutazione ex ante degli strumenti finanziari relativi alla Programmazione PSR 2014-20 con nota dell'Autorità di Gestione PSR prot. 0736826 del 11/11/2016.

Il Nucleo sta predisponendo il rapporto di valutazione ex-ante che è auspicabile sia redatto a livello di programma; considerata l'urgenza relativa agli aspetti di introduzione del Fondo di Garanzia Multiregionale, anticipa nel presente documento, le considerazioni utili all'introduzione di tale strumento.

La valutazione ex ante per gli strumenti finanziari nell'ambito dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (compreso il FEASR) è prevista dagli Articoli 37 e 46 del Regolamento recante Disposizioni Comuni (Reg. (UE) n. 1303/2013) e si pone a supporto dell'Autorità di Gestione (AdG) nel definire la struttura e la politica di investimento di uno o più strumenti finanziari facilitandone l'implementazione. Obiettivo ultimo della valutazione ex ante è quindi quello di assicurare che le risorse dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) destinate agli strumenti finanziari siano in linea con le previsioni programmatiche entro cui sono previsti e permettano di conseguire i risultati programmati seguendo principi di sana gestione finanziaria.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, il Titolo IV del Regolamento (CE) 1303/2013 (artt. 37-46) introduce gli Strumenti Finanziari (SF) sostituendo il termine di Strumenti di Ingegneria Finanziaria introdotti nel precedente periodo di programmazione 2007-2013 dall'art. 44 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

Nel 2014 la Commissione Europea ha prodotto un documento di sintesi a supporto delle Autorità di Gestione per l'uso degli strumenti finanziari nel periodo di programmazione 2014-2020 (Ref. Ares(2014)2195942 - 02/07/2014) in cui è sottolineata l'importanza della strategia degli strumenti finanziari come leva degli investimenti pubblici. La tendenza è di ricoprire il gap di risorse finanziarie disponibili attraverso gli strumenti finanziari, creando le condizioni per ridurre gli effetti negativi che il decremento graduale delle risorse pubbliche a disposizione potrà produrre nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo e di coesione. Le Autorità di Gestione dovrebbero prendere in considerazione l'uso di strumenti finanziari in quanto "produttivi" e non per motivi di impegno delle risorse finanziarie. Gli strumenti finanziari, infatti, non possono essere considerati come un modo per concentrare la spesa in specifici periodi o evitare il disimpegno automatico.

Gli artt. 37 – 46 del Regolamento (CE) 1303/2013 definiscono la struttura degli SF, le procedure di attivazione, tra cui l'obbligatorietà di una valutazione ex ante che evidenzii i fallimenti del mercato o condizioni subottimali, nonché il livello e gli ambiti stimati della necessità di investimenti pubblici, compresi i tipi di strumenti finanziari da sostenere. A differenza degli Strumenti di Ingegneria Finanziaria, non sono previste limitazioni sulle tematiche di applicazione e di utilizzo degli SF nell'attuale periodo di programmazione. Per incoraggiare e incrementare l'utilizzo di strumenti finanziari nella politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020, il nuovo quadro giuridico e politico:

- offre una maggiore flessibilità per gli Stati membri e le regioni dell'UE in termini di settori di riferimento e di strutture di attuazione;
- fornisce un quadro di attuazione stabile fondato su un insieme chiaro e dettagliato di norme, sulla base di orientamenti e di esperienze sul terreno esistente;
- coglie le sinergie tra strumenti finanziari e altre forme di sostegno, come ad esempio sovvenzioni;
- garantisce la compatibilità con gli strumenti finanziari istituiti e attuati a livello UE in base alle regole di gestione indiretta.

In particolare, l'art. 37 indica e esplicita i requisiti della valutazione ex ante per gli SI, come sintetizzato nella tabella che segue<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> EU – Fi-Compass BEI – “Ex-ante assessment for ESIF financial instruments Quick reference guide” Maggio 2014.

Tabella 1. I requisiti della Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari

Requisiti art. 37 Valutazione ex ante	Descrizione
a) Analisi del fallimento, condizioni subottimali e necessità dell'investimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificazioni delle ragioni principali, in termini di tipologia e di dimensioni, del fallimento del mercato e le condizioni subottimali attraverso l'uso di una metodologia che consenta di accertare che le risorse degli SF sono utilizzate dove creano realmente un vantaggio rispetto alle altre forme di finanziamento degli investimenti.</li> <li>- Gli SF devono contribuire alla realizzazione della strategia e al perseguimento dei risultati attesi del programma (o programmi) colmando il gap di <i>benessere o il gap finanziario</i>.</li> </ul>
b) Valore aggiunto del FI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evidenziare il valore aggiunto nell'uso dello SF.</li> <li>- Consistenza con altre forme di intervento pubblico indirizzate alla stessa tipologia di fallimento del mercato al fine di limitare una sovrapposizione e evitare una conflittualità nei target.</li> <li>- Eventuali implicazione degli aiuti di stato inclusa la proporzionalità degli interventi previsti rispetto ai bisogni identificato dell'ambiente.</li> <li>- Misure per minimizzare le distorsioni derivanti dall'uso dello SF.</li> </ul>
c) Risorse pubbliche e private aggiuntive	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che potenzialmente possono essere prodotte dal ricorso agli SF.</li> <li>- Effetto leva atteso</li> <li>- Se rilevante, una stima dei bisogni e del livello di preferenze e della remunerazione attesa necessarie ad attrarre ulteriori risorse dal settore privato.</li> </ul>
d) Lezioni apprese	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisi delle lezioni apprese dall'uso di strumenti simili nel passato.</li> <li>- Analisi delle valutazioni ex ante sviluppate dallo Stato Membro nel precedente ciclo di programmazione.</li> <li>- Applicazione degli elementi rilevati dalle lezioni apprese al fine di assicurare che lo SF sia costruito su un'esistente ed acquisita conoscenza.</li> </ul>
e) Strategia proposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Copertura tematica e geografica dello SF</li> <li>- Rispetto dell'art. 38</li> <li>- Prodotti finanziari adeguati ai bisogni del mercato</li> <li>- Destinatari finali</li> <li>- Se rilevante, la previsione della combinazione dello SF con le altre forme di investimento a fondo perduto così da massimizzare l'efficienza dell'aiuto.</li> </ul>
f) Risultati attesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Specificazione dei risultati attesi e degli output dello SF nell'ambito delle priorità del programma (o programmi).</li> <li>- Definizione dei valori-base dei target basati sulla specifica contribuzione dello SF alle priorità del programma e agli indicatori di risultato e di output.</li> </ul>

(Fonte: Titolo IV del Regolamento (CE) 1303/2013 art. 37)

I Programmi Operativi (POR) del ciclo 2014-2020, approvati dalla CE per la Regione Campania – FESR C(2015)8578 del 1/12/2015; FSE C(2015)5085 del 20/07/2015 – e il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) - C(2015)8315 del 20/11/2015 – hanno previsto in diversi casi (Priorità e Azioni specifiche) il ricorso agli Strumenti Finanziari in linea con quanto disciplinato dal Reg. 1303/2013.

L'approccio strategico comune della programmazione 2014-2020 applicato ai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) è definito nell'ambito del Quadro Strategico Comunitario sulla base degli obiettivi della strategia "Europa 2020", si traduce a livello nazionale nelle scelte strategiche riportate nell'Accordo di Partenariato.

L'Accordo di Partenariato, in particolare, identifica le priorità nazionali e definisce le modalità di intervento dei diversi Fondi al fine di garantire il perseguimento degli 11 obiettivi tematici (OT) assegnati ai Fondi SIE, che contribuiscono a loro volta alla strategia "Europa 2020".

Nel dettaglio, l'Accordo si concentra sull'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita per gli undici obiettivi tematici, definendo anche i risultati attesi per ciascuno dei fondi SIE e la relativa ripartizione del sostegno dell'Unione a livello nazionale.

In tale ambito, pertanto, è interessante approfondire le azioni strategiche e le allocazioni finanziarie previste per il FEASR, con particolare attenzione al suo ruolo nell'OT3: "Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura", in riferimento al quale assumono rilievo le problematiche connesse all'accesso al credito e allo sviluppo degli Strumenti finanziari. Tali elementi, infatti, trovano approfondimento nelle linee di indirizzo strategico per l'OT3, da cui emerge con chiarezza l'esigenza di intervento dei diversi fondi al fine di superare le difficoltà di accesso al credito delle PMI. Ciò anche mediante il graduale spostamento del sostegno pubblico in forma di contribuzione a fondo perduto, verso l'attivazione di Strumenti finanziari (capitale di rischio, garanzie, ecc.) massimizzando l'effetto leva offerto dal contributo pubblico.

Scendendo nel dettaglio delle politiche di sviluppo rurale, la strategia per il miglioramento della competitività del sistema agro-alimentare (OT3) è articolata in due componenti:

1. Sostegno all'evoluzione strutturale e organizzativa per la competitività dell'agricoltura, dell'agro-alimentare, del settore forestale, della pesca e dell'acquacoltura;
2. Potenziamento degli investimenti nelle filiere agricole, agro-alimentari, forestali, della pesca e dell'acquacoltura.

In particolare il PSR Campania 2014-2020, sebbene in una forma ancora "generale" e senza associare quest'indicazione a specifiche misure/azioni di intervento in campo agricolo e/o nel settore rurale - richiama esplicitamente la cronica difficoltà delle aziende di accedere al credito a condizioni efficienti e sostenibili, e sottolinea la necessità di utilizzare gli Strumenti Finanziari in tutti quei casi in cui una specifica e preliminare Valutazione ex ante dimostri l'opportunità e la convenienza di queste particolari forme di finanziamento.

In effetti, gli **Strumenti Finanziari** rappresentano misure specifiche di aiuto, diverse dalle "sovvenzioni", attraverso le quali le autorità pubbliche forniscono contributi "**rimborsabili**" e in forma "**indiretta**", e trasferiscono risorse nei confronti di progetti (in primo luogo di PMI) tramite **prestiti, garanzie, ingresso nel capitale azionario** e altri meccanismi di assunzione del rischio, eventualmente associati a supporto tecnico, abbuoni d'interesse o abbuoni di commissioni di garanzia, nell'ambito di una stessa operazione.

Nello specifico gli investimenti attuabili con gli Strumenti Finanziari (SF) riguardano:

1. **la partecipazione in c/capitale** alla creazione e/o allo sviluppo di attività e progetti imprenditoriali (PMI).

In questo caso (Fondi di capitale di rischio) l'autorità di gestione "investe" nel capitale di strutture (nuove o già esistenti) incaricate dell'attuazione degli SF coerenti con l'obiettivo (ad esempio, un Fondo per investimenti azionari per le PMI) o affida gli stessi compiti di esecuzione alla BEI o a istituzioni finanziarie, internazionali o nazionali, partecipate dallo Stato Membro o che perseguono obiettivi d'interesse pubblico.

Il sostegno che l'attuazione di questo specifico SF determina a beneficio degli investimenti delle imprese può riguardare **investimenti materiali e immateriali**, nonché la provvista di **capitale circolante** nei limiti delle norme sugli aiuti di Stato e, comunque, sempre al fine di incentivare il cofinanziamento del settore privato.

2. **il finanziamento del debito** nella forma di prestiti, leasing o garanzie.

In questo caso, lo SF destinato al sostegno delle PMI può essere costituito da diverse tipologie di "modelli" (predefiniti/standardizzati e non) tra i quali:

- prestiti con condivisione del rischio (Fondi per mutui): prestiti con tasso agevolato per le PMI;
- micro-credito;
- garanzie limitate su portafoglio per le PMI (Fondi di garanzia): protezione del rischio di credito fino a un importo massimo della perdita;

Inoltre, nel caso d'investimenti in infrastrutture destinate a sostenere lo sviluppo e il risanamento urbano, o a diversificare attività non agricole in zone rurali, gli SF possono essere finalizzati a **riorganizzare il portafoglio di debiti** necessario alle nuove realizzazioni, fino a un massimo del 20% dell'importo totale del sostegno proveniente dallo strumento finanziario.

In questo modo, la politica di coesione sembra offrire una risposta - certamente adeguata, per quanto ancora tutta da implementare - alle problematiche appena individuate:

- i) persistenza di una condizione di **restrizione del credito** offerto rispetto alla domanda potenziale;
- ii) **difficoltà di accesso al mercato finanziario** da parte delle aziende agricole;
- iii) **flessione**, anche a livello regionale, **dei crediti concessi** al settore.

Infatti, almeno teoricamente, uno dei maggiori vantaggi degli SF corrisponde alla loro capacità di attrarre contributi privati (leva finanziaria), aumentando così gli importi e le risorse a disposizione degli investimenti. Inoltre, la stessa "rotazione" dei mezzi finanziari impiegati nell'attuazione degli SF amplia la capacità di incidenza dell'azione strutturale e rende l'intervento dei Fondi più sostenibile a medio-lungo termine.

La necessità di predisporre un inquadramento integrato degli strumenti finanziari a seconda degli obiettivi definiti nei rispettivi Programmi (FESR, FSE, FEASR) consente di attivare utili sinergie tra i fondi garantendo la flessibilità degli strumenti ai possibili cambiamenti della domanda che possono verificarsi durante il periodo di programmazione.

Il Presente Rapporto, nella logica dell'inquadramento integrato degli Strumenti Finanziari, fornisce in sintesi i principali risultati dell'approfondimento sul *Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria* supportato dal FEASR, come modulo della Valutazione Ex ante degli Strumenti Finanziari nello sviluppo rurale 2014-20 che l'Ufficio Speciale NVVIP sta predisponendo ai sensi del regolamento UE n. 1303/2013, articolo 3.

## Metodologia di indagine e domande valutative

La Valutazione Ex-Ante del fondo di garanzia multiregionale è stata sviluppata seguendo le linee guida per la valutazione ex ante degli strumenti finanziari per il periodo di programmazione 2014-2020, riconosciute dalla DG-REGIO e dalla BEI, e che presuppongono l'analisi dei seguenti aspetti:

- analisi della domanda e dell'offerta di credito, al fine di verificare l'eventuale presenza di fallimenti di mercato e condizioni di investimento sub-ottimali che potrebbero essere superate con lo specifico strumento finanziario. Rispetto a questo punto, è stata condotta un'analisi sulle difficoltà di accesso al credito derivanti dalle condizioni strutturali degli operatori agricoli in Campania e dell'andamento e composizione del credito alle imprese, per verificare le condizioni della domanda attuale e potenziale;
- stima del valore aggiunto creato dal fondo di garanzia multiregionale e da altri potenziali strumenti finanziari attivabili e o attivati a livello nazionale o regionale. In particolare è stata esaminata la declinazione del fondo in sinergia con i contributi a fondo perduto già previsti dalle misure interessate;
- identificazione delle possibili risorse pubbliche e private aggiuntive che ciascuno strumento finanziario ha la possibilità di attivare. La dotazione finanziaria del fondo essendo già definita, si è cercato di valutare la congruenza rispetto alla domanda, anche rispetto alle tre opzioni di governance del fondo previste;
- analisi di altre esperienze similari, al fine di identificare i principali fattori di successo e le eventuali criticità al fine di meglio strutturare lo strumento finanziario. Nel caso specifico, si è tenuto conto del Fondo istituito da ISMEA e gestito da SGFA - il quale opera ai sensi dell' art.17, commi da 1 a 4 del Decreto Legislativo n. 102/2004, (autorizzato con Decisione della Commissione Europea C(2006) 643 dell'8 marzo 2006, come regime di non aiuto n. NN54/B/2004) - per interventi di garanzia, cogaranzia e controgaranzia, a fronte di finanziamenti bancari destinati alla realizzazione di investimenti previsti dalle Misure 121, 122, 123 e 311 del PSR 2007-2013. Sono state indagate le ragioni di insuccesso del Fondo traendo spunti significativi per la strutturazione efficace dello strumento in questione;
- definizione della strategia di investimento e della struttura di *governance* dello strumento. Il sistema di governance del Fondo multiregionale è in linea di principio già identificato. Il FEI si riserva di scegliere gli intermediari finanziari a cui delegare la selezione e la gestione del credito ai beneficiari finali, attraverso una procedura aperta e competitiva, svolta ai sensi dell'art. 5 del Reg. UE 1303/2013 e dell'art. 7 del Reg. delegato CE 480/2014;
- indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo strumento finanziario contribuisca al conseguimento degli obiettivi prefissati;
- modalità di implementazione e definizione delle procedure che consentono l'aggiornamento della valutazione ex ante.

Per la realizzazione della presente valutazione è stato seguito il seguente approccio metodologico:

- analisi desk, incentrata sull'analisi e la ricostruzione dei dati e delle fonti informative disponibili;
- indagine sul campo o *stakeholder consultation*, condotta attraverso interviste semi-strutturate ad osservatori privilegiati rappresentativi del mondo produttivo, finanziario, e pubblico, al fine di completare e dettagliare il set di informazioni acquisite con l'analisi desk. Dati i tempi molto stretti per la conduzione delle interviste, è stata utilizzata anche l'esperienza del focus group con le associazioni di categoria, in stretta collaborazione con l'Autorità di Gestione. Il focus ha portato anche a un processo di condivisione partenariale di alcune opzioni di declinazione possibile dello strumento;
- sintesi realista delle valutazioni condotte su strumenti finanziari e misure concorrenti, passate o attuali.

Sono state verificate le condizioni del contesto di riferimento, in particolare la preferenza dei destinatari per il tradizionale aiuto a fondo perduto e i margini di utilizzo del fondo di garanzia, anche con riferimento alla dotazione finanziaria prevista per ciascuna linea sulle misure interessate.

Al fine di meglio delineare la strategia di investimento dello strumento finanziario, è stata condotta un'analisi di benchmark relativamente ad esperienze simili esistenti a livello regionale, nazionale ed europeo, dalle quali si possono trarre alcune indicazioni, in termini di *best practice* ed errori commessi.

Centrale nell'intero processo è stata l'impostazione di interviste sul campo, con operatori e stakeholder coinvolti nello strumento. Com'è noto, in aggiunta all'approccio metodologico comunitario relativo alla valutazione ex ante degli strumenti finanziari, esistono tre approcci principali che possono essere adottati nella valutazione: positivista sperimentale, pragmatista/qualità, costruttivista/del processo sociale. L'approccio costruttivista è particolarmente utile nella valutazione di nuovi strumenti o di programmi pilota: per questo motivo la valutazione viene condotta con l'obiettivo di potenziare un programma, portarlo a compimento in maniera efficace, con funzioni di *empowerment*. Nel caso in oggetto, effettivamente, si tratta di un intervento sperimentale pilota per la nostra regione, che attende ancora di essere declinato nelle problematiche che potrebbe incontrare o nelle sue specificità attuative.

Per tale motivo l'approccio di valutazione utilizzato ha adottato come metodo di indagine, accanto all'analisi desk dei dati, la verifica dei casi di benchmark e le interviste dirette semi-strutturate. La valutazione condotta ha avuto, pertanto, una funzione conoscitiva: tende cioè a chiarire che cosa si può ottenere da questo strumento calandolo nel contesto specifico e coinvolgendo i principali attori coinvolti nel processo, cioè stakeholder, potenziali beneficiari e attuatori.

La definizione delle domande valutative è un elemento fondamentale del processo di definizione di un percorso valutativo. Una valutazione che pone domande rilevanti, realistiche e circoscritte ha molte più possibilità di fornire informazioni e analisi utili per influenzare i percorsi di sviluppo definiti.

Nel caso in esame, atteso l'interesse riscontrato per l'attivazione del fondo, la valutazione si è concentrata, sugli aspetti ancora da definire: le tre opzioni di utilizzo e i vincoli da porre agli intermediari finanziari per ottenere la massima efficacia.

I tre aspetti principali su cui ci si è focalizzati sono, dunque, i seguenti:

- attenzione alla gestione: la valutazione intende dare suggerimenti su come lo strumento potrà essere attuato;
- orientamento dei processi di policy: la valutazione intende proporre elementi conoscitivi utili per orientare le decisioni del Comitato di investimento al quale partecipano tutte le regioni aderenti, la cui funzione sarà disciplinata dal *Funding Agreement* che formulerà indirizzi e indicazioni per tutta la durata dello strumento;
- apprendimento: la valutazione si propone di apprendere dall'esperienza passata o corrente per ri-orientare lo strumento (a livello locale).

Le domande valutative identificate sono relative alla definizione dell'oggetto di indagine, all'analisi della domanda e dell'offerta e del contesto istituzionale, all'analisi di benchmark e lezioni apprese e agli aspetti di governance e attuativi dello strumento.

#### ***Domande relative alla definizione dell'oggetto d'indagine***

- qual è l'ambito di intervento specifico del fondo?
- quale opzione è preferibile per la declinazione dello strumento: abbinamento al fondo perduto, accesso diretto tramite banca o scorrimento graduatorie?
- le misure identificate sono adeguate all'applicazione dello strumento? Ve ne sono altre che potrebbero beneficiare ugualmente dell'attivazione del fondo?

#### ***Domande relative all'analisi della domanda e dell'offerta e del contesto di riferimento***

- esiste una domanda per questo tipo di intervento? Che dimensionamento potrebbe avere e quali sono le condizioni per trasformarla da domanda potenziale a domanda reale?
- quali sono le condizioni che incoraggiano la propensione agli investimenti con accesso al credito?

REGIONE CAMPANIA

- qual è l'andamento del dato sull'accesso al credito in Campania rispetto al dato medio Mezzogiorno e Italia?

***Domande relative all'analisi di benchmark e lezioni apprese***

- quali sono le esperienze nazionali e regionali esistenti?
- come evitare eventuali sovrapposizioni per lo strumento regionale in Campania, incoraggiando il coordinamento con eventuali altri strumenti a livello regionale, nazionale e comunitario per il medesimo oggetto?
- esistono margini integrazione dell'intervento con altri interventi di altri programmi o nell'ambito dello stesso programma (tutoraggio e formazione)?

***Domande relative al sistema di governance e agli strumenti attuativi***

- quali modalità attuative sono preferibili? Quale soggetto attuatore? Come devono essere strutturate le procedure di selezione?
- in altri casi di strumenti simili si è rivelata fondamentale la combinazione di prestiti e le attività di formazione e tutoraggio: fornire una formazione sui diversi aspetti di sviluppo del business migliora le capacità imprenditoriali e di gestione dei destinatari finali, riducendo la probabilità di inadempienze da parte dei beneficiari. E' prevista ed è sostenibile tale ipotesi?
- come selezionare rapidamente ed efficacemente i destinatari finali?
- quali sono le forme tecniche di intervento (ad es. fondo perduto entro una soglia, ad es. 50.000 euro; prestiti in anticipazione per importi superiori, con garanzia solo se si eccedono i 35.000, *equity*)?
- quale può essere l'effetto leva finale dell'investimento regionale?
- come garantire il successo delle iniziative nel breve ma anche nel medio-lungo termine?

Queste domande valutative sono solo esemplificative e hanno avuto una funzione di base di partenza e di inquadramento del lavoro. Nel corso della valutazione esse sono state arricchite, declinate, modificate e reinterpretate in funzione dei temi che via via sono emersi e che sono apparsi utili a definire le condizioni di successo dello strumento in oggetto. Un esempio di Guida di intervista utilizzata per il *focus group* è riportata nel BOX 1 di seguito.

**Box 1. Traccia per il *focus group* per l'incontro con le associazioni di categoria del 1 dicembre 2016**

**1. Il PSR Campania e l'utilizzo degli strumenti finanziari**

Introduzione a cura della AdG PSR Campania

**2. Obiettivi della Valutazione Ex ante degli strumenti finanziari e auto-presentazione dei partecipanti**

*Presentazione a cura del NVVIP*

**3. SEZIONE 1 - GLI STRUMENTI FINANZIARI PER I BENEFICIARI DEL PSR**

*Conduzione dei lavori a cura del NVVIP*

1. È a conoscenza di esperienze pregresse nell'utilizzo di Strumenti Finanziari da parte di operatori del settore? Gli Strumenti Finanziari di cui ha avuto esperienza sono istituiti a livello di Unione Europea, a livello nazionale o regionale? Come ne valuta gli esiti?

2. Quale è il livello di conoscenza di tali tipologie di strumenti fra i beneficiari del PSR Campania? Fra i diversi beneficiari del PSR, quali a suo avviso potrebbero essere maggiormente interessati all'utilizzo di uno Strumento Finanziario? Per quali tipologie di investimenti?

3. Rispetto agli investimenti tradizionali a fondo perduto, come valuta l'introduzione degli Strumenti Finanziari per l'attuazione degli obiettivi del PSR Campania?

**4. SEZIONE 2 - GLI STRUMENTI FINANZIARI NEL PSR CAMPANIA 2014-2020 E IN PARTICOLARE FONDO DI GARANZIA MULTIREGIONALE FEI**

4. Quali misure del PSR (oltre alla 4.1 e 4.2) potrebbero a suo avviso essere attuate in tutto o in parte attraverso l'utilizzo degli Strumenti Finanziari? Quali sono le motivazioni principali? Sono riconducibili più a ragioni di opportunità o di necessità?

5. Come pensa possa utilmente caratterizzarsi uno SF a sostegno dei diversi beneficiari delle diverse misure del PSR Campania? Offrire una valutazione rispetto all'utilità potenziale Scarsa – Media - Alta sulle seguenti tipologie di strumento distinguendo possibilmente in relazione ai beneficiari e alle misure:

- Prestiti

- Microcredito

- Garanzie- Strumenti di *equity* (compartecipazione ai rischi)

6. Come valuta l'utilizzo di un Fondo di Garanzia Multiregionale FEI per sostenere gli investimenti dei beneficiari del PSR Campania?

7. Per l'attuazione delle misure del PSR Campania, quali sono a suo avviso i principali punti di forza e di debolezza di questo strumento? Quali ritiene possano essere le criticità o gli ostacoli per la sua introduzione?

**5. SEZIONE 3 – CRITICITA', PUNTI DI FORZA E ASPETTI DA CONSIDERARE NELLE VALUTAZIONI DEGLI SF**

8. Dal punto di vista gestionale e per i beneficiari, quali sono i principali rischi associati all'utilizzo di Strumenti finanziari (ad es. i costi, la complessità burocratico-amministrativa, la sostenibilità nel medio-lungo periodo, le richieste in termini di garanzie, ecc.)? Quali i potenziali vantaggi?

9. Quale è la sua valutazione sull'effetto di rotazione di tali investimenti? A cosa destinerebbe i fondi derivanti dall'effetto rotativo?

10. Quali aspetti occorrerà considerare nella fase di monitoraggio e valutazione dell'utilizzo degli Strumenti Finanziari per l'attuazione di misure del PSR?

11. Ci sono interlocutori privilegiati che a vostro avviso potrebbe essere utile intervistare nella fase di analisi e valutazione? Quali dati o studi ritiene utile considerare?

12. Dal punto di vista gestionale e per i beneficiari, quali sono i principali rischi associati all'utilizzo di Strumenti finanziari (ad es. i costi, la complessità burocratico-amministrativa, la sostenibilità nel medio-lungo periodo, le richieste in termini di garanzie, ecc.)? Quali i potenziali vantaggi?

13. Quale è la sua valutazione sull'effetto di rotazione di tali investimenti? A cosa destinerebbe i fondi derivanti dall'effetto rotativo?

14. Quali aspetti occorrerà considerare nella fase di monitoraggio e valutazione dell'utilizzo degli Strumenti Finanziari per l'attuazione di misure del PSR?

15. Ci sono interlocutori privilegiati che a vostro avviso potrebbe essere utile intervistare nella fase di analisi e valutazione? Quali dati o studi ritiene utile considerare?

## Il Fallimento di mercato<sup>2</sup>

La necessità di un sostegno pubblico strutturale per agevolare la realizzazione degli investimenti programmati dalle imprese agricole (soprattutto piccole e medie), costituisce, nelle regioni in ritardo di sviluppo ed anche in Campania, un elemento imprescindibile per l'attuazione di strategie indirizzate all'ampliamento, al consolidamento, all'innovazione, al miglioramento delle prestazioni ambientali e all'irrobustimento del tessuto produttivo regionale. Le analisi condotte e il confronto con i testimoni privilegiati (cfr. *focus group*) hanno confermato alcune criticità del settore con specifico riguardo alle condizioni e di accesso al credito da parte degli operatori del mondo agricolo.

Come da più parti evidenziato, l'accesso al mercato finanziario da parte delle imprese agricole è contrassegnato, anche a livello regionale, da diverse criticità. Alcune di queste hanno a che fare con le caratteristiche del tessuto produttivo: la preponderanza di piccole e micro aziende e, spesso, la sovrapposizione del patrimonio aziendale con quello personale o familiare dell'imprenditore rende complessa l'attestazione formale delle capacità reddituali e della situazione finanziaria dell'azienda e, quindi, ostacola (fino ad impedire) il soddisfacimento della domanda di mezzi (prestiti) necessari all'impresa<sup>3</sup>. Altre criticità afferiscono più il lato dell'offerta: i costi e gli oneri amministrativi, i meccanismi di regolamentazione. La conseguenza è che il numero di aziende agricole che riescono ad approvvigionarsi delle risorse necessarie ricorrendo al credito, è decisamente inferiore rispetto a quello che è possibile registrare in tutti gli altri settori produttivi (nel 2014rispettivamente la percentuale di aziende agricole che accedono al credito sono il 13% contro il 21% della media italiana negli altri settori). Le ragioni sono varie, e non sembrano avere a che fare con l'andamento del settore atteso che a livello nazionale rappresenta uno dei pochi settori in grado di mantenere una stabilità dei livelli occupazionali.

Le analisi evidenziano la persistenza di alcuni fattori che ostacolano lo sviluppo del settore. La forma giuridica prevalente nell'agricoltura, anche in Campania è rappresentata dalla ditta individuale, la principale forma di conduzione resta quella diretta da parte del coltivatore e dei suoi familiari. Le difficoltà di ricambio generazionale, il basso grado di istruzione dei capoazienda, rappresentano ulteriori criticità in grado di limitare lo sviluppo delle imprese. Tali debolezze di mercato impattano direttamente sulle potenzialità delle imprese, indipendentemente dalla loro capacità di accedere al mercato finanziario. Ma non si tratta tuttavia di ostacoli indipendenti dai problemi di accesso al credito. Molti di essi infatti, quali l'età avanzata e il basso grado di istruzione degli imprenditori, incidono sulla capacità di relazione con gli intermediari creditizi, impattando sulle potenzialità di sviluppo delle imprese. Inoltre il livello di frammentazione e polverizzazione accompagnato da una scarsa propensione alla cooperazione, rappresenta senza dubbio un freno agli investimenti innovativi e più in generale alla diffusione delle innovazioni.

La condizione del settore fa rilevare una certa difficoltà nell'accedere a finanziamenti a medio e lungo termine da parte degli operatori del settore, spesso a causa delle peculiarità e della relativa difficoltà da parte del sistema bancario di leggere e tradurre in variabili e parametri le caratteristiche delle aziende.

---

<sup>2</sup> Il paragrafo sintetizza i risultati delle analisi condotte a livello nazionale dal MIPAF nell'ambito della valutazione ex ante nazionale degli strumenti finanziari per lo sviluppo rurale (paragrafi 3-4). Principali fonti utilizzate: ISMEA (2013), "Check-up 2013-La competitività dell'agroalimentare italiano", ISMEA n. 1/2015; "L'accesso al credito delle imprese agricole nel 2014", Banca di Italia – L'economia della Campania – aggiornamento congiunturale novembre 2015.

<sup>3</sup> Nel settore primario, infatti, anche per le caratteristiche strutturali delle aziende, la tenuta dei libri contabili rappresenta un adempimento sottoposto a vincoli poco stringenti e ben il 95% degli operatori non dispone di una documentazione formale (dati quantitativi che scaturiscono dai bilanci) che renda possibile la misurazione del rischio da parte dell'istituto finanziatore.

## REGIONE CAMPANIA

Appare molto complesso quindi dare conto del reale gap di mercato eventualmente esistente fra la domanda e l'offerta anche a livello regionale, anche se alcuni modelli possono fornire importanti indicazioni. A questo scopo, appare utile richiamare lo studio di supporto alla redazione delle valutazioni ex-ante degli Strumenti finanziari (MIPAAF-Rete Rurale), che stima il volume di domanda insoddisfatta di credito a medio-lungo termine da parte delle imprese agricole, tanto a livello nazionale quanto nelle singole regioni<sup>4</sup>.

Lo studio evidenzia come nel periodo 2010-2012 tra le regioni "in ritardo di sviluppo" la Campania, la Puglia e la Sicilia, presentano una condizione di "restrizione del credito" e, quindi, un'area certamente molto rilevante di domanda di prestiti che rimane insoddisfatta. Le spese d'investimento da parte delle aziende operanti nel settore agricolo spesso finiscono per non trovare il necessario sostegno da parte degli intermediari finanziari. E il gap rischia di essere amplificato da altri interventi di sostegno, come ad esempio quelli previsti dal PSR 2014-2020. Le misure di sostegno (le sovvenzioni a fondo perduto previste nei Programmi di sviluppo rurale) rischiano infatti di determinare un impatto ulteriore sulla domanda che finisce per amplificare il gap finanziario (soprattutto nel breve termine) piuttosto che compensarlo. A fronte dell'aiuto ricevuto, infatti, le imprese registrano un fabbisogno di "mezzi propri" per far fronte, sia alla necessità di copertura della quota di cofinanziamento privato, sia all'anticipo del contributo pubblico o di altri costi connessi al beneficio ricevuto.

Un'analisi condotta da ISMEA nel 2013 contenuta nel Rapporto dell'Osservatorio sul credito sulle erogazioni bancarie concesse agli operatori agricoli, dettaglia la composizione del credito alle imprese agricole, con approfondimenti specifici per macro-aree territoriali, e sembra confermare le criticità finora evidenziate. Lo studio specifica i fenomeni nelle aree in ritardo di sviluppo e quindi anche in Campania.

Nel periodo 2007-2012 il credito agrario ha subito un'erosione media annua di tre punti percentuali, che sintetizza un andamento dapprima crescente e quindi negativo a partire dal 2011. Tale evoluzione conferma che anche il settore primario ha sofferto del *credit crunch* che ha colpito l'Italia a partire dalla fine del 2011, come segnalato anche dal governatore della Banca d'Italia. Il Rapporto rileva come la flessione del credito agrario sia stata determinata in modo particolare dalle forti contrazioni al Centro Italia e nell'area del Mezzogiorno. Nello spaccato relativo al Mezzogiorno, nel periodo 2007-2012 si è assistito ad un'erosione media annua del credito agrario di undici punti percentuali. Nello stesso periodo, il credito agrario della Campania e della Sicilia è diminuito allo stesso ritmo di quello dell'intera macro area (più debole è risultata la flessione dell'Abruzzo, mentre più marcate quelle registrate in Puglia, Sardegna, Basilicata, Molise e Calabria).

L'analisi del credito in base al termine del finanziamento ha evidenziato che al Sud, a fronte della contrazione del credito di medio (-15%) e lungo termine (-11%), si è avuta una lieve crescita di quello con scadenza a breve termine (3%), ossia entro i diciotto mesi, che in Campania resta comunque meno significativo rispetto alle altre tipologie. Dall'analisi del credito per macro area e per finalità del finanziamento, nel periodo 2007-2012, si rileva come diminuisca ovunque il credito concesso per operazioni di ristrutturazione, aumenti quello di gestione – eccetto che al Centro - mentre quello concesso per la realizzazione di investimenti risulta in crescita solo al Nord, confermando quindi i fallimenti di mercato e giustificando quindi un intervento pubblico in tale settore.

---

<sup>4</sup>Il particolare valore e l'utilità dell'esercizio di stima che è stato realizzato emerge dalla considerazione, esplicitamente riportata tra gli Obiettivi della Valutazione ex ante nazionale, secondo cui: "Alcune parti del documento presentano contenuti che possono essere direttamente utilizzati nei documenti regionali. In particolare, la quantificazione del gap tra domanda e offerta di credito è stata realizzata a livello nazionale e poi dettagliata a livello regionale. I risultati ottenuti possono essere direttamente utilizzati per la redazione delle valutazioni regionali, senza necessità di ulteriori elaborazioni." (cap. 2, pag. 7).

REGIONE CAMPANIA

Anche in Campania, come nel resto del Mezzogiorno, infatti, l'ampia disponibilità di liquidità e i bassi tassi di interesse, finiscono ancora troppo spesso per scontare la forte avversione al rischio da parte degli intermediari finanziari, rafforzando una domanda di sostegno pubblico anche per l'accesso al credito. Le tradizionali difficoltà di accesso al credito per gli imprenditori agricoli, sono legate - in particolare - alla scarsa propensione degli intermediari finanziari a finanziare senza forti garanzie collaterali, imprese con oneri di bilancio e forme di gestione semplificata come nel caso del settore agricolo.

## Gli Strumenti Finanziari per lo sviluppo rurale<sup>5</sup>

L'osservazione sul campo ha confermato un fabbisogno diffuso di diverse tipologie di sostegno da parte dei beneficiari del PSR Campania (cfr. focus group). L'elevata "polverizzazione" del sistema produttivo, anche se accompagnata da alcune eccellenze, in Campania non potrà che determinare una domanda diversificata d'investimenti (e di corrispondenti risorse) che, almeno in parte, potrebbe essere soddisfatta dal mercato del credito. Il nuovo quadro regolamentare per il 2014-2020 prevede che gli strumenti regionali e nazionali di programmazione, possano introdurre - come finalità in sé o come strumento di attuazione di specifici obiettivi e misure - Strumenti Finanziari, assunti, accanto alle tradizionali misure a fondo perduto, come modalità di finanziamento dei progetti di sviluppo.

Nello specifico, i fallimenti di mercato e le criticità che caratterizzano il mercato del credito nel settore evidenziate nel paragrafo precedente, potrebbero essere affrontate attraverso differenti tipologie di strumenti finanziari, da attivare in forma singola o associata tra loro nell'ambito della programmazione 2014-2020 per il sostegno agli investimenti delle imprese agricole. Si riporta di seguito un prospetto di sintesi delle differenti tipologie di strumenti.

**Tabella 2: Le differenti tipologie di Strumenti Finanziari**

Tipologia di Strumento	Descrizione	Caratteristiche salienti
<b>Prestiti</b>	<p>Forme di finanziamento destinate a imprese o individui che devono essere rimborsati secondo scadenze predefinite.</p> <p>Sono particolarmente adatti nei contesti in cui le banche sono riluttanti a concedere prestiti o a offrire finanziamenti a buone condizioni (tassi di interesse elevati, oneri di gestione elevati con periodi di rimborso abbastanza lunghi, con requisiti di garanzia limitati).</p> <p>A titolo di esempio, un regime di prestito finanziato può rendere possibile la ristrutturazione dei condomini secondo standard moderni, ottenendo un notevole risparmio energetico e migliorando la vivibilità degli ambienti.</p>	<p>Tassi agevolati</p> <p>Autoalimentazione del fondo attraverso i rimborsi delle rate</p>
<b>Microcredito</b>	<p>I microcrediti sono piccoli prestiti concessi a persone e micro-imprese spesso escluse dall'accesso al credito.</p> <p>Generalmente sono caratterizzati da un breve periodo di prestito e vengono concessi senza garanzie o con garanzie minime.</p>	<p>Sostegno al credito di soggetti spesso esclusi e delle PMI</p> <p>Rientro delle risorse accantonate una volta saldato il debito</p>
<b>Garanzie</b>	<p>Le garanzie assicurano ai creditori il rimborso parziale o totale del capitale prestato anche qualora il beneficiario non dovesse essere in grado di rimborsare il prestito. Il soggetto che presta la garanzia è infatti tenuto a coprire l'eventuale deficit o default del</p>	<p>Possibilità di influenzare le scelte aziendali</p> <p>Maggiore controllo sull'operatività delle aziende</p>

<sup>5</sup> Il paragrafo utilizza come fonti principali di riferimento il Regolamento Gen. 1303/2014, la Relazione speciale n. 19 del 2016 della Corte dei Conti Europea, *Introducing financial instruments for the European Social Fund – Manual Ficompas*, il Rapporto di valutazione ex post del PSR Campania 2007-2013 e le risultanze del Focus group realizzato il 1 dicembre 2016.

Tipologia di Strumento	Descrizione	Caratteristiche salienti
	beneficiario. A titolo di esempio un sistema di garanzia finanziato dall'UE può agevolare gli investimenti di PMI nel settore agricolo per contribuire a migliorare i metodi di produzione e a proteggere e migliorare l'ambiente.	Autoalimentazione del Fondo al momento della cessione delle quote Alto potenziale dell'investimento, sebbene con più elevati margini di rischio
<b>Strumenti di equity</b>	Gli strumenti di <i>equity</i> consistono nell'investimento di capitali in una società in cambio della proprietà totale o parziale di tale impresa; l'investitore può assumere un certo controllo della gestione della società e può condividere i profitti dell'azienda. Questo tipo di strumento comprende il <i>venture capital</i> (o capitale di rischio), il <i>seed capital</i> (capitale iniziale) e il capitale per le start-up. Il rendimento dipende dalla crescita e dalla redditività dell'impresa e si realizza quando l'investitore vende la sua quota di impresa ad un altro investitore ("uscita") o attraverso un'offerta pubblica iniziale (IPO). A titolo di esempio, un <i>venture capital</i> finanziato dall'Unione Europea può investire in aziende da poco avviate, aiutandole a superare la difficile fase di start-up e sostenendone la crescita, permettendo loro di sfruttare idee e tecnologie innovative. Interessante anche per il modo agricolo gli strumenti a sostegno delle cooperative o dei lavoratori di aziende in crisi modello WBO.	Alto potenziale dell'investimento, sebbene con più elevati margini di rischio 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

Si tratta di strumenti, ampiamente utilizzati per le politiche pubbliche a sostegno del mercato dei capitali, nell'ambito delle politiche dell'Unione europea a sostegno delle imprese, degli investimenti, e ora anche dell'occupazione, e che diventano un interessante strumento per l'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo rurale. In alcuni casi tali strumenti operano singolarmente, in altri, in sinergia tra loro ed eventualmente in combinazione con altri strumenti di investimento (come ad esempio il tradizionale contributo a fondo perduto).

Gli investimenti dovranno promuovere gli obiettivi degli ESIF in relazione a tutti gli undici Obiettivi Tematici definiti per il periodo 2014-2020 e dovranno essere monitorati nel corso della attuazione dei programmi attraverso una relazione specifica sulle operazioni che comprendono strumenti finanziari, sotto forma di un allegato della relazione di attuazione annuale, nell'ambito della quale si dia conto tra le altre cose del contributo alla realizzazione degli indicatori della priorità o delle misure del Programma interessato (cfr. art. 46 Reg. Gen.).

I vantaggi che tali allocazioni potranno determinare rispetto alla realizzazione degli obiettivi delle politiche europee di coesione e per lo sviluppo rurale, si riferiscono principalmente a:

1. l'effetto *revolving* e quindi la sostenibilità delle politiche nel medio-lungo periodo grazie al reimpiego delle risorse a restituzione, incrementando l'orizzonte temporale dell'intervento;
2. la capacità di attrarre ulteriori cofinanziamenti da parte degli intermediari finanziari, una quota addizionale di risorse, con una leva finanziaria più o meno elevata in funzione dei beneficiari finali e dell'oggetto degli investimenti finanziati;
3. una crescita professionale della PA che mutua le competenze dagli intermediari finanziari coinvolti e mette a punto nuove forme di regolazione;

REGIONE CAMPANIA

4. una migliore qualità dei progetti e una responsabilizzazione dei beneficiari finali nell'uso delle risorse pubbliche, in ragione del loro impegno alla restituzione;
5. un'intensità di aiuto più contenuta rispetto agli interventi a fondo perduto con un depotenziamento dell'effetto distorsivo dei mercati.

Gli strumenti finanziari che possono essere attivati ai sensi del comma 1 dell'art. 38 del Reg. Gen. sono:

1. gli strumenti finanziari istituiti a livello dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, alcuni dei quali specificati dall'art. 39 del Reg. Gen e ulteriormente delineati nel Reg. 660/2014;
2. gli strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti dall'autorità di gestione o sotto la sua responsabilità.
3. prestiti o garanzie erogati direttamente dalle autorità di gestione.

Nel primo caso i contributi dei vari programmi destinati agli strumenti finanziari saranno limitati agli investimenti nella regione, e a misure e beneficiari del programma da cui saranno attinte.

Nel caso di strumenti finanziari istituiti a livello nazionale/regionale, transnazionale o transfrontaliero, sarà possibile destinare le risorse del programma a strumenti già esistenti o di recente creazione, mirati a soddisfare condizioni ed esigenze specifiche o a strumenti standardizzati (già disponibili), i cui termini e condizioni sono predefiniti e indicati.

Per quanto riguarda l'attivazione degli Strumenti Finanziari nei PSR, la Conferenza Stato-Regioni del dicembre 2014 ha approvato uno schema di accordo-tipo tra il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, le Regioni e l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA), che consente alle Regioni di avvalersi degli Strumenti Finanziari disponibili a livello nazionale anche nei Programmi di Sviluppo Rurale. Gli strumenti interessati sono il Fondo di garanzia e il Fondo credito (decreto legislativo 102/2004). Si tratta di due strumenti ampiamente utilizzati per le politiche pubbliche a sostegno delle imprese e degli investimenti, che appaiono idonei a rispondere alle criticità che caratterizzano il mercato del credito bancario per le imprese agricole ma che a detta delle rappresentanze dei beneficiari (cfr. *focus group*) non hanno trovato il giusto riconoscimento da parte del mondo bancario forse anche a causa di qualche eccesso di rigidità. L'intervento di ISMEA avviene con la partecipazione al capitale sociale, in forma minoritaria e temporanea (max 5 anni elevabili fino a 15, in presenza di produttori agricoli con una quota del capitale sociale pari ad almeno il 10%) o sotto la forma di mutuo ipotecario agevolato nelle condizioni di rientro (fino a 5 anni di pre-ammortamento e fino a 10 anni di ammortamento) e nel tasso (30% del tasso di riferimento per il settore dell'industria e del commercio). Il finanziamento è erogato in funzione dello stato di avanzamento dei lavori. Gli investimenti devono essere coerenti con i Piani di Sviluppo Rurale delle Regioni nelle quali sono realizzati gli investimenti e rispettare i limiti di ESL (Equivalente Sovvenzione Lorda) nazionali e comunitari. Le imprese riconosciute in difficoltà, ai sensi della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, non possono avvalersi dell'intervento di ISMEA.

Il fondo gestito da SGFA opera ai sensi dell'art.17, commi da 1 a 4 del Decreto Legislativo n. 102/2004, (autorizzato con Decisione della Commissione Europea C(2006) 643 dell'8 marzo 2006, come regime di non aiuto n. NN54/B/2004) per interventi di garanzia, cogaranzia e controgaranzia, a fronte di finanziamenti bancari destinati alla realizzazione di investimenti previsti dalle Misure 121, 122, 123 e 311 del PSR 2007-2013 della Campania ma l'intervento presenta diverse criticità di attuazione<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Si veda la valutazione ex post del PSR Campania 2007-2013.

## REGIONE CAMPANIA

Con riferimento alla situazione conclusiva al dicembre 2015 del Fondo di Garanzia, sulla base dei dati forniti dall'ISMEA (e riportati nella RAV 2015) si ricava che l'impegno dello stesso è stato nullo. Il Rapporto di valutazione ex post del programma sottolinea un sostanziale insuccesso di tale strumento specificando che non si tratta di un fenomeno specifico del PSR Campania. Già il Rapporto annuale di Valutazione del PSR 2014, individuava alcuni fattori di criticità: la complessità della procedura di accesso alle garanzie del Fondo, la scarsa tempestività e scarsa convenienza economica per i potenziali beneficiari a ricorrere a tale strumento, derivante dalla constatazione che, pur in presenza di prestiti coperti dal Fondo di garanzia (ISMEA) le Banche non applicavano minori tassi di interesse sul prestito oggetto di garanzia. Pertanto l'accensione della Garanzia ha portato non ad una diminuzione, bensì ad un aumento dei costi di intermediazione a carico del beneficiario in quanto, al tasso di interesse normalmente praticato, si è aggiunto il costo della Garanzia, cioè della commissione che l'impresa agricola deve riconoscere ad ISMEA. Inoltre, il costo della Garanzia deve essere pagato anticipatamente e ciò va a diminuire la liquidità dell'impresa in fasi di ristrutturazione o proprio nella più delicata fase del suo start-up. Va comunque segnalato un probabile scarso interesse da parte degli Istituti di credito, seppur aderenti ai Protocolli di intesa, a pubblicizzare ed incentivare nei confronti delle imprese agricole il ricorso alle garanzie del Fondo ISMEA.

Nonostante le criticità evidenziate, le analisi sembrano ancora confermare che, considerando l'elevato livello di sofferenze sui crediti, l'avversione al rischio delle banche, continui rappresenti il principale ostacolo da superare per una ripresa delle erogazioni e per il superamento del *credit crunch* nel settore agricolo. Una condizione rispetto alla quale gli strumenti di garanzia risultano essere in grado di offrire un contributo importante.

In tale contesto, anche il Programma di sviluppo rurale della Regione Campania, nell'ambito della realizzazione delle misure per la competitività, oltre ai tradizionali interventi a fondo perduto, ha la possibilità di offrire una prima risposta alla restrizione del credito rispetto alla domanda potenziale da parte degli operatori del settore agricolo. Alcune misure del programma saranno in parte attuate attraverso il ricorso agli Strumenti Finanziari. Si tratta principalmente di misure che concorrono al raggiungimento dell'Obiettivo Tematico 3 e in particolare alla competitività delle imprese agricole e di trasformazione, che afferiscono alla misura 4.1 "Sostegno a investimenti nelle aziende" e 4.2 "Sostegno a investimenti a favore della trasformazione e commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli".

Le difficoltà di accesso al credito per gli imprenditori agricoli, legate in particolare alla scarsa propensione degli intermediari finanziari a finanziare, in assenza di forti garanzie collaterali, imprese con oneri di bilancio e forme di gestione semplificata, rendono le forme di garanzia verticale, senza limite di portafoglio, lo strumento più adatto da introdurre. Tale tipologia di strumenti appaiono infatti in grado di rispondere a domande diversificate, massimizzando la "leva" finanziaria sulle risorse del PSR allocate, mobilitando investitori privati o pubblici secondo il principio dell'economia di mercato che, con risorse proprie, contribuiranno al finanziamento dello strumento e al perseguimento degli obiettivi del programma.

L'investimento del PSR dovrà essere in grado di offrire ai beneficiari una riduzione dei tassi di interesse e delle commissioni e la contestuale riduzione delle garanzie collaterali richieste. L'attuazione degli investimenti realizzati attraverso lo strumento finanziario dovrà essere accompagnata da un sistema di monitoraggio che consenta di verificare il contributo al perseguimento degli obiettivi del programma (cfr. art. 46 del Reg (UE) 1303/2013). I principali indicatori da monitorare dovranno essere relativi a: i) numero di imprese supportate, con indicazione delle tipologie di operazioni supportate e delle categorie di imprese; ii) numero di dipendenti al momento dell'inclusione del prestito nel portafoglio garantito; iii) ammontare dei prestiti erogati alle imprese, con indicazione della quota di risorse PSR (ripartita tra FEASR e cofinanziamento regionale) e della leva ottenuta.

## REGIONE CAMPANIA

Tra gli strumenti con le caratteristiche finora descritte, oltre alle esperienze come quella del fondo ISMEA realizzate nel corso della precedente programmazione che ha evidenziato una serie di criticità sopra evidenziate, ampiamente confermate dai principali rappresentanti di categoria (cfr. focus group), particolarmente interessante risulta il Fondo di Garanzia multi regionale messo a punto dal Fondo Europeo per Investimenti (FEI), orientato a sostegno dello sviluppo e dell'innovazione in agricoltura e potenzialmente in grado di superare alcuni degli ostacoli sopra evidenziati.

Il Fondo multi regionale di Garanzia per l'agricoltura e l'agroindustria è previsto nella forma di una contro Garanzia illimitata (o "*uncapped*") offerta dal Fondo Europeo degli Investimenti (FEI) a intermediari finanziari (selezionati dallo stesso FEI mediante procedura aperta di evidenza pubblica).

Il fondo si caratterizza come uno strumento multiregionale, al quale, il gruppo BEI e altri investitori istituzionali nazionali e internazionali, quali ad esempio Cassa Depositi e Prestiti SpA, possono aggiungere risorse proprie al fine di fornire una garanzia loan by loan del 50%. Gli intermediari finanziari potranno usufruire della garanzia del FEI a condizione che:

1. erogino nuovi prestiti ai beneficiari del PSR;
2. i prestiti siano erogati esclusivamente a soggetti "eleggibili" per i PSR e per investimenti e operazioni "ammissibili" per le misure del PSR selezionate;
3. agli imprenditori agricoli e alle PMI sia trasferito il beneficio della garanzia pubblica (ad es. minori richieste di garanzie collaterali e/o tassi di interesse più bassi).

La decisione sulle erogazioni dei prestiti ai beneficiari, viene presa e gestita dall'intermediario finanziario, che valuta il merito di credito e a cui viene delegata la funzione di verifica dell'eleggibilità e dell'ammissibilità delle operazioni. La procedura per la selezione delle imprese a cui verranno erogati i prestiti è a sportello e non prevede bandi di selezione. Per come si caratterizza lo strumento appare sicuramente in grado di finanziare le operazioni di cui alle sotto misure 4.1.1, 4.1.2 e 4.2.1 del PSR Campania, andando a sostegno degli investimenti nelle aziende agricole e della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli. Ma potrebbe anche sostenere gli investimenti di altri soggetti che non riescono ad accedere ai benefici del PSR a fondo perduto, attraverso la leva del credito agevolato (il 50% dei rischi è assunto a totale carico del fondo) per il ricambio generazionale o per la diversificazione delle attività. Si pensi ad esempio ad aziende e imprenditori agricoli o agroindustriali i quali vogliono innovare i loro processi produttivi ma che non riescono ad accedere alle provvidenze del PSR seppur ammissibili, perché, alla luce dei criteri di selezioni applicati, non raggiungono un punteggio adeguato.

Attraverso il fondo è possibile realizzare investimenti produttivi per attività coerenti con i costi eleggibili previsti per le misure del PSR.

I beneficiari finali delle garanzie potranno essere gli Imprenditori Agricoli Professionali, le imprese singole o associate che svolgono attività agricola in base all'art. 2135 del codice civile, tutte le imprese qualificabili come PMI o Mid-Caps ai sensi della normativa europea purché operino nei settori di riferimento rilevanti (ad es. agroindustria e agroalimentare). In base a quanto previsto dall'art 2.10 del Reg. Gen. l'organismo che attua lo strumento finanziario è considerato il beneficiario e i criteri di selezione del programma saranno relativi alle procedure di selezione dell'organismo attuatore dello strumento. Il FEI si impegna alla selezione dell'intermediario finanziario coerentemente a quanto previsto dall'art. 7 del Reg. Delegato 480/2014.

Al fine di favorire la possibilità da parte delle Autorità di gestione di selezionare gli interventi, pur mantenendo l'indipendenza della decisione commerciale e creditizia degli intermediari finanziari, è possibile che alcuni criteri di selezione possano essere trasferiti agli intermediari come criteri di ammissibilità allo strumento di garanzia anche se non è possibile in alcun caso introdurre meccanismi di gerarchizzazione e valutazione (graduatorie o criteri preferenziali).

REGIONE CAMPANIA

L'attuazione della strategia di investimento del fondo di garanzia è supervisionata da un Comitato al quale partecipano tutte le regioni aderenti, le cui funzioni dovranno essere dettagliate nell'accordo da sottoscrivere fra le Autorità di Gestione e il FEI (*Funding Agreement*) nell'ambito del quale regolare i tempi, l'eventuale utilizzo o modalità di rimborso delle risorse liberate, coerentemente a quanto previsto dall'art. 45 del Reg. Gen..

Lo strumento di garanzia del FEI potrà essere utilmente declinato nel PSR Campania attraverso tre diverse modalità attuative che presuppongono tre differenti assetti organizzativi e gestionali:

1. Erogazione diretta dei prestiti e delle garanzie a tutti i soggetti individuati come beneficiari delle misure selezionate dalla Autorità di Gestione del PSR, per il finanziamento di investimenti eleggibili;
2. Erogazione diretta dei prestiti e delle garanzie ai beneficiari risultati idonei ma non assegnatari di finanziamenti a fondo perduto, nell'ambito di procedure e avvisi relativi alle misure del PSR selezionate dalla Autorità di Gestione, per il finanziamento di investimenti eleggibili;
3. Erogazione diretta dei prestiti e delle garanzie ai beneficiari risultati assegnatari di finanziamenti a fondo perduto nell'ambito degli avvisi relativi alle misure del PSR selezionate dalla Autorità di Gestione, per la copertura della parte di co-finanziamento. In questo caso la quota di finanziamento a fondo perduto dovrà essere determinata in funzione del contributo sui prestiti al fine del rispetto della normativa in materia di aiuti.

Nel primo caso la selezione dei beneficiari è operata direttamente dagli istituti finanziari sulla base delle indicazioni fornite dalla AdG e dal FEI secondo una procedura a sportello. Nel secondo e nel terzo caso, la lista dei beneficiari sarà fornita dalla AdG a seguito della pubblicazione di una graduatoria e della verifica di ammissibilità operata dalla amministrazione che finanzia il fondo di garanzia. Il confronto con le rappresentanze degli interessi (cfr. focus group), ha evidenziato i punti di forza e di debolezza delle diverse soluzioni evidenziando un interesse preponderante per la prima e la terza modalità di declinazione del fondo. La prima declinazione sembra rispondere maggiormente a fabbisogni di imprese che, per differenti ragioni, difficilmente accederebbero ai benefici del PSR, mentre la terza farebbe fronte ad investimenti e a costi di gestione più legati al breve e medio periodo andando incontro ad alcune delle criticità evidenziate nella valutazione ex-post del PSR Campania 2017-2013.

La declinazione operativa dello strumento finanziario attraverso le misure del PSR, in ogni caso presupporrà l'adozione di un adeguato sistema di gestione e controllo che andrà progettato in funzione della modalità attuativa individuata in modo da consentire alla AdG di verificare costantemente il contributo dello strumento finanziario alla realizzazione degli indicatori della priorità o misura interessata e adempiere a quanto stabilito dai regolamenti in materia (cfr. art. 46 del Reg. Gen.).

## Analisi qualitativa del Valore aggiunto

La centralità degli Strumenti finanziari nelle politiche dell'Unione è stata ulteriormente rafforzata con l'adozione del cosiddetto "Piano Juncker", nell'ambito del quale, oltre all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), è prevista la massimizzazione dell'effetto dei fondi SIE 2014-2020, tramite il rafforzamento degli interventi attuati mediante prestiti, capitale di rischio e garanzie rispetto alle tradizionali sovvenzioni. Come richiama in maniera efficace la Valutazione ex ante nazionale degli strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-20, "i vantaggi che gli Strumenti finanziari possono garantire nell'attuazione dei Programmi sono ben illustrati dalla Commissione europea nelle linee guida per l'utilizzo di Strumenti finanziari destinata alle Autorità di gestione:

⇒ leva finanziaria e maggiore impatto dei Programmi. Relativamente allo strumento Fondo di Garanzia proposto dal FEI, grazie al contributo delle risorse del gruppo in aggiunta ai fondi FEASR, è possibile garantire un portafoglio di finanziamenti per un importo molto maggiore rispetto alle risorse destinate dalle Regioni allo strumento. Si può ipotizzare una leva minima pari a 4, con possibilità di avere leve anche maggiori a seconda della effettiva rischiosità dei portafogli garantiti e del tasso di copertura offerto agli intermediari finanziari;

⇒ maggiore efficienza ed efficacia grazie alla natura rotativa dei fondi, che rimangono nell'area oggetto del programma a disposizione per futuri interventi;

⇒ migliore qualità dei progetti;

⇒ accesso ad un più ampio spettro di Strumenti finanziari per l'attuazione delle politiche, coinvolgimento del settore privato e assorbimento di conoscenze per i soggetti pubblici;

⇒ affrancamento dalla "dipendenza dalle sovvenzioni dirette a fondo perduto" per le imprese beneficiarie;

⇒ attrazione dei finanziamenti del settore privato a beneficio degli obiettivi di politica pubblica" (*Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-20. Valutazione ex ante nazionale. Pg.4*).

Di seguito si riportano altre considerazioni utili già formulate nella valutazione ex ante nazionale degli strumenti finanziari nell'ambito del PSR 2014-20, relativamente al valore aggiunto misurato in termini qualitativi.

"Sebbene la maggior parte delle politiche di sostegno agli investimenti e all'innovazione siano ancora basate sull'erogazione di sovvenzioni dirette a fondo perduto, alcuni studi hanno fatto recentemente emergere una maggiore efficacia ed economicità degli interventi condotti utilizzando forme rimborsabili di sostegno quali prestiti agevolati e abbuoni di interesse (Commissione Europea, 2012). Uno studio di valutazione basato sul metodo "controfattuale", commissionato dalla DG Regio e condotto in Italia, ha dimostrato come gli interventi agevolativi basati su Strumenti finanziari presentino un costo per ogni unità aggiuntiva di lavoro impiegata nelle imprese beneficiarie pari a circa la metà rispetto alle agevolazioni erogate tramite sovvenzione diretta. Un vantaggio analogo per gli interventi rimborsabili si evidenzia anche considerando il costo aggiuntivo di ogni euro di incremento delle vendite (Bodonio e Martini, 2012).

A favore dell'economicità ed efficienza dell'intervento deve ovviamente essere considerata la natura rotativa del capitale versato negli Strumenti finanziari, che garantisce il rientro progressivo di risorse per futuri interventi a sostegno delle imprese.

L'utilizzo di Strumenti finanziari, soprattutto quando questi siano progettati in modo da coinvolgere investitori privati, è in grado di favorire una migliore selezione delle operazioni supportate, grazie alla necessaria applicazione di criteri economico-finanziari nella valutazione dei progetti, determinando tra l'altro un ampliamento del tradizionale know-how dei valutatori pubblici.

A questo proposito è il caso di ricordare, che l'inadeguatezza e mancata uniformità nella valutazione della sostenibilità economico-finanziaria dei progetti co-finanziati dal FEASR è stata contestata dalla Corte dei Conti Europea nella relazione speciale 8/2012 (Corte dei Conti Europea, 2012).

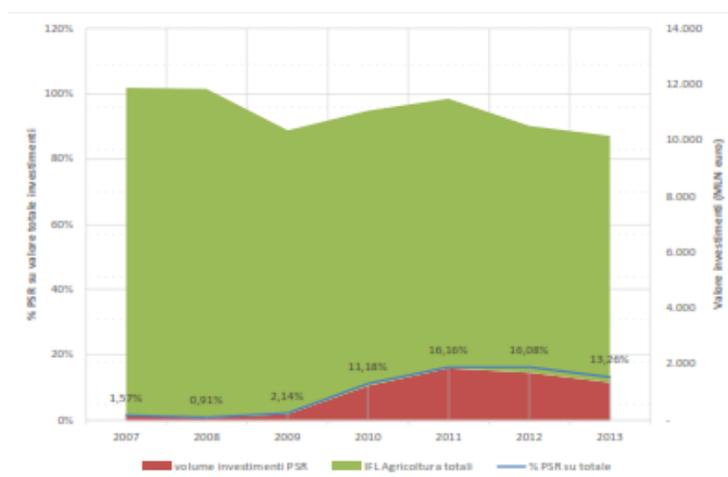
## REGIONE CAMPANIA

Secondo un'analisi condotta su dati Eurostat, gli ammortamenti incidono in maniera rilevante sulla bassa redditività delle imprese agricole in Italia. (...) Tale situazione può essere dovuta, almeno in parte, ad un eccessivo livello di investimenti realizzati delle imprese in rapporto al valore aggiunto dell'attività agricola, favorito dagli incentivi PSR per gli investimenti aziendali (Ciaccia e Moro, 2014).

L'utilizzo di Strumenti finanziari favorisce una migliore disciplina finanziaria, obbligando i beneficiari ad una più attenta autovalutazione della sostenibilità economico-finanziaria degli investimenti sovvenzionati. È in grado inoltre di garantire una riduzione dell'azzardo morale connesso con la copertura di un'elevata percentuale dei costi di realizzazione dell'investimento tramite sovvenzioni a fondo perduto. Ciò in particolare nel caso in cui gli Strumenti prevedano la partecipazione di investitori privati. Sempre con riferimento al beneficiario, come visto nel paragrafo precedente, l'intervento tramite Strumenti finanziari garantisce in genere, a fronte di una minore intensità di aiuto in termini di ESL, una maggiore copertura del fabbisogno finanziario dell'operazione. Ciò dovrebbe fornire una maggiore garanzia che l'intervento si indirizzi effettivamente verso imprese con buoni progetti, la cui realizzazione è effettivamente ostacolata da limitazioni e inefficienze del mercato dei capitali. L'erogazione di sovvenzioni dirette a copertura di una rilevante quota del costo dell'investimento (40-50 per cento) rischia infatti di favorire imprese in grado di reperire facilmente il restante 50-60 per cento del fabbisogno finanziario tramite capitale di terzi o addirittura autofinanziamento, e di scoraggiare invece imprese che, pur disponendo di un buon progetto, non siano in grado di ottenere altrettanto facilmente le risorse necessarie. In sostanza, l'utilizzo di Strumenti finanziari dovrebbe fornire maggiori garanzie in termini di addizionalità degli interventi. Queste considerazioni sembrano in parte confermate dalla citata valutazione di Bodonio e Martini (2012), nella quale gli autori concludono che: *"in the case of Italy, moreover, the results of the analysis support the hypothesis that non-repayable grants may be less effective than repayable assistance in preventing the rent seeking behavior of firms with enough resources to implement the planned investment project on their own"*.

Si tenga presente che l'impatto delle politiche di sviluppo rurale sul valore totale degli investimenti in agricoltura in Italia è piuttosto elevato. Nel grafico in basso, è riportata l'incidenza degli investimenti attribuibili ai PSR 2007-2013 rispetto al valore totale degli Investimenti fissi lordi in agricoltura stimati nell'ambito dei conti nazionali. Gli investimenti PSR sono stimati sulla base della spesa pubblica totale (FEASR + co-finanziamento nazionale), aumentata del valore del co-finanziamento privato, stimato sulla base di un tasso di contribuzione media pari al 40 per cento. Il grafico non si presta ad una lettura univoca. La spesa PSR produce un incremento degli Investimenti di settore. Ciò tuttavia non dice molto sulla reale addizionalità degli investimenti incentivati con risorse pubbliche, non potendo escludere che le imprese attendano i PSR per realizzare gli investimenti programmati (i cicli di programmazione si susseguono ormai in maniera costante da diversi anni).

**Grafico 1. Incidenza degli investimenti PSR sul totale degli IFL in agricoltura**  
(Programmazione 2007-2013)



Fonte: elaborazioni Ismea su dati ISTAT e MIPAAF

In una simile situazione esiste effettivamente un rischio piuttosto elevato che le sovvenzioni pubbliche determinino un rischio di riduzione degli investimenti delle imprese con risorse proprie, vista l'opportunità di sostituirli con investimenti incentivati.

La Corte dei conti europea, nella relazione speciale 5/2015 (Corte dei conti UE, 2015), raccomanda agli Stati membri (raccomandazione n. 5) di utilizzare Strumenti finanziari in tutti i casi in cui l'intervento pubblico sia esposto a rischi di effetto spiazzamento o di "deadweight".

Un ultimo elemento da considerare a favore degli Strumenti finanziari è costituito dalla possibilità di creare strumenti a sostegno al mercato dei capitali e canali di collaborazione tra enti pubblici, istituti di credito, imprese e loro forme associative sostenibili nel tempo, che rimangono a disposizione del sistema agricolo oltre il termine di chiusura dei programmi.

Tra i vantaggi indubbi per l'amministrazione derivanti dall'utilizzo di strumenti finanziari vi è la leva finanziaria, e una migliore sostenibilità ed economicità dell'intervento pubblico.

Per il beneficiario, se da un lato può comportare una riduzione dell'intensità di aiuto in termini di ESL, gli Strumenti sono in grado di garantire una maggiore copertura del fabbisogno finanziario per la realizzazione del progetto. Ciò dipende anche dalla declinazione specifica che il Fondo di garanzia avrà nel contesto delle misure in oggetto 4.1 e 4.2. L'opzione di finanziamento diretto del prestito indipendente dalle graduatorie regionali ha il vantaggio di ampliare la fruibilità del PSR con finanziamenti revolving anche a soggetti che non sono in grado di rispondere ai criteri di selezione del programma, attingendo a categorie di beneficiari nuovi.

L'opzione di combinare il prestito con i finanziamenti a fondo perduto consentirebbe, invece, di andare ad aiutare i beneficiari che devono investire andando a ridurre l'impegno di cofinanziamento privato sostituendolo con la possibilità di attingere a prestito garantito.

Una delle condizioni perché il fondo di garanzia abbia successo e che l'effetto leva ipotizzato si realizzi realmente è che vi sia un impegno degli intermediari finanziari a concorrere all'iniziativa, anche attraverso la riduzione di tassi di interesse che, a fronte della garanzia prestata, non dovrebbero rimanere invariati.

L'ipotesi, invece, che i beneficiari siano da attingere alle graduatorie regionali relative alle singole misure, sembra da un lato accrescere i benefici della partecipazione a un bando; dall'altro però può ingenerare situazioni per le quali i beneficiari più strutturati accedono al fondo perduto, e quelli meno al prestito garantito.

Nel caso in cui gli intermediari non si impegnino ad una significativa riduzione dei tassi di interesse sui prestiti garantiti concessi, occorrerà approfondire anche se lo strumento della garanzia sia davvero preferibile rispetto al semplice sostegno per il pagamento di interessi su mutui bancari.

La selezione dei beneficiari, inoltre, dovrà essere attenta, data la rotatività del capitale impiegato; andranno monitorati attentamente sofferenze sui prestiti e capacità di restituzione.

Come riporta anche la valutazione ex ante nazionale: "Premesso che le modalità concrete di utilizzo degli Strumenti e l'individuazione delle misure o delle specifiche tipologie di operazione per le quali possono essere utilizzati possono essere definite in modo appropriato solo in riferimento ad uno specifico programma, sulla base dello specifico contesto di riferimento e della strategia, nonché delle esperienze dei precedenti periodi di programmazione, in sede di valutazione nazionale è possibile concludere quanto segue:

- le Autorità di gestione dovrebbero attentamente valutare l'opportunità di utilizzare Strumenti finanziari per l'attuazione delle misure dirette a sostenere lo sviluppo e l'ammodernamento delle imprese agricole;
- l'erogazione di finanziamenti agevolati tramite un Fondo credito appare una soluzione particolarmente efficace in termini di valore aggiunto;
- in considerazione della consolidata prassi di intervento tramite sovvenzioni dirette, gli scenari misti, in cui gli Strumenti finanziari sono combinati al sostegno a fondo perduto potrebbero essere maggiormente sostenibili anche in sede di partenariato e rappresentare un primo passo di un percorso di transizione verso l'esclusivo utilizzo di forme di assistenza rimborsabile;

REGIONE CAMPANIA

· l'esclusivo utilizzo di Strumenti finanziari (ad esempio il Fondo credito) può comunque essere valutata per l'attuazione di specifiche tipologie di operazioni o con riferimento a specifici target di beneficiari" (*Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-20. Valutazione ex ante nazionale. Pg.80-83*).

In ogni caso, la presente valutazione ex ante, trarrebbe beneficio da aggiornamenti in corso di attuazione per verificare l'andamento delle variabili rilevanti individuate e apportare aggiustamenti tempestivi utili.

## Le esperienze di Fondo di Garanzia in Italia e lezioni apprese<sup>7</sup>

Gli interventi in Regione Campania in materia di agevolazione dell'accesso al credito per la copertura della loro parte di cofinanziamento degli investimenti ammissibili e oggetto di sostegno, hanno caratterizzato il PSR 2007-2013 fin dalle prime fasi di attuazione

In tale ottica sono stati stipulati accordi con il mondo bancario, sia di tipo generale (Protocollo d'intesa dell'ottobre 2008 tra Regione e Commissione regionale ABI) sia con i singoli Istituti di credito, che permettevano agli operatori di beneficiare di condizioni certe e più favorevoli.

Tra i principali benefici, vi era la possibilità, come già richiamato nei paragrafi precedenti, di usufruire della garanzia del Fondo istituito da ISMEA e gestito da SGFA il quale opera ai sensi dell' art.17, commi da 1 a 4 del Decreto Legislativo n. 102/2004, (autorizzato con Decisione della Commissione Europea C(2006) 643 dell'8 marzo 2006, come regime di non aiuto n. NN54/B/2004) per interventi di garanzia, cogaranzia e controgaranzia, a fronte di finanziamenti bancari destinati alla realizzazione di investimenti previsti dalle Misure 121, 122, 123 e 311 del PSR 2007-2013.

Tuttavia, come rilevato, dal rapporto di valutazione ex post del PSR Campania 2007-13 (Agriconsulting, novembre 2016), si ricava che l'impegno dello stesso è stato nullo. Infatti, sulle suddette Misure con Decreto dell'AdG del 7/05/2015 è stato disposto il recupero dei versamenti, per un totale di 1.975.691,67 Euro, comprensivi della remunerazione del patrimonio.

Il sostanziale insuccesso di tale strumento teso a favorire l'accesso al credito, stante il bassissimo livello di utilizzazione da parte dei potenziali beneficiari, non contraddistingue solo tale esperienza in Campania, ma è a livello nazionale.

In particolare, le problematiche emerse nel funzionamento del fondo in Campania sono in linea con quanto emerso dall'indagine a livello europeo sui risultati dell'utilizzo di Strumenti finanziari nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013, condotta dalla Corte dei Conti Europea (Corte dei Conti Europea, 2015).

Si riportano e sintetizzano alcune considerazioni utili presenti nel documento di riferimento sulla Valutazione ex ante nazionale.

### ***Eccessiva capitalizzazione dello Strumento***

La Corte dei Conti ha rilevato che quasi tutti gli Strumenti finanziari 2007-2013 presentavano una dotazione di capitale eccessiva, non giustificata dai reali fabbisogni. Ciò ha comportato l'immobilizzo di risorse FEASR e una concreta possibilità di disimpegno delle stesse al termine del periodo di programmazione.

Inoltre, l'eccessiva dotazione ha inciso negativamente sugli indicatori di performance degli Strumenti, soprattutto con riferimento al moltiplicatore finanziario.

L'analisi condotta ha portato alla conclusione che il rischio di eccessiva capitalizzazione sia in realtà scomponibile in tre diversi fattori analizzati di seguito.

- Sovrastima del fabbisogno finanziario dello strumento;
- Errata valutazione del rischio di perdita (per i fondi di garanzia);
- Errori nella quantificazione del versamento ai fondi.

La sovrastima del rischio di perdita può ridurre il moltiplicatore potenziale del Fondo. Riducendo il moltiplicatore, il fabbisogno finanziario è sovrastimato rispetto alle effettive esigenze.

---

<sup>7</sup> Il presente paragrafo sintetizza alcune utili considerazioni emerse nell'ambito della "Valutazione ex ante nazionale - Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-2020" redatta dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2015), Roma.

La sovrastima del fabbisogno, determinata dai due precedenti fattori di rischio, produce concretamente effetto sulle risorse dei programmi in quanto si traduce in un reale versamento di risorse ai fondi. Nel 2007-2013, i fondi che hanno manifestato la maggiore sovra-capitalizzazione sono stati quelli in cui, le Autorità di gestione, hanno deciso di effettuare un versamento al Fondo pari all'intero valore del fabbisogno stimato.

Altre amministrazioni hanno effettuato versamenti prudenziali, versando in alcuni casi il fabbisogno stimato per un'annualità del programma. In questo modo è stato possibile dosare i versamenti successivi sulla base delle reali prestazioni di spesa dello strumento.

### ***Ritardi nel setting-up degli Strumenti***

La Corte dei conti ha rilevato in diversi casi un ritardo nell'attivazione degli Strumenti che ne ha senza dubbio compromesso le prestazioni. Il ritardo si è registrato anche nei fondi costituiti in Italia nel periodo 2007-2013, la cui attivazione è avvenuta in gran parte tra il 2010 e il 2011.

In Campania in particolare l'avvio della fase operativa del Fondo (la sottoscrizione delle apposite convenzioni con gli Istituti di credito si ha nei primi mesi del 2009, come anche l'accordo Regione-ISMEA) nel periodo successivo alla prima emanazione dei Bandi pubblici per le principali Misure ad investimento (es. Misure 121 e 123) a seguito dei quali si è avuta la presentazione della quota principale delle domande di aiuto;

### ***Insufficienti performance in termini di leva finanziaria ed effetto "revolving"***

La Corte ha rilevato una situazione generalizzata di ridotte performance degli Strumenti in termini di leva finanziaria ed effetto rotativo.

Facendo riferimento agli Strumenti finanziari considerati nella presente valutazione, occorre precisare che il moltiplicatore è rilevante esclusivamente per i fondi di garanzia. La rotazione delle risorse riguarda anche i fondi di credito. Tuttavia, mentre il moltiplicatore dovrebbe produrre effetti tangibili all'interno del periodo di programmazione di 7 anni, affinché il reinvestimento delle risorse rientrate (rotazione) produca un effetto rilevante sulle prestazioni del Fondo, occorre senza dubbio un arco temporale più ampio. Ciò in considerazione del fatto che i fondi in ambito PSR finanziano investimenti e dunque rilasciano di norma finanziamenti di medio-lungo termine.

Passando alla leva finanziaria, essa deriva essenzialmente dalle caratteristiche dello strumento e dei prodotti finanziari offerti, oltre che dalle modalità di eventuale combinazione con altre forme di sostegno (quali sovvenzioni dirette a fondo perduto).

Nel caso del Fondo credito, lo strumento oggetto di valutazione nel presente documento prevede una partecipazione di capitali privati pari al 50 per cento di ciascuna operazione, garantendo dunque una leva finanziaria pari a 2 su ciascun finanziamento.

Il Fondo di garanzia prevede un intervento limitato al 70 per cento (80 per i giovani) di ciascun finanziamento, garantendo dunque un minimo del 20 per cento di ciascun finanziamento, il cui rischio rimane a carico dell'intermediario finanziario.

In linea generale, tutte le ipotesi di impiego di Strumenti sulle quali è stata condotta l'analisi del valore aggiunto degli Strumenti, prevedono una leva finanziaria. Per una valutazione puntuale della leva connessa a ciascuna ipotesi si rinvia al capitolo dedicato.

### ***Insufficiente monitoraggio dell'attività dei fondi***

Un insufficiente monitoraggio dell'attività degli Strumenti finanziari nel periodo 2007-2013, che avrebbe compromesso la capacità di intervenire tempestivamente sulle criticità rilevate, sia da parte delle Autorità di gestione che della stessa Commissione europea.

***Insufficiente domanda da parte dei beneficiari***

Anche in presenza di una valutazione ex ante che verifichi il valore aggiunto degli Strumenti finanziari rispetto alle sovvenzioni dirette, l'utilizzo potrebbe scontrarsi con la resistenza dei potenziali beneficiari, che sono normalmente piccoli agricoltori, con ridotte relazioni finanziarie in un settore in cui esiste una consolidata abitudine agli aiuti sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto.

In sostanza, il valore aggiunto che gli Strumenti sono in grado di offrire a livello di programma e più in generale in termini di efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico non corrisponde necessariamente alle preferenze dei beneficiari rispetto alla forma in cui ricevono gli aiuti.

Tale elemento diventa un rilevante fattore di rischio per il successo degli Strumenti nel momento in cui, come avvenuto nel periodo 2007-2013 in Italia, gli stessi sono offerti come un supporto opzionale, che il beneficiario può decidere di affiancare alle sovvenzioni dirette a fondo perduto. Si tratta del rischio che ha probabilmente avuto il maggiore impatto sulle prestazioni degli Strumenti in Italia nel periodo di programmazione che sta per chiudersi.

Del resto, come rilevato dalla stessa Corte dei conti, l'impostazione regolamentare (o quantomeno la lettura che ne ha dato la Commissione) per il periodo 2007-2013, concepiva gli Strumenti finanziari come un intervento accessorio e inscindibilmente legato alle sovvenzioni dirette. L'accesso agli Strumenti finanziari era possibile esclusivamente per gli agricoltori già beneficiari di una sovvenzione diretta a carico del PSR.

In Campania in particolare, come rilevato dalla Valutazione ex post del PSR 2007-13, si rileva una scarsa convenienza economica per i potenziali beneficiari a ricorrere a tale strumento, derivante dalla constatazione che, pur in presenza di prestiti coperti dal Fondo di garanzia (ISMEA) le Banche non applicano al prestito stesso minori tassi di interesse. Pertanto l'accensione della Garanzia porta non ad una diminuzione, bensì ad un aumento del costo totale del denaro in quanto, al tasso di interesse normalmente praticato, si aggiunge il costo della Garanzia, cioè della commissione che l'impresa agricola deve riconoscere ad ISMEA. Detta commissione varia in funzione del rischio dell'operazione e delle caratteristiche del richiedente, risultando spesso particolarmente elevata per i giovani al primo insediamento ai quali si applicano coefficienti di rischio generalmente più elevati. Inoltre, il costo della Garanzia deve essere pagato anticipatamente e ciò va a diminuire la liquidità dell'impresa condotta dal giovane proprio nella più delicata fase del suo start-up.

E' stato rilevato inoltre in Campania un probabile scarso oggettivo interesse da parte degli Istituti di credito, seppur aderenti ai Protocolli di intesa, a pubblicizzare ed incentivare nei confronti delle imprese agricole il ricorso alle garanzie del Fondo ISMEA. Infine all'insuccesso della esperienza in Campania ha sicuramente contribuito la complessità della procedura di accesso alle garanzie del Fondo determinata dalla numerosità delle fasi in cui si articola; soprattutto nella sua prima applicazione, una specifica fase per la quale si sono riscontrati ritardi e difficoltà è stata quella dell'invio ad ISMEA-SGFA, da parte dell'Istituto di Credito, della richiesta di Garanzia presentata dai beneficiari.

E, tuttavia, possibile individuare azioni correttive e di mitigazione dei rischi e delle problematiche qui elencate. La Corte dei conti suggerisce di ridurre il rischio di eccessiva Capitalizzazione degli Strumenti attraverso l'utilizzo di idonee metodologie per la determinazione del fabbisogno degli Strumenti, una corretta stima del rischio di perdita nel caso dei fondi di garanzia ed una politica prudentiale rispetto al concreto versamento di risorse ai fondi. Per ridurre i rischi legati ai ritardi nel *setting-up* degli strumenti, si suggerisce di fare tesoro delle lezioni apprese dalla precedente programmazione in materia per evitare ritardi imprevisti, mentre per evitare il rischio di insufficienti performance in termini di leva finanziaria ed effetto "*revolving*" si consiglia di prevedere una valutazione puntuale della leva connessa a ciascuna ipotesi. L'insufficiente monitoraggio dell'attività dei fondi può essere ovviato prevedendo l'inclusione nell'accordo di finanziamento degli impegni di monitoraggio a carico del gestore. Mentre l'insufficiente domanda da parte dei beneficiari in regione Campania si può ovviare attraverso la creazione di condizioni e requisiti oggettivi (da inserire nelle convenzioni con gli Istituti di credito) in grado di assicurare l'effettiva convenienza ad

REGIONE CAMPANIA

utilizzare tale strumento da parte delle imprese agricole. Inoltre, come suggerito dalla citata Valutazione ex post del PSR, sarebbe necessario assicurare la definizione ed operatività delle procedure di accesso al fondo di garanzia precedentemente alla emanazione dei Bandi pubblici attuativi delle Misure ad investimento del Programma.

E' inoltre utile prevedere uno scambio di esperienze e di buone pratiche, anche attraverso la Task-Force buone prassi e innovazioni delle Rete rurale nazionale, che ha già predisposto una Rassegna di Buone prassi relativa agli strumenti finanziari a supporto della gestione delle politiche di sviluppo rurale (Rete Rurale Nazionale, ottobre 2010) che illustra un set di possibili soluzioni, adottate da soggetti pubblici e privati, nel settore agricolo o in altri settori, che sono "attivabili" e trasferibili e in grado di soddisfare bisogni finanziari differenziati in ambito agricolo.

## Implementazione: risultati attesi in relazione agli obiettivi del Programma

L'adozione del Fondo di Garanzia preso in analisi nell'ambito delle misure 4.1 e 4.2 del PSR Campania 2014 – 2020 interessa in forma indiretta più di un fabbisogno individuati dal Programma; tra questi quello che risulta direttamente collegato all'effetto che l'utilizzo dello strumento può esercitare risulta essere il Fabbisogno F10: Sostenere l'accesso al credito.

**Tabella 3. Fabbisogno individuato dal PSR sul quale insiste l'adozione dello strumento**

FA	descrizione	Elementi collegati	SWOT	Indicatore di contesto	RA dell'AdP
F 10 Sostenere l'accesso al credito	<p>Negli ultimi anni si assiste ad una generalizzata stretta creditizia che nel settore agricolo e nelle regioni meridionali assume un profilo particolarmente allarmante. L'evoluzione sulle erogazioni bancarie concesse agli operatori agricoli evidenzia che anche il settore primario ha sofferto del <i>credith crunch</i> che ha colpito l'Italia a partire dall'anno 2011. In particolare la stretta creditizia, che si staglia in un più ampio e complesso scenario economico finanziario caratterizzato da una profonda crisi di sistema, ha determinato dei radicali cambiamenti nelle esigenze finanziarie delle imprese agricole e nel loro fabbisogno di finanziamento esterno.</p> <p>La Regione Campania ha tentato di intervenire in favore dell'accesso al credito per le aziende agricole nell'ambito degli ultimi due cicli di programmazione (Bancaccordo, fondo di garanzia ISMEA) senza raggiungere risultati apprezzabili.</p> <p>Emerge quindi il fabbisogno di creare condizioni adatte affinché le imprese, in particolare quelle in fase di start-up, possano essere facilitate nel rapporto con il sistema creditizio.</p> <p>Elementi della SWOT correlati: <b>W6, W7.</b></p>	W6 - Difficoltà di accesso al credito. La stretta creditizia è notevole e i tentativi dell'Amministrazione regionale di agevolare l'accesso al credito (es: Bancaccordo) non hanno prodotto effetti positivi. (IS21)		IS 21: Evoluzione del credito agrario (Tasso di variazione medio annuo-TVMA = - 11% (2012))	<p><b>RA 3.6.5</b>  <b>Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura</b></p>
		W7 - Ridotta propensione all'innovazione (in alcuni comparti/aree). Oltre al dato negativo sugli investimenti fissi lordi, la spesa regionale a favore del settore agricolo sostiene solo marginalmente la ricerca, l'innovazione e l'assistenza tecnica. (IS1, IC28)		IS 1 popolazione, IC 28 Formazione lorda di capitale fisso nel settore agricolo: FLCF (quota del VAL nel settore agricolo: 27,8% del VAL in agricoltura (2010))	

Fonte: PSR Campania 2014 - 2020

Gli Indicatori di output saranno quelli previsti per le misure per le quali si prevede l'applicazione dello strumento. Per gli 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.

**Tabella 4. Indicatori di risultato delle misure interessate**

Focus Area	Sottomisura/tipologie di intervento	Spesa Pubblica
2A) - Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare <b>la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole</b> , in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività.	4.1. - Sostegno a investimenti nelle aziende agricole M 4.1.1 - Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole	217.000.000
2B) - Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, <b>il ricambio generazionale</b> .	4.1. - Sostegno a investimenti nelle aziende agricole M 4.1.2 - Investimenti per il ricambio generazionale nelle aziende agricole e l'inserimento di giovani agricoltori qualificati	174.000.000
3A) - Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali	4.2. - Sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli M 4.2.1 - Trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli nelle aziende agro-industriali	70.000.000

In relazione agli obiettivi ed alla spesa pubblica totale programmata sulle sotto-misure interessate, si possono stimare gli obiettivi raggiungibili con l'utilizzo del Fondo di garanzia considerando gli effetti moltiplicativi e la leva finanziaria ipotizzata (minimo 4) tenendo conto che:

- che le modalità dell'applicazione dello strumento sono in corso di definizione;
- che ancora non è stata definita la quota di ripartizione per sottomisura/tipologia di operazione;
- che ancora non è stata chiarita la soglia massima del valore del credito da concedere ai beneficiari finali.
- Il valore del target che si stima poter conseguire con lo SF oggetto di analisi si riferisce ad un valore medio di finanziamento del prestito pari a 250.000,00 euro, che implica un valore medio dei beneficiari pari a 160 imprese.

Al solo fine di costruire uno scenario di target coerente con gli indicatori delle tipologie di intervento si riporta un calcolo dei target raggiungibili assegnando quote del montante disponibile alla 4 tipologie di intervento.

**Tabella 5. Target individuati per le tipologie di intervento**

<b>Focus Area</b>	<b>Indicatore di obiettivo</b>	<b>Quota imputata</b>	<b>Target SF</b>
2A)	T4: percentuale di aziende agricole che fruiscono del sostegno del PSR per investimenti di ristrutturazione e ammodernamento (aspetto specifico 2A)	15	60
2B)	T5: percentuale di aziende agricole che attuano un piano di sviluppo/investimenti per i giovani agricoltori con il sostegno del PSR (aspetto specifico 2B)	5	20
3A)	T6: percentuale di aziende agricole che ricevono un sostegno per la partecipazione a regimi di qualità, mercati locali e filiere corte, nonché ad associazioni/organizzazioni di produttori (aspetto specifico 3A)	5	20
	TS2 -% imprese agroalimentari supportate dalla M 4.2 (%)	15	60

## Considerazioni conclusive

Con richiesta prot. 0736826 del 11/11/2016, la AdG del PSR della Campania ha rappresentato il forte interesse ad introdurre gli strumenti finanziari tra le modalità di attuazione del Programma, chiedendo al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici di avviare il processo di valutazione ex ante come previsto dall'articolo 37 del Regolamento UE n. 1303/2013.

La valutazione, coerentemente con quanto indicato nel manuale messo a disposizione della Commissione Europea e dalla BEI, *Methodological handbook for implementing an ex ante assessment of agriculture financial instruments under the EAFRD*, andrà declinata rispetto al livello con cui i programmi hanno approfondito l'utilizzo degli strumenti finanziari. A seconda del grado di maturazione del livello di analisi del fabbisogno e delle relative strategie di investimento nei programmi, la valutazione ex ante assume finalità e obiettivi. Come suggerito a pagina 20 del manuale per i casi in cui, come per il PSR 2014-2020 della Campania, inizialmente il Programma pur verificando il fabbisogno, non identifica la necessità di introdurre uno specifico strumento finanziario, la strategia dovrà essere rivista e, in questo caso, la valutazione ex ante potrà accompagnare il processo di revisione, assumendo la finalità di verificare il fabbisogno in modo più specifico e supportare le modifiche del programma nella selezione delle tipologie di strumenti e delle allocazioni e nel definire la strategia, in funzione dei risultati delle misure che si intende attivare. In questi casi la valutazione ex ante potrà essere condotta durante la revisione del PSR ma precedere la sua adozione in modo da poter prendere in considerazione i risultati delle analisi condotte.

Per tale ragione il presente rapporto rappresenta il documento conclusivo della valutazione ex ante degli strumenti finanziari del PSR che andrà ad essere integrato da ulteriori approfondimenti (documento conclusivo della seconda fase) in fase di completamento, che precederà la selezione del fondo e l'assegnazione delle risorse da parte della Autorità di Gestione coerentemente a quanto previsto dall'art. 37. Ai sensi del comma 3 infatti "La valutazione ex ante di cui al paragrafo 2 può essere eseguita in fasi. In ogni caso, è completata prima che l'autorità di gestione decida di erogare contributi del programma a uno strumento finanziario. La sintesi dei risultati e delle conclusioni delle valutazioni ex ante in relazione agli strumenti finanziari è pubblicata entro tre mesi dalla data del loro completamento (...)."

A tal fine, il metodo proposto dal NNVIP intende la valutazione ex ante come un processo che prevede oltre l'analisi desk, un'analisi di casi studio e un'indagine sul campo condotta attraverso interviste semi-strutturate, con le principali associazioni di categorie del mondo agricolo, con il gestore del Fondo di Garanzia adottato nella precedente programmazione e con funzionari e dirigenti dell'ADG PSR già coinvolti nella gestione degli strumenti finanziari.

Si riportano di seguito i principali risultati di questa prima fase di analisi.

Dalle analisi desk e dal focus group con le principali associazioni di categoria, si evidenzia un grande interesse per lo strumento finanziario "Fondo di Garanzia" ed in particolare quello proposto dalla FEI per le sottomisure 4.1 e 4.2 con focus area 2a del PSR, a certe condizioni di attuazione. Tale strumento risulta particolarmente interessante in quanto risponde ad una esigenza di accesso al credito che emerge dall'analisi del fallimento di mercato e dalla verifica del gap (*credit crunch*) relativo alle imprese agricole campane.

Inoltre, il fondo multiregionale proposto dalla FEI risolve alcune delle criticità messe in evidenza dal rapporto di valutazione ex post del PSR 2007-2013 in relazione al Fondo di garanzia ISMEA che opera ai sensi dell'art 17, commi 1 e 4 del d.lgs n. 102/2004 (autorizzato con decisione della CE C(2006) 643 dell'8 marzo 2006).

Tuttavia, considerato da un lato l'insuccesso del Fondo ISMEA e dall'altro viste le lezioni apprese della passata programmazione è opportuno segnalare:

1. La necessità di far precedere l'istituzione del fondo da un'opera di sensibilizzazione, da effettuare attraverso il coinvolgimento delle associazioni di categoria interessate (Confagricoltura, CIA,

REGIONE CAMPANIA

Coldiretti, etc.), che permetta di rendere nota la missione, gli obiettivi e le modalità operative del Fondo da istituire.

2. L'esigenza di prevedere nell'Accordo, la possibilità, anche in una fase successiva, e a seguito degli esiti positivi dell'andamento dello strumento, dell'allargamento del Fondo a tutte le misure che concorrono al raggiungimento dell'Obiettivo Tematico 3 "Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura" e non solo per le operazioni previste dalle misure 4.1 e 4.2. L'allargamento potrebbe essere previsto, pertanto, per tutte le misure atte a potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura, per le misure di promozione delle tecnologie innovative e della gestione sostenibile delle foreste, e per quelle che puntano al rafforzamento della struttura delle aziende agricole promuovendo l'innovazione, l'internazionalizzazione, la diversificazione ed il ricambio generazionale, onde evitare che successivamente risulti necessaria l'istituzione di un ulteriore Fondo di Garanzia;
3. Considerato lo scarso ricorso da parte delle aziende agricole al finanziamento bancario, la domanda potenziale potrebbe non tradursi in domanda reale e pertanto, per evitare il rischio di sovradimensionamento dello strumento che comporta l'immobilizzazione di risorse FEASR, potrebbe essere opportuna un'iniziale politica prudenziale rispetto al concreto versamento di risorse al Fondo.
4. Sarebbe opportuno valutare l'opportunità di consentire l'utilizzo del Fondo a tutti gli agricoltori singoli o associati comprendendo oltre agli imprenditori agricoli professionali (IAP) anche i coltivatori diretti, in considerazione dei requisiti molto simili tra le due categorie e del fatto che la misura è aperta ad entrambi.
5. Relativamente alla scelta dell'intermediario finanziario, risultano altrettanto determinanti sia una consolidata esperienza nella gestione di Strumenti finanziari e sia una approfondita conoscenza delle realtà territoriali; ne deriva che la scelta del Fondo multiregionale proposto dalla FEI dovrebbe tener conto di entrambe le esigenze nella selezione dell'intermediario finanziario.
6. La strategia proposta, a seguito dei risultati del Focus Group, ha evidenziato un interesse da parte dell'ADG e degli stakeholder su due delle tre opzioni proposte. La prima, nella quale la procedura di selezione è effettuata direttamente dagli intermediari finanziari con procedura a sportello; la seconda, per la quale lo strumento finanziario non è alternativo alla sovvenzione (fondo perduto) ma è combinato con essa e in cui la selezione dei beneficiari finali viene effettuata dall'ADG e comunicata all'intermediario finanziario.

L'ipotesi di gestione diretta degli intermediari ha il vantaggio di svincolarsi dai criteri di selezione del fondo, la seconda consente di sostituire, per investimenti significativi, la quota di cofinanziamento privato con un prestito garantito. Occorrerà declinare poi queste opzioni affinché siano realmente vantaggiose sia per l'amministrazione che per i beneficiari, attraverso, innanzitutto, una riduzione dei tassi di interesse sui prestiti garantiti. L'accordo e le modifiche alle misure dovranno essere apportate in tal senso.

7. Un'attenzione particolare deve essere posta al sistema di monitoraggio e di valutazione in itinere dello strumento, per evitare le criticità emerse nella passata programmazione. L'ADG deve assicurarsi in fase di redazione e sottoscrizione dell'Accordo con la FEI che il monitoraggio, così come indicato espressamente nel Rapporto di VEXA del redatto dal MIPAAF (giugno 2015) vada al di là dei semplici vincoli previsti dal Regolamento 1303/2013 e possa consentire di rilevare tempestivamente eventuali criticità nella fase di implementazione o di attuazione, in modo da poter eventualmente disporre i necessari interventi correttivi.
8. Viste le difficoltà a quotare in questa fase il rischio connesso alla concessione di prestiti garantiti agli imprenditori agricoli, data l'esigenza di massimizzare la leva finanziaria e la tradizionale reticenza degli operatori finanziari ad assumere rischi elevati, sarebbe utile prevedere sin d'ora il coinvolgimento di investitori privati o pubblici con maggiore propensione al rischio, anche valutando, se necessario, forme di remunerazione preferenziale ai sensi dell'art. 44 punto b).

## Riferimenti Bibliografici

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

Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), Schede regionali - Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione: Campania, N. 1/2016

Banca d'Italia (2016), Economie regionali. L'economia della Campania n. 15/2016, Roma.

Banca d'Italia (2016), Economie regionali. L'economia della Campania n. 37/2016, Roma.

Banca d'Italia (2015), Economie regionali. L'economia delle regioni italiane, Rapporto annuale, n. 43/2015, Roma.

Banca d'Italia (2014), Economie regionali. L'economia delle regioni italiane, 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

Borri I., Cagliero R., Rossi N. (2016), Tabelle di monitoraggio. Documento di lavoro, Rete Rurale Nazionale, Roma.

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.

Camaioni B., Iacono R., Rossi N. (2016), Traduzione del documento di lavoro: Linee guida tecnica per la redazione della RAE, Rete Rurale Nazionale, Roma

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 Agricoltura e Sviluppo Rurale (2013), Financial instruments in rural development policy, relazione di Gregorio Davila Diaz.

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.

Cristiano S., Varia F. (a cura di) (2016), L'affidamento dei servizi di valutazione dei PSR 2014-2020. Documento di indirizzo, MIPAAF - Rete Rurale Nazionale, Roma.

D'Auria R., Guido M. (2015), Strumenti finanziari per l'accesso al credito delle imprese agricole: le opportunità offerte dai Fondi Strutturali e di Investimento Europeo 2014-2020, Agrimarcheuropa, anno 4, numero 7, Giugno 2015.

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.

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

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

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali - Rete Rurale Nazionale (2016), La valutazione ex ante degli strumenti finanziari. Documento di lavoro, Roma.

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2015), Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-2020. Valutazione ex ante nazionale, Roma.

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

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2010), Strumenti finanziari a supporto della gestione delle Politiche di Sviluppo Rurale - Una rassegna di buone prassi, Roma.

Nucleo per la Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici – Regione Campania (2016), Valutazione degli strumenti finanziari. Primo modulo relativo al fondo rotativo WBO, Regione Campania.

Regione Campania (2016), Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013- Rapporto di valutazione ex-post – a cura del Valutatore indipendente Agriconsulting (versione del 16 novembre 2016), Napoli

Regione Campania (2015), Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 (versione adottata dalla CE il 20.11.2015), Napoli

Regione Campania (2014), Il territorio rurale della Campania - Un viaggio nei sistemi agroforestali della regione attraverso i dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Napoli

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

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.

Stame Nicoletta (2016), Valutazione pluralista, Franco Angeli Editore.

UnionCamere-ISMEA, AgrOsserva, trimestrale di analisi e previsioni per la filiera agroalimentare, primo trimestre 2016, n. 1/2016

## **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.