

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020

**Servizio di valutazione ex ante
relativa allo strumento finanziario del
Fondo di rotazione per interventi nel
settore agricolo**

Roma,
gennaio 2015

Rapporto di valutazione



INDICE

ELENCO FIGURE	X
ELENCO TABELLE	XI
ABBREVAZIONI E ACRONIMI	XIII
1 INTRODUZIONE	1
2 APPROCCIO METODOLOGICO	3
3 ANALISI DI SCENARIO: FALLIMENTI DI MERCATO, CONDIZIONI DI INVESTIMENTO NON OTTIMALI E FABBISOGNO DI INVESTIMENTO	5
3.1 ANALISI DEL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE	5
3.2 ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO	11
3.2.1 <i>Il ruolo dei Confidi nel finanziamento delle piccole e medie imprese</i>	15
4 VALUTAZIONE DEL VALORE AGGIUNTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI	18
4.1 ANALISI QUANTITATIVA E QUALITATIVA DEL VALORE AGGIUNTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI	18
4.2 ANALISI QUALITATIVA DEL VALORE AGGIUNTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI	20
4.2.1 <i>Il Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo</i>	22
4.3 ANALISI DI COERENZA CON ALTRE FORME DI INTERVENTO PUBBLICO INDIRIZZATE ALLO STESSO MERCATO.....	27
4.4 IMPLICAZIONI IN MATERIA DI AIUTI DI STATO.....	29
4.5 MISURE INTESE A CONTENERE LA DISTORSIONE DI MERCATO	31
5 STIMA DELLE RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE AGGIUNTIVE	33
5.1 STIMA DELLE RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE AGGIUNTIVE CHE LO STRUMENTO FINANZIARIO HA LA POSSIBILITÀ DI ATTIRARE.....	33
5.2 STIMA DELL'EFFETTO MOLTIPLICATORE PREVISTO.....	35
5.2.1 <i>Stima del fabbisogno finanziario e dei rientri</i>	36
5.2.2 <i>Calcolo dell'effetto moltiplicatore su un prestito decennale</i>	39
5.2.3 <i>Calcolo dell'effetto moltiplicatore su un prestito quindicennale</i>	40
6 VALUTAZIONE DELLE LEZIONI PASSATE E IMPLICAZIONI FUTURE	42
6.1 IDENTIFICAZIONE DEI FATTORI DI SUCCESSO E DI RISCHIO DERIVANTI DA ESPERIENZE PASSATE	42
6.1.1 <i>Fondo di credito della Lettonia per lo sviluppo rurale</i>	44
6.1.2 <i>Il Fondo "opportunità" scozzese: Highland opportunity</i>	46
6.1.3 <i>Il Fondo di rotazione a valore sull'attività 1.2.2 "Aiuti alle piccole imprese innovative" del PO FESR Abruzzo 2007-2013</i>	49
6.1.4 <i>Il Fondo di garanzia per le PMI agricole calabresi</i>	51
6.1.5 <i>Il Fondo di rotazione della Regione Veneto</i>	54
6.2 INSEGNAMENTI PASSATI E IMPLICAZIONI FUTURE PER IL FONDO DI ROTAZIONE FRIULANO.....	55
7 ANALISI E VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA	58
8 VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI	63
9 DISPOSIZIONI PER EVENTUALI AGGIORNAMENTI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	65
10 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	68
BIBLIOGRAFIA	72
ALLEGATO I - PRINCIPALI RISULTANZE EMERSE DALLE INTERVISTE CON GLI ISTITUTI DI CREDITO	75

ALLEGATO II - CALCOLO DELL'EFFETTO MOLTIPLICATORE SU UN PRESTITO A BREVE TERMINE80

ELENCO FIGURE

FIG. 1. APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO	3
FIG. 2. ANDAMENTO DEL PIL PRO CAPITE IN FRIULI VENEZIA GIULIA, NORD-EST E ITALIA (2008-2012, VALORI IN %)	5
FIG. 3. ANDAMENTO DELLA PRODUZIONE E DEL VALORE AGGIUNTO DELLA BRANCA AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA IN FVG (VALORI CONCATENATI CON ANNO DI RIFERIMENTO 2005)	6
FIG. 4. ANDAMENTO DEL VALORE AGGIUNTO DELLE IMPRESE MANIFATTURIERE E DELL'INDUSTRIA ALIMENTARE (2007=100; VALORI CONCATENATI CON ANNO DI RIFERIMENTO 2005; VALORI IN %)	7
FIG. 5. EVOLUZIONE DELL'EXPORT DEL SETTORE AGRICOLO E DELL'INDUSTRIA ALIMENTARE REGIONALE (2008= 100; VALORI IN %)	9
FIG. 6. CONDUTTORI DELLE AZIENDE AGRICOLE IN FRIULI VENEZIA GIULIA PER CLASSE DI ETÀ E TITOLO DI STUDIO (2010)	11
FIG. 7. DINAMICA DEI PRESTITI E DELLE SOFFERENZE IN FRIULI VENEZIA GIULIA PER DIMENSIONE DI IMPRESA (2007= 100; VALORI IN %)	13
FIG. 8. RIPARTIZIONE DEL CREDITO AGRARIO PER TERMINE DEL FINANZIAMENTO IN FRIULI VENEZIA GIULIA (2007-2012, VALORI IN %)	15
FIG. 9. RIPARTIZIONE DELLE AGEVOLAZIONI PER TIPOLOGIA (2012, VALORI IN %)	19
FIG. 10. ITER PER LA CONCESSIONE DEI FINANZIAMENTI PER INVESTIMENTI IN PRODUZIONE PRIMARIA O TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI	22
FIG. 11. AMBITI DI CONVERGENZA TRA GLI INTERVENTI DEL PSR FVG 2014-2020 E LE AREE DI OPERATIVITÀ DEL FONDO DI ROTAZIONE	24
FIG. 12. EVOLUZIONE DEL VOLUME DEGLI INVESTIMENTI FINANZIATI DAL FONDO DI ROTAZIONE REGIONALE IN AGRICOLTURA (2009-2014, VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO)	25
FIG. 13. LIVELLI IN CUI LE RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE POSSONO INTERVENIRE	34
FIG. 14. RIPARTIZIONE DELLE RISORSE CUMULATE DESTINATE DAL PO FSE AL SETTORE AGROALIMENTARE (VALORI ASSOLUTI IN EURO)	35

ELENCO TABELLE

TAB. 1. NUMEROSITÀ DI IMPRESA IN FRIULI VENEZIA GIULIA (2009-2013, VALORI ASSOLUTI)	7
TAB. 2. INVESTIMENTI FISSI LORDI NELLA PER BRANCA AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA E NELL'INDUSTRIA ALIMENTARE DELLE BEVANDE E DEL TABACCO (VALORE 2007= 100)	8
TAB. 3. DISTRIBUZIONE DELLE AZIENDE AGRICOLE PER CLASSE DI SAU IN FRIULI VENEZIA GIULIA, NEL NORD-EST E IN ITALIA (2010, VALORI IN %)	9
TAB. 4. INDUSTRIA ALIMENTARE: LOCALIZZAZIONI ATTIVE PER SPECIALIZZAZIONE PRODUTTIVA E PROVINCIA (2013; VALORI PERCENTUALI)	10
TAB. 5. EVOLUZIONE DEI TASSI DI INTERESSE BANCARI IN FRIULI VENEZIA GIULIA PER TIPOLOGIA DI IMPRESA E DURATA DEL PRESTITO (2008-2013, VALORI PERCENTUALI) ..	12
TAB. 6. PROCEDURE FALLIMENTARI APERTE OGNI 10.000 IMPRESE ATTIVE (2007-2013, VALORI IN %)	13
TAB. 7. VOLUMI DI PRESTITO EROGATI ALLE IMPRESE PER BRANCA DI ATTIVITÀ (2008-2013, VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO E VARIAZIONI PERCENTUALI)	14
TAB. 8. INCIDENZA DEI PRESTITI GARANTITI DA CONFIDI NELLE IMPRESE CON MENO DI 20 ADDETTI NEL 2013 (VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO)	16
TAB. 9. CREDIT CRUNCH NEL SETTORE AGRICOLO DELL'ITALIA SETTENTRIONALE E INCIDENZA SUL VALORE AGGIUNTO (VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO)	17
TAB. 10. AGEVOLAZIONI CONCESSE PER LIVELLO DI GOVERNO (2006-2012, VALORI IN MILIONI DI EURO)	18
TAB. 11. GARANZIE CONCESSE PER LIVELLO DI GOVERNO (2006-2012, VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO)	20
TAB. 12. TIPOLOGIE DI STRUMENTI FINANZIARI POTENZIALMENTE SOSTENIBILI DAL FEASR	21
TAB. 13. DISPONIBILITÀ E USCITE DEL FONDO DI ROTAZIONE (2011-2014, VALORI ASSOLUTI IN EURO)	25
TAB. 14. RIEPILOGO DELLE CONDIZIONI DI FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PER LA PRODUZIONE PRIMARIA E LA TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE	26
TAB. 15. REGIMI DI AIUTO APPLICATI PER TIPOLOGIA DI FINANZIAMENTO NELL'AMBITO DEL FONDO DI ROTAZIONE IN AGRICOLTURA	30
TAB. 16. MISURE DEL PSR 2014-2020 CHE PREVEDONO L'OPZIONE DEL FONDO DI ROTAZIONE	36
TAB. 17. USCITE FINANZIARIE PROGRAMMATE DEL FONDO DI ROTAZIONE - ESERCIZI 2011, 2012, 2013 E 2014 (VALORI ASSOLUTI IN EURO)	37
TAB. 18. TARGET DELLE USCITE FINANZIARIE PER ANNUALITÀ E PER AREA OPERATIVA PREVISTE DAL MODELLO DI STIMA DEL FABBISOGNO FINANZIARIO (VALORI IN EURO)	37
TAB. 19. VOLUMI DI RIENTRI DI RATE DA FINANZIAMENTO (VALORI ASSOLUTI IN EURO)	38
TAB. 20. RIPARTIZIONE DELLE USCITE FINANZIARIE PER TIPOLOGIA DI DESTINAZIONE (VALORI IN PERCENTUALE)	38
TAB. 21. MODALITÀ DI CALCOLO DELLE RISORSE PSR DA IMPEGNARE SUL FONDO: IPOTESI DI FINANZIAMENTO A TASSO ZERO A 10 ANNI (VALORI ASSOLUTI IN EURO)	39

TAB. 22.	RISORSE ANNUALI DEL PSR DA IMPEGNARE SUL FONDO: IPOTESI DI FINANZIAMENTO A TASSO ZERO PER LA DURATA DI 10 ANNI (VALORI IN MILIONI DI EURO)	40
TAB. 23.	RISORSE ANNUALI DEL PSR DA IMPEGNARE SUL FONDO: IPOTESI DI FINANZIAMENTO A TASSO ZERO PER LA DURATA DI 15 ANNI (VALORI IN MILIONI DI EURO)	40
TAB. 24.	RISORSE ANNUALI DEL PSR DA IMPEGNARE SUL FONDO: IPOTESI DI FINANZIAMENTO A TASSO ZERO PER LA DURATA DI 15 ANNI CON RATE NON SALDATE (VALORI IN MILIONI DI EURO).....	41
TAB. 25.	PRINCIPALI FUNZIONI DEI SOGGETTI COINVOLTI NELLA GOVERNANCE DEL FONDO LETTONE PER IL CREDITO ALLO SVILUPPO RURALE	45
TAB. 26.	STRUMENTI FINANZIARI GESTITI DA HIGHLAND OPPORTUNITY.....	48
TAB. 27.	MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI RISCHIO DELLE START-UP INNOVATIVE PREVISTE DAL BANDO RELATIVO ALL'ATTIVITÀ I.2.2 DEL PO FESR ABRUZZO 2007-2012.....	50
TAB. 28.	CONDIZIONI DELLA GARANZIA CONCESSA DAL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI AGRICOLE CALABRESI.....	52
TAB. 29.	OPERATIVITÀ DEL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI AGRICOLE CALABRESI AL 31/12/2013 (VALORI IN EURO)	53
TAB. 30.	PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL FONDO DI ROTAZIONE DELLA REGIONE VENETO	54
TAB. 31.	QUADRO LOGICO DELLE MISURE DEL PSR 2014-20 FVG CHE PREVEDONO IL CONTRIBUTO DEL FONDO DI ROTAZIONE IN AGRICOLTURA.....	60
TAB. 32.	CONTRIBUTO DELLE MISURE DEL PSR 2014-20 FVG FINANZIATE ATTRAVERSO IL FONDO DI ROTAZIONE IN AGRICOLTURA ALLA STRATEGIA EUROPA 2020	61
TAB. 33.	BENEFICIARI DELLE MISURE DEL PSR 2014-20 FVG FINANZIATE ATTRAVERSO IL FONDO DI ROTAZIONE IN AGRICOLTURA.....	62
TAB. 34.	TIPOLOGIE DI INTERVENTO PER FOCUS AREA E PRIORITÀ SU CUI AGISCE LO STRUMENTO FINANZIARIO	63
TAB. 35.	STIMA PRELIMINARE DEI TARGET PER GLI STRUMENTI FINANZIARI	64
TAB. 36.	RISORSE ANNUALI DEL PSR DA IMPEGNARE SUL FONDO: IPOTESI DI FINANZIAMENTO A TASSO ZERO PER LA DURATA DI 5 E 15 ANNI CON RATE NON SALDATE (VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO).....	80

ABBREVAZIONI E ACRONIMI

AdG	Autorità di Gestione
AP	Accordo di Partenariato
CCIAA	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura
CE	Commissione europea
CLLD	Community-Led Local Development
FA	Focus Area
FCS	Fondo per la Crescita Sostenibile
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (già FAS)
FSE	Fondo Sociale Europeo
FVG	Friuli Venezia Giulia
GAL	Gruppo di Azione Locale
ITI	Investimento territoriale integrato
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MIPAAF	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
PMI	Piccole e Medie Imprese
PSR	Programma di Sviluppo Rurale
QSC	Quadro Strategico Comune
SGFA	Società gestione fondi per l'agroalimentare
SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
SISSAR	Sistema integrato dei servizi di sviluppo agricolo e rurale
UE	Unione europea

1 Introduzione

Il presente documento rappresenta il Rapporto di valutazione ex ante (VEA) dello strumento finanziario del Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (FVG). Prima di indicare, anche se in maniera sommaria, il contenuto dei diversi capitoli in cui è stato strutturato il Rapporto di VEA, appare opportuno introdurre alcuni elementi di conoscenza sullo strumento finanziario.

Le radici del Fondo di rotazione possono essere fatte risalire al tragico terremoto che sconvolse, nel 1976¹, il territorio friulano e che favorì lo sviluppo di una strategia politica di tipo strutturale, veicolata attraverso contributi pubblici ventennali² al fine di favorire: «la ricostruzione, con finalità di sviluppo economico sociale e di riassetto del territorio, di propulsione della produzione industriale e agricola, di potenziamento dei servizi d'incremento da occupazione, nella salvaguardia del patrimonio etnico e culturale delle popolazioni, in un quadro di sicurezza idrogeologica» (art. 1 della Legge 8 agosto 1977, n. 546).

La portata, fortemente innovativa, del dettato normativo del 1977 ha permesso, nei numerosi regolamenti attuativi che si sono succeduti fino ad oggi³, di fissare dei capisaldi alla base dei principi generali ispiratori della Legge 546, anche dopo il venir meno delle esigenze derivanti dall'emergenza del terremoto. In particolare, l'attualità degli obiettivi espressi nell'art. 1 della Legge, capaci di considerare congiuntamente sia le **tematiche economiche** (propulsione della produzione industriale e agricola) e **sociali** (salvaguardia patrimonio etnico e culturale), che quelle **ambientali** (enfaticamente il **tema della sicurezza idrogeologica**), rendono il quadro normativo di base coerente con le recenti sfide strategiche perseguite dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 della Regione FVG, soprattutto per quanto attiene ai temi: **competitività e integrazione; tutela del territorio e ambiente; sviluppo territoriale**. In aggiunta, si tratta di obiettivi che, per come sono stati previsti dal Programmatore, risultano strettamente connessi, essendo la competitività aziendale promossa in un'ottica di sostenibilità ambientale.

Il principale merito del Fondo di rotazione è quello di aver accompagnato e, in alcuni casi anche anticipato, le esigenze specifiche dell'agricoltura proponendo una varietà di prodotti finanziari che hanno raccolto l'interesse del settore primario e agroindustriale regionale. Oggi il Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo «**serve a sostenere e promuovere la realizzazione di nuovi interventi in agricoltura, in aggiunta o in alternativa ai contributi pubblici a fondo perduto ed agli ordinari prodotti proposti dal sistema bancario**». Questa è la sintetica definizione che viene data dello strumento finanziario sul sito istituzionale della Regione FVG⁴ che, tuttavia, palesa il forte approccio dell'Amministrazione verso le aziende, mettendo in secondo piano i complessi elementi procedurali che di fatto vincolano alcune operazioni finanziarie. Inoltre, pur nella sua laconicità, tale definizione risulta esemplificativa del ruolo odierno del Fondo di rotazione che, mediante il decreto attuativo 247 del 23 dicembre 2014 recepisce il Reg. (UE) n. 702/2014, delinea i requisiti base di eleggibilità dei beneficiari e di ammissibilità e finanziabilità della spesa, e assegna al Fondo una veste complementare rispetto agli altri strumenti di natura ordinaria, sia pubblici che privati.

Ciò premesso, il Rapporto di VEA, in base a quanto richiesto dal contratto per l'affidamento del Servizio di valutazione e dalle Linee Guida comunitarie sulla valutazione ex ante degli strumenti finanziari, ha previsto i seguenti ambiti di approfondimento:

¹ Il Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo è stato istituito con la Legge regionale n. 80 del 20 novembre 1982, per l'attuazione degli interventi creditizi previsti nella Legge 8 agosto 1977, n. 546 "Ricostruzione delle zone della regione Friuli Venezia Giulia e della regione Veneto colpite dal terremoto nel 1976".

² La dotazione della Legge n. 546 prevedeva 20 miliardi di lire per ciascuno degli esercizi dal 1978 al 1996 e di lire 10 miliardi per il 1997, che si aggiungono a quelli disposti con l'articolo 1 del Decreto-legge 13 maggio 1976, n. 227, convertito, con modificazioni, nella Legge 29 maggio 1976, n.336.

³ Si pensi al recente Decreto n. 0247/Pres 23 dicembre 2014.

⁴ <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/economia-imprese/agricoltura-foreste/FOGLIA1/>

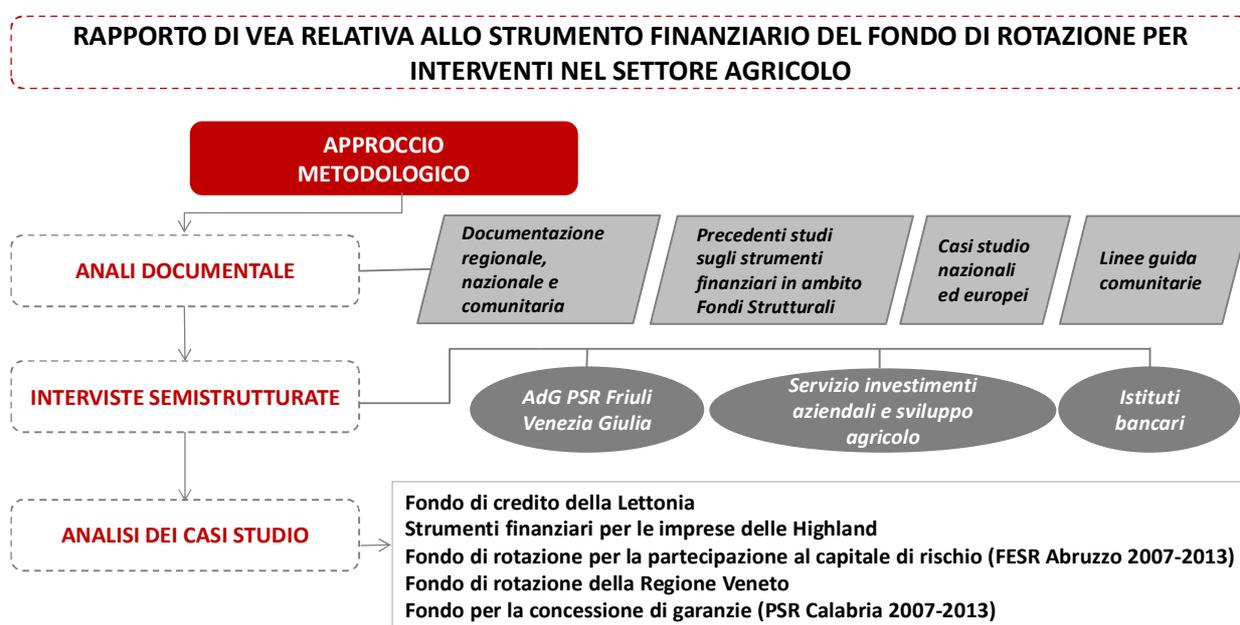
- a) l'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento (**Cap. 3**);
- b) la valutazione del valore aggiunto dello strumento finanziario del Fondo di rotazione (**Cap. 4**);
- c) la stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (**Cap. 5**);
- d) la valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi (**Cap. 6**);
- e) la strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda il disposto dell'art. 38 del Reg. (UE) n. 1303/2013 (**Cap 7**);
- f) l'indicazione dei risultati attesi (**Cap. 8**);
- g) le disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante l'attuazione (**Cap. 9**).

Il Rapporto è stato quindi strutturato in **sette capitoli** principali (**da 3 a 9**), dove sono riportate le analisi valutative e le informazioni raccolte rispetto ai singoli temi di approfondimento. Il **capitolo 2**, invece, è stato dedicato agli aspetti metodologici che hanno sostenuto l'esercizio valutativo; le conclusioni e le raccomandazioni, infine, sono riportate al **capitolo 10**.

2 Approccio metodologico

La valutazione ex ante – realizzata in conformità dell'articolo 37 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e redatta sulla base delle Linee Guida comunitarie⁵ – è stata condotta nell'ottica di strutturare un Rapporto che rispondesse alle esigenze conoscitive della Commissione europea e dell'Amministrazione regionale, associando considerazioni qualitative ad elementi di carattere quantitativo. A tal fine, il lavoro è stato organizzato secondo due piani di analisi: a) **attività basata su analisi di tipo documentale** finalizzata alla ricostruzione del contesto in cui opera il Fondo di rotazione; b) **instaurazione di un canale di confronto costante con l'Amministrazione in relazione all'esperienza del Fondo di rotazione regionale in agricoltura**. Parallelamente, l'indagine ha previsto una fase di analisi *field*, attraverso la predisposizione di interviste semistrutturate con attori privilegiati (cfr. Allegato I), con l'obiettivo di arricchire la valutazione con considerazioni di carattere qualitativo. La **figura 1** sintetizza l'approccio metodologico complessivo.

Fig. 1. Approccio metodologico adottato



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

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

- **ricostruzione del quadro normativo di riferimento.** Una specifica attenzione è stata dedicata alle novità regolamentari introdotte, per il ciclo di programmazione 2014-2020, sugli strumenti finanziari. Tale analisi ha avuto una duplice finalità: verificare la fattibilità del ricorso al FEASR per alimentare il Fondo di rotazione; b) valutare la coerenza delle operazioni del Fondo rispetto alle regole comunitarie in tema di concorrenza e distorsione del mercato;
- **definizione e verifica del quadro programmatico di riferimento.** Per valutare la coerenza dello strumento finanziario rispetto agli obiettivi di sviluppo rurale e, soprattutto, alle esigenze

⁵ Commissione europea (2014), Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. Volume I General methodology covering all thematic objectives e Volume III Enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Thematic objective 3).

del territorio friulano, una parte dell'analisi è stata indirizzata ad approfondire la strategia del PSR 2014-2020, nonché a verificare i principali esiti del percorso partenariale ad esso propedeutico;

- **ricostruzione del contesto territoriale di riferimento.** Anche se in maniera sintetica, si è cercato di restituire una cornice il più possibile esaustiva della struttura del sistema economico friulano e della sua recente evoluzione. In linea con le finalità del presente Rapporto, maggior attenzione è stata rivolta alle informazioni relative al settore agricolo e, in maniera più dettagliata, agli indicatori connessi al tema dell'accesso al credito. I dati e le informazioni raccolte sono stati strutturati non soltanto nell'ottica di fornire una ricostruzione statica dell'attuale situazione, ma si è privilegiata la possibilità di realizzare un confronto di carattere geografico e/o temporale. Riguardo al primo aspetto, dove possibile, si è proposto un raffronto con il livello nazionale e macroregionale, al fine di verificare se la Regione presenti aspetti peculiari rispetto ad altri contesti territoriali. Per quel che concerne la dimensione temporale, invece, è stata privilegiata l'osservazione di diverse dinamiche in un'ottica di medio periodo, ponendo l'accento sul possibile impatto che la crisi economica ha avuto sugli indicatori considerati;
- **studio dello stato dell'arte sul tema degli strumenti finanziari e loro utilizzo nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.** Tale dimensione è stata indagata sia attraverso testi di carattere teorico sugli strumenti finanziari che mediante la ricostruzione di esperienze concretizzate nei precedenti cicli di programmazione. L'esame documentale ha avuto come principale punto di riferimento il materiale prodotto dallo European Network for Rural Development e dalla Rete Rurale Nazionale, ma si è avvalsa anche dell'esperienza diretta del Valutatore maturata nel corso del ciclo di programmazione 2007-2013.

La collaborazione con l'Amministrazione regionale, funzionale a ricostruire nel dettaglio l'esperienza del Fondo di rotazione, si è concretizzata in due tipologie di *output*: la **trasmissione della documentazione tecnica relativa all'operatività del Fondo** e la **realizzazione di interviste in profondità con interlocutori privilegiati**.

Il supporto documentale si è tradotto nella messa a disposizione dei seguenti materiali:

- **regolamenti operativi del Fondo.** Attraverso questa fonte è stato possibile ricostruire l'iter procedurale dello strumento e le condizioni di agevolazione previste. Ciò ha permesso di evidenziare punti di forza e criticità dello strumento finanziario, ma anche di impostare l'analisi di *benchmark* con le altre esperienze rilevate a livello nazionale ed europeo;
- **documenti di programmazione di entrata ed uscita delle risorse per esercizio (2011-2014).** Tale fonte si è rivelata preziosa non solo per descrivere le dinamiche finanziarie del Fondo, ma soprattutto ha permesso, da una parte, di implementare il modello di stima delle risorse da impegnare sul Fondo e, dall'altra, di stimarne l'effetto moltiplicatore.

Al fine di migliorare l'analisi conoscitiva sull'esperienza maturata a valere sul Fondo di rotazione, soprattutto alla luce delle possibili implicazioni future, **le interviste realizzate con i referenti degli Istituti di credito** hanno permesso di approfondirne i meccanismi operativi, prendendo in considerazione il ruolo svolto dagli stessi nella *governance* complessiva dello strumento finanziario. La traccia dell'intervista e i risultati dell'indagine esplorativa sono riportati nell'Allegato I al presente Rapporto.

3 Analisi di scenario: fallimenti di mercato, condizioni di investimento non ottimali e fabbisogno di investimento

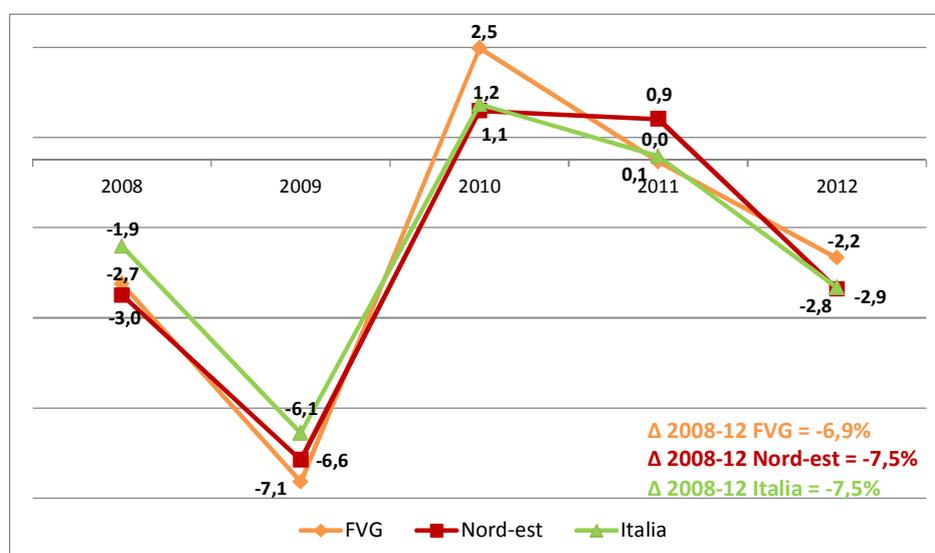
Il presente capitolo è finalizzato a restituire un quadro di sintesi dello scenario economico regionale e, in particolare, di quello agricolo e dell'industria alimentare.

Nel **paragrafo 3.1** è riportata, in maniera sintetica, l'analisi dei principali dati macroeconomici e di settore, con una focalizzazione sugli aspetti peculiari del sistema produttivo agricolo e agro-industriale del Friuli Venezia Giulia (FVG). Il **paragrafo 3.2** è incentrato, invece, sul tema dell'accesso al credito, con attenzione all'evoluzione di medio periodo dei flussi di prestiti ed investimenti. Tali elementi di analisi risultano funzionali all'esame delle situazioni di disequilibrio tra domanda e offerta di credito che, con specifico riferimento al caso regionale, determinano quelle (pre)condizioni che giustificano il ricorso ad uno strumento finanziario come il Fondo di rotazione regionale per interventi in agricoltura.

3.1 Analisi del contesto economico regionale

L'economia friulana ha risentito, parimenti al resto del Paese, degli effetti recessivi associati alla congiuntura economica internazionale. In particolare, come evidenziato nella **figura 2**, un brusco arretramento dell'economia regionale si è manifestato in modo marcato nel biennio 2008-2009, in concomitanza con la crisi finanziaria internazionale associata alla bolla immobiliare (crisi dei subprime) e, successivamente, a partire dal 2011, quando la nuova fase recessiva è stata determinata da una contrazione dei consumi interni, avvertita con maggiore intensità nei Paesi dell'eurozona.

Fig. 2. Andamento del PIL pro capite in Friuli Venezia Giulia, Nord-est e Italia (2008-2012, valori in %)



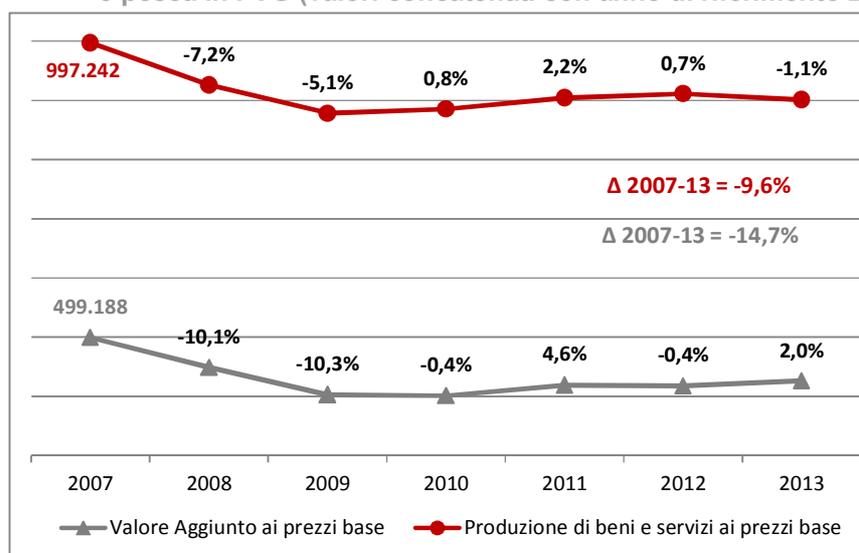
Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

Più nel dettaglio, l'evoluzione del PIL pro capite mostra come l'economia friulana abbia ricalcato le dinamiche generali, facendo registrare importanti flessioni nel 2008 (-2,7%) e, soprattutto, nel 2009 (-7,1%). Il tasso di crescita rilevato a livello regionale nel 2010 (+2,5%), compensa solo una quota parte della perdita del 2009 e, comunque, non trova conferma nel 2011 che, viceversa, si caratterizza per la sostanziale stagnazione del sistema economico, anticipando il nuovo arretramento del PIL nel 2012. Rispetto alle aree territoriali di raffronto il FVG, nel quinquennio 2008-2012, ha mostrato una maggiore tenuta economica, con un calo complessivo del PIL pro capite pari al -6,9%, a fronte del -7,5% osservato a livello nazionale e macro-regionale. Tale performance è stata determinata, soprattutto, dall'elevato grado di apertura dell'economia friulana che spiega, tra l'altro, il maggior arretramento del PIL pro capite

regionale nella fase internazionale della crisi e, al contempo, la migliore tenuta registrata nel triennio 2010-2012, quando il commercio estero ha compensato l'estrema debolezza della domanda interna, incapace di stimolare la produzione e, di conseguenza, indurre una variazione al PIL.

L'impatto negativo della congiuntura economica si è manifestato anche sul comparto agricolo regionale (2% del valore aggiunto nazionale), determinandone un pesante arretramento sia in termini di produzione che di valore. Considerando come anno base il 2007, la **produzione di beni e servizi della branca agricoltura, silvicoltura e pesca** è calata, nel 2013, di 9,6 punti percentuali. In termini di trend, alla forte contrazione produttiva registratasi negli anni 2008 (-7,2%) e 2009 (-5,1%), si è contrapposta una parziale e timida ripresa nel triennio successivo che, tuttavia, non ha garantito il ritorno sui valori pre-crisi. Nel 2013, inoltre, a seguito della mancata ripresa economica, si osserva una nuova variazione in area negativa (-1,1% rispetto all'anno precedente). Passando a considerare l'andamento del **valore aggiunto agricolo**, gli effetti recessivi, come mostrato nella **figura 3**, risultano di maggiore intensità: tra il 2007 e il 2013, infatti, il valore aggiunto della branca agricoltura, silvicoltura e pesca si è ridotto del 14,7%, segnando una variazione negativa di oltre 10 punti percentuali nel 2008 e nel 2009. L'ultimo quadriennio – eccezion fatta per i valori negativi registrati nel 2010 e nel 2012 – si è caratterizzato per una timida ripresa della ricchezza prodotta dal settore agricolo, non sufficiente, tuttavia, a riportare i valori del comparto sui livelli pre-crisi.

Fig. 3. Andamento della produzione e del valore aggiunto della branca agricoltura, silvicoltura e pesca in FVG (valori concatenati con anno di riferimento 2005)

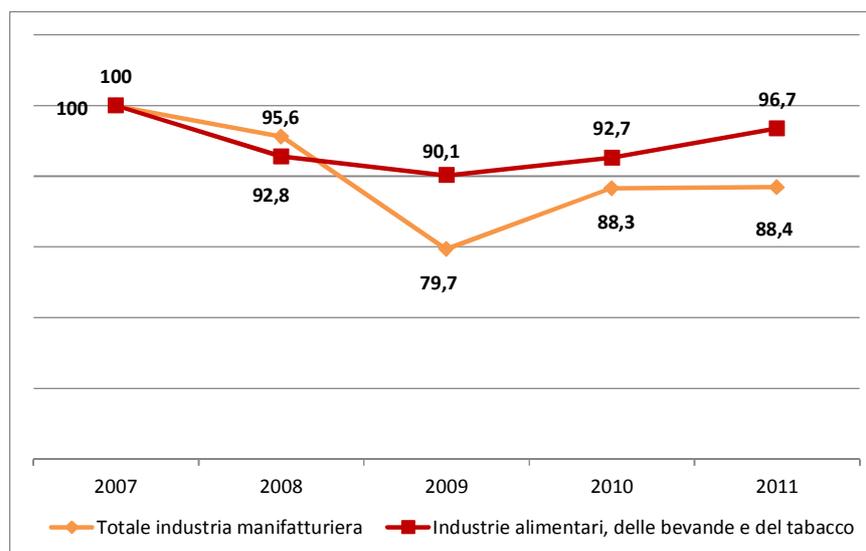


Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

Anche il settore agro-industriale regionale ha risentito degli effetti negativi della congiuntura economica, ma ha mostrato una maggiore resilienza rispetto alla totalità del comparto manifatturiero (**fig. 4**). Considerando il periodo di riferimento 2007-2011⁶, l'analisi temporale mostra come il **settore alimentare** abbia risentito in misura minore dell'impatto della crisi (2009: 90,1%), dimostrando una capacità di recupero già a partire dal 2010 (92,7%), il cui dato viene ulteriormente confermato nel 2011 (96,7%). Al contrario l'intero comparto manifatturiero ha fatto registrare nel 2009 perdite molto rilevanti (79,7%), solo parzialmente recuperate nelle due annualità successive.

⁶ L'aggiornamento (novembre 2013) dei conti territoriali per branca di attività economica dell'ISTAT non riporta, per il Friuli Venezia Giulia, i dati relativi alle annualità 2012 e 2013.

Fig. 4. Andamento del valore aggiunto delle imprese manifatturiere e dell'industria alimentare (2007=100; valori concatenati con anno di riferimento 2005; valori in %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

Le ripercussioni della crisi produttiva si sono sostanziate in un indebolimento del **tessuto imprenditoriale**, sia del comparto agricolo che dell'industria alimentare. Tra il 2009 ed il 2013 (**tab. 1**), le imprese della branca agricoltura, silvicoltura e pesca si sono ridotte di 2.681 unità (-14,4%); la flessione è stata meno accentuata per l'industria alimentare, che è passata da 872 a 810 unità (-7,1%). Il raffronto con l'andamento del totale delle imprese attive a livello regionale (-4% tra il 2009 e il 2013), permette di affermare che la recessione ha impattato sul settore primario in misura maggiore. Di conseguenza, si è ridotta anche l'incidenza del comparto sul totale delle imprese attive: il peso del settore agricolo si attestava al 18,8% nel 2009, riducendosi al 16,7% dopo cinque anni (nel medesimo periodo per l'industria alimentare l'incidenza sul totale è variata in maniera meno significativa, passando dallo 0,09% allo 0,08%).

Tab. 1. Numerosità di impresa in Friuli Venezia Giulia (2009-2013, valori assoluti)

	2009	2010	2011	2012	2013	Var. % 2013-2009
Agricoltura, silvicoltura, pesca	18.525	18.040	17.507	16.972	15.844	-14,4%
Industrie alimentari delle bevande e del tabacco	872	849	833	812	810	-7,1%
Totale le imprese	98.474	98.464	97.927	96.418	94.900	-4,0%

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Infocamere - Movimprese

Se la crisi economica ha determinato un assottigliamento del tessuto produttivo agricolo, in termini di numerosità di imprese attive, al contempo va rilevato come il settore abbia manifestato una maggiore propensione agli investimenti, delineando una peculiarità tutta regionale. Tra il 2007 e il 2011, infatti, a livello nazionale gli investimenti pubblici si sono contratti di dodici punti percentuali, e nel Nord-est di circa il 4%, mentre in FVG si è assistito ad un incremento di quasi un quarto del valore iniziale (+23,9%). Tale crescita, tra l'altro, è risultata particolarmente accentuata nelle fase più acuta della crisi, il biennio 2008-2009, periodo durante il quale nel resto del Paese si è assistito ad una drastica contrazione degli investimenti. In tal senso, **la presenza di strumenti di accesso al credito specifici per il settore e consolidati nel tempo** – tra i quali un ruolo centrale è da attribuire al Fondo di rotazione regionale per interventi in agricoltura – **può essere ragionevolmente annoverata tra i punti di**

forza che hanno permesso alle imprese friulane di realizzare investimenti in una fase di depressione economica e di costante peggioramento delle condizioni di accesso al credito.

Nel 2011, il livello degli investimenti nell'ambito dell'industria alimentare in FVG risulta superiore alla performance del 2007 (+3,4%): il tasso di crescita è in questo caso inferiore a quanto rilevato nel Nord-est (+12,2%), ma si mantiene al di sopra del dato medio nazionale (-1,7%). Come mostrato nella **tabella 2**, l'evoluzione degli investimenti nel quinquennio 2007-2011 è risultata piuttosto altalenante, soprattutto a livello regionale. Un'importante flessione, ad esempio, si è registrata nel 2008 quando, in un solo anno, gli investimenti fissi dell'industria alimentare friulana si sono ridotti del 28%. Da osservare che si è trattato di un calo ben più accentuato di quanto segnato nelle ripartizioni territoriali di raffronto (Italia: -1,5%; Nord-est: -5,9%). Tuttavia, se il 2009 ha rappresentato per l'Italia e per il Nord-est un ulteriore anno di flessione, in FVG, viceversa, si è assistito ad un rilevante recupero (+24,4% rispetto al 2008), confermato anche nel 2010 (+33,2%).

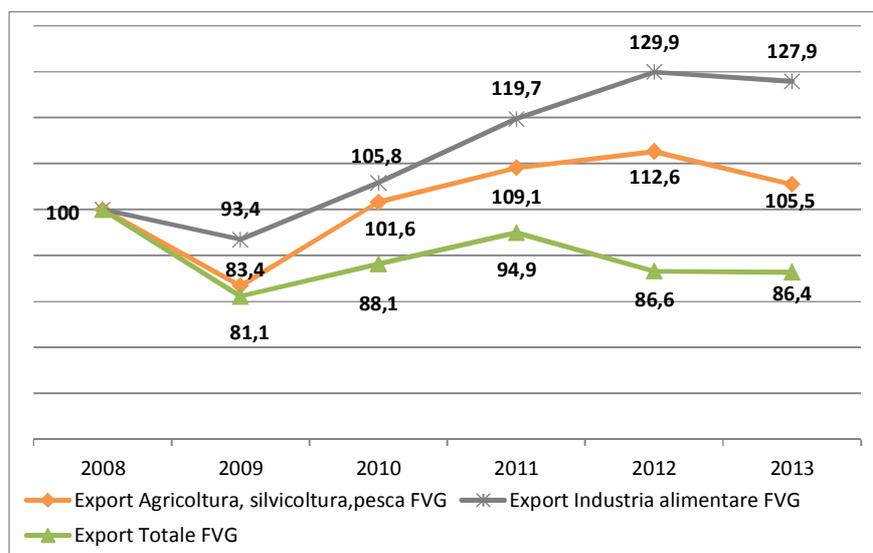
Tab. 2. Investimenti fissi lordi nella per branca agricoltura, silvicoltura e pesca e nell'industria alimentare delle bevande e del tabacco (valore 2007= 100)

	Agricoltura, silvicoltura e pesca					Industria alimentare, delle bevande e del tabacco				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Friuli Venezia Giulia	100	112,7	118,1	121,5	123,9	100	72,0	89,6	119,4	103,4
Nord-est	100	97,8	81,1	87,1	95,8	100	94,1	85,4	135,6	112,2
Italia	100	96,3	81,8	86,5	88,0	100	98,5	82,7	99,1	98,3

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT (dati aggiornati al mese di novembre 2013)

In termini positivi va segnalato, altresì, come i **volumi di export** della branca agricoltura, silvicoltura e pesca e dell'industria alimentare non abbiano sofferto dell'instabilità del ciclo economico. A fine 2013, mentre le esportazioni complessive del FVG si sono attestate all'86,4% (2008= 100), quelle relative alla branca agricoltura e dell'industria alimentare hanno registrato valori superiori a quelli del 2008. Nello specifico, il valore dell'export per agricoltura, silvicoltura e pesca è stimato in 130,2 milioni di euro, pari al 105,5% (2008= 100); più rilevante la crescita dell'industria alimentare il cui export dovrebbe attestarsi su un valore di 570,6 milioni di euro, pari al 127,9% (2008= 100). Di fatto, le esportazioni del settore primario e dell'industria alimentare, diminuite significativamente nel 2009, sono ritornate sul sentiero di crescita già a partire dal 2010 (cfr. **fig. 5**), a testimonianza del forte *appeal* determinato dalle produzioni agricole locali all'estero – principalmente nei Paesi europei confinanti – e della minore dipendenza, rispetto ad altri settori merceologici, dalla domanda interna. Tali considerazioni spiegano, tra l'altro, la crescita del peso dei due settori sull'export regionale: la branca agricoltura è passata dallo 0,9% del 2008 all'1,1% del 2013, mentre nello stesso periodo l'industria alimentare è cresciuta dal 3,4% al 5%.

Fig. 5. Evoluzione dell'export del settore agricolo e dell'industria alimentare regionale (2008=100; valori in %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati ISTAT

La struttura imprenditoriale del settore agricolo regionale è in larghissima parte formata da **ditte individuali**⁷ che, sulla base dei dati del 6° Censimento generale dell'agricoltura, rappresentano il 92,9% del totale (Italia: 96,1%). La polverizzazione del tessuto produttivo si traduce in una dimensione media aziendale assai limitata: circa 3.745 aziende hanno un'estensione inferiore ai 10 ettari, e poco più di 2.370 si collocano nella classe compresa tra 10 e 20 ettari; ciascuna azienda, quindi, dispone in media di 9,6 ettari di SAU, 1,9 in più rispetto al dato medio nazionale. A livello regionale è maggiormente evidente, rispetto al dato medio nazionale, la tendenza alla concentrazione della superficie agricola, favorita anche dalla drastica riduzione nel numero di imprese osservabile a partire dal 2008. In particolare, come riportato nella **tabella 3**, a livello nazionale oltre la metà delle aziende agricole si colloca nella classe di superficie inferiore ai 2 ettari, mentre in FVG l'incidenza si riduce al 32,10%.

Tab. 3. Distribuzione delle aziende agricole per classe di SAU in Friuli Venezia Giulia, nel Nord-est e in Italia (2010, valori in %)

	Classe di superficie agricola utilizzata					
	0-1,99 ettari	2-4,99 ettari	5-9,99 ettari	10-19,99 ettari	20-49,99 ettari	Oltre 50 ettari
Friuli Venezia Giulia	32,10	29,50	16,80	10,60	7,90	3,10
Nord-est	37,70	25,90	16,00	10,50	6,80	3,10
Italia	50,80	22,10	11,50	7,40	5,40	2,80

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

Per quanto concerne l'**industria alimentare**, nel 2013 si contavano in FVG 1.102 localizzazioni attive (8,74% del totale manifatturo regionale) che, con circa 8 mila addetti, rappresentavano una quota pari al 7,3% del totale manifatturiero. Analogamente al tessuto produttivo agricolo, quello industriale denota una **struttura produttiva caratterizzata dalla prevalenza di aziende di piccole dimensioni**, circa 7,5 addetti per unità, in linea con quanto rilevato a livello nazionale (circa 7 addetti), ma ben distante dai modelli prevalenti a livello europeo (circa 16 addetti). Dall'analisi della **tabella 4**, si evince l'**elevato grado di specializzazione**

⁷ La presenza di micro-aziende, intesa sia in termini di superficie che di dimensione economica, mostra come il tessuto produttivo agricolo regionale sia caratterizzato da una forte e persistente fetta di attività marginali.

dell'industria alimentare friulana: quasi la metà delle localizzazioni (47,2%) è dedicata alla produzione di alimenti da forno o farinacei. Un peso significativo, inoltre, è rappresentato dalle unità produttive finalizzate alla lavorazione della carne (17,46%) e alla produzione di bevande (10,6%). Parallelamente, si rileva una forte **concentrazione territoriale nella Provincia di Udine** (51,9%) e, più specificamente, nell'area del distretto agroalimentare di San Daniele – le cui produzioni distintive sono salumi ed insaccati in genere, prodotti dolci e salati da forno, prodotti caseari, vini e distillati, prodotti ittici – all'interno del quale sono collocate 432 imprese (2012) e sono impiegati, al 2011, 3.138 addetti (Osservatorio Nazionale dei Distretti Italiani, 2014)⁸.

Tab. 4. Industria alimentare: localizzazioni attive per specializzazione produttiva e Provincia (2013; valori percentuali)

Specializzazione produttiva	2013 (in %)
Prodotti da forno e farinacei	47,5
Carne lavorata e conservata e prodotti a base di carne	17,4
Bevande	10,8
Altri prodotti alimentari (caffè, tè, cioccolato, confetteria, ecc.)	7,4
Prodotti lattiero-caseari	7,2
Molini, lavorazione granaglia, amidi e prodotti amidacei	4,3
Frutta e ortaggi	2,5
Prodotti per l'alimentazione degli animali	1,5
Pesce, crostacei e molluschi	1,4
Localizzazione	2013 (in %)
Gorizia	10,2
Pordenone	22,9
Trieste	15
Udine	51,9

Fonte: elaborazioni del Centro Studi della CCIAA di Udine su dati Infocamere

Sul fronte della capacità di creare iniziative vocate ad un approccio collettivo, preme evidenziare come il sistema agroalimentare regionale sia connotato da numerosi sub-sistemi che esprimono modalità di produzione, rapporti sociali ed economici e scambi di beni e prodotti⁹ molto diversi tra di loro. Inoltre, per effetto della congiuntura economica sfavorevole, i prodotti agricoli hanno conservato uno scarso potere contrattuale causato, almeno in parte, dal rincaro dei prezzi delle materie prime. Tali elementi di debolezza, da un lato, limitano la capacità di creare nuovi rapporti di filiera e, dall'altro, la possibilità di rafforzare le collaborazioni già esistenti (si pensi, ad esempio, alle produzioni di qualità per le quali non sempre sono identificabili delle strutture di filiera adeguate).

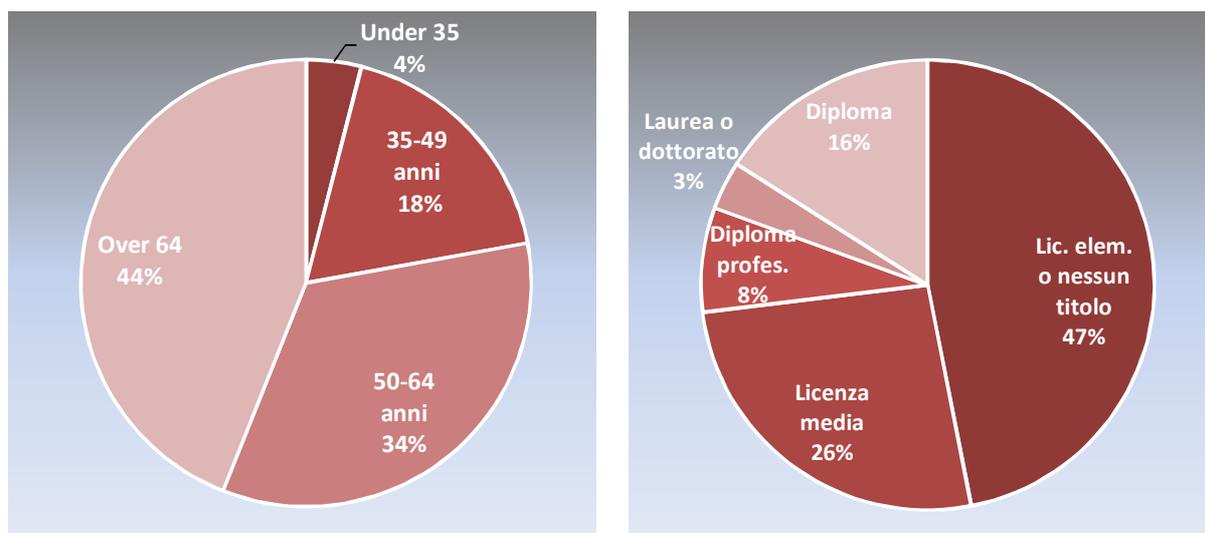
Seppur la ridotta dimensione delle imprese agricole friulane non consenta di sostenere agevolmente i costi di entrata legati agli investimenti innovativi, il FVG si colloca al primo posto tra le regioni italiane per quel che riguarda l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto. Tuttavia, il tessuto imprenditoriale agricolo condivide con il resto del Paese il dato

⁸ Nell'ambito del territorio regionale è presente un secondo distretto agro-alimentare, collocato nell'area triestina, che raduna un insieme significativo di imprese appartenenti alla filiera produttiva del caffè.

⁹ Secondo i dati del 6° Censimento generale dell'agricoltura, seppur con delle differenze a seconda dei prodotti, la grande maggioranza dei conduttori agricoli affida la propria produzione ad un solo canale di vendita, nonostante il ruolo rivestito dagli organismi associativi, con delle quote particolarmente elevate per quel che concerne le vendite di latte (97,8%), di cereali (97,1%), di animali vivi (86,9%) e di uva da vino (97,6%). L'unica eccezione di rilievo è rappresentata dal vino, che viene commercializzato attraverso più canali di vendita nel 40,1% dei casi.

critico inerente al mancato ricambio generazionale, ovvero la limitata presenza di giovani in agricoltura. A tal proposito, i dati raccolti dall'ISTAT nel Censimento del 2010 indicano che solo il 4% dei conducenti del FVG è al di sotto dei 35 anni, un dato inferiore anche rispetto alla media nazionale che si attesta al 5,1%. Al contrario, la maggioranza relativa dei conducenti (44%) si colloca nella fascia di età over 64, mentre complessivamente coloro che hanno almeno 50 anni rappresentano oltre i tre quarti del totale. L'elevato livello di senilità degli operatori del settore agricolo si traduce, inoltre, nell'esclusione delle fasce più istruite e, quindi, probabilmente più in grado di apportare elementi innovativi nel processo produttivo. Come evidenziato nella **figura 6**, la metà dei conducenti di azienda possiede al massimo la licenza elementare (47%), mentre poco meno di un quinto detiene almeno il diploma¹⁰.

Fig. 6. Conducenti delle aziende agricole in Friuli Venezia Giulia per classe di età e titolo di studio (2010)



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

Il quadro delineato fa emergere luci ed ombre di un settore agricolo e agroalimentare che, per molti tratti, ricalca quello nazionale. Tra gli elementi critici, oltre alla frammentazione della struttura imprenditoriale, vanno considerate le carenze logistiche ed infrastrutturali – specialmente nelle aree rurali –, la bassa propensione alla cooperazione tra imprese e la scarsa capacità di fare rete mettendo in collegamento ricerca, formazione e consulenza per rendere le imprese innovative e più competitive sul mercato. A livello complessivo, queste informazioni rendono urgente la messa in atto di politiche che favoriscano l'ingresso di forza lavoro giovane e qualificata, ai fini di un ammodernamento del sistema agroalimentare friulano. Tuttavia, tale processo si scontra con fattori critici quali il rapporto costi-opportunità sfavorevole al lavoro in agricoltura, le difficoltà di raccolta dei capitali (credito) necessari all'avvio e alla conduzione dell'impresa, le rigidità dell'offerta di terra, il deficit formativo ed informativo.

3.2 Analisi dei fallimenti di mercato

Il sistema bancario nazionale, in conseguenza della crisi economico-finanziaria globale, ha vissuto, a partire dalla fine del 2007, una penuria di liquidità di portata storica, aggravata da una parallela riduzione della dotazione patrimoniale. Il prolungarsi degli effetti recessivi ha portato, dapprima, ad un razionamento del credito in termini relativi – con i soggetti prestatori che hanno richiesto agli investitori garanzie sempre più stringenti e imposto condizioni di rimborso

¹⁰ Tale scenario comporta inevitabili ricadute anche sul livello di informatizzazione delle aziende agricole. Infatti, sempre sulla base dei dati censuari, in FVG soltanto l'8,7% delle aziende agricole risulta informatizzato. Nonostante tale dato rappresenti una condizione penalizzante all'interno di un contesto competitivo in cui le tecnologie informatiche assumono un ruolo sempre più decisivo, il FVG si posiziona al sesto posto nella graduatoria nazionale, dove il dato medio (3,8%) risulta condizionato dal tasso quasi nullo delle regioni del Mezzogiorno.

maggiormente impegnative – e successivamente, tra il 2011 e il 2013, ad una flessione del credito anche in termini assoluti.

Un indicatore delle tensioni generatesi sul mercato del credito è rappresentato dall'**evoluzione dei tassi di interesse** che, nonostante la politica di riduzione del costo del denaro attuata dalla Banca Centrale Europea, si sono progressivamente accresciuti negli ultimi otto anni. A livello regionale, i tassi di interesse per prestiti alle imprese hanno fatto registrare, a partire dal 2008, un andamento instabile e diversificato a seconda della durata dei mutui (**tab. 5**).

Tab. 5. Evoluzione dei tassi di interesse bancari in Friuli Venezia Giulia per tipologia di impresa e durata del prestito (2008-2013, valori percentuali)

Durata del prestito	Tipologia di impresa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Differenziale 2013-2008
Breve termine	Piccole	9,34	7,13	6,74	7,70	8,52	8,12	-1,22
	Medio-grandi	7,11	4,55	4,49	5,51	5,96	5,32	-1,79
Medio-lungo termine	Tutte le tipologie di impresa	6,36	3,13	3,40	5,79	4,95	4,82	-1,54

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Banca d'Italia

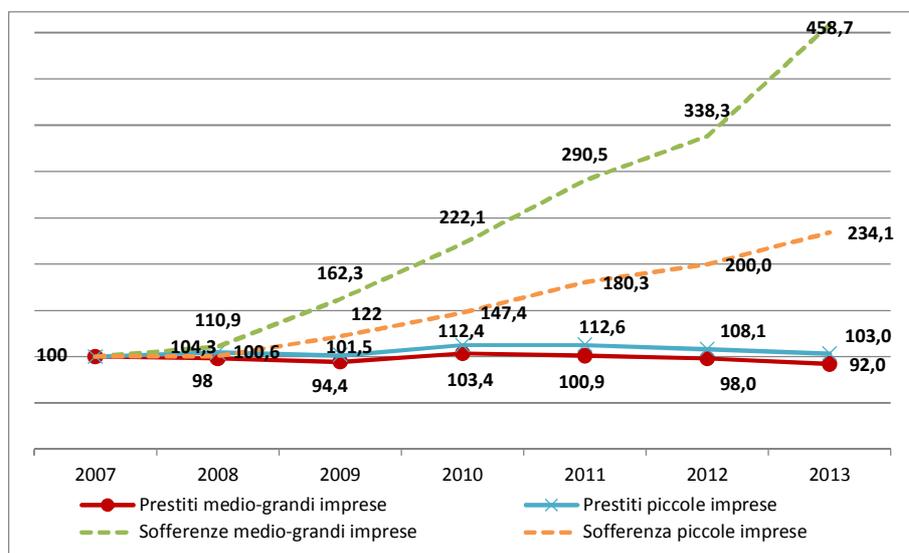
In generale, i picchi più elevati di aumento del costo del denaro si sono registrati allo scoppio della crisi (2008), per poi mostrare una importante decrescita nel biennio successivo; si è poi assistito ad un nuovo incremento, solo parzialmente assorbito nel 2013. Per quanto riguarda i prestiti a breve termine, si osserva un *gap* notevole tra imprese piccole e imprese medio-grandi. Nel 2013 per le piccole imprese il tasso d'interesse si attestava all'8,12%, a fronte del 5,32% delle imprese maggiori. In entrambi i casi, se il confronto con il livello del 2008 evidenzia un miglioramento delle condizioni di credito – il tasso è sceso di 1,22 punti percentuali per le piccole imprese e di 1,79 per le medio-grandi – un raffronto di più breve periodo, relativo agli ultimi quattro anni, delinea una nuova fase di irrigidimento del mercato, caratterizzata da un aumento, rispettivamente di 1,76 e di 0,83 punti percentuali. Relativamente ai prestiti a medio-lungo termine, in genere quelli associati ad investimenti più corposi, si osserva una variazione negativa del tasso di interesse alle imprese di 1,54 punti tra il 2008 e il 2013. Anche in questo caso, restringendo l'arco temporale di riferimento emerge un peggioramento rispetto a quanto rilevato nel 2009 e nel 2010. In particolare, considerando il minimo registrato nel 2009 (3,13), il livello del dicembre 2013 risultava superiore di 1,69 punti. Va comunque considerato che nel 2013¹¹ si è assistito ad un generalizzato calo dei tassi per tutte le tipologie di prestiti, particolarmente evidente nel caso dei prestiti di lungo periodo.

Le tensioni sul mercato del credito hanno determinato non solo un'incidenza negativa sui prestiti bancari, ma altresì un incremento delle **imprese in sofferenza a livello regionale**. Per quanto concerne i prestiti (**fig. 7**), si osservano dinamiche differenti tra imprese piccole e medio-grandi. Considerando l'arco temporale 2007-2013, il volume di prestiti alle imprese maggiori si è ridotto dell'8%, facendo registrare un dato complessivo che si discosta dal trend negativo del biennio 2008-2009 e 2012-2013. Per le piccole imprese, nel 2013, il volume complessivo risulta invece di tre punti percentuali superiore al 2007; tuttavia, a partire dal 2012 si è osservato un drastico calo che ha determinato, in appena due anni, una contrazione dell'8,4%, vanificando i progressi registrati tra il 2007 e il 2011. Nello stesso tempo si è assistito ad un'esplosione delle imprese in sofferenza, ossia giudicate insolventi dal sistema bancario. Tale problematica ha interessato tutte le tipologie di impresa, pur con una incidenza più profonda fra le unità di maggiori dimensioni. Più nel dettaglio, nell'ambito delle medio-grandi imprese si è passati da 358 casi di insolvenza nel 2007 a 1.642 nel 2013 (+358,7%); tra le piccole imprese l'aumento è

¹¹ In termini relativi, il FVG presenta dei tassi per i prestiti a medio termine in linea con il resto dell'Italia (4,17) e del Nord-est (4,31). Le condizioni di credito risultano, invece, più vantaggiose rispetto al contesto nazionale per quanto concerne il breve termine: il tasso d'interesse alle piccole imprese è di 0,65 punti inferiore (Italia: 8,77) e quello per le medio-grandi di 0,85 (Italia: 6,17).

stato più contenuto, ma al contempo piuttosto allarmante: i casi osservati, infatti, sono passati da 173 (2007) a 405 (2013) con un incremento del 134,1%.

Fig. 7. Dinamica dei prestiti e delle sofferenze in Friuli Venezia Giulia per dimensione di impresa (2007= 100; valori in %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio e Associati su dati Banca d'Italia

La stretta creditizia e l'incremento delle aziende in sofferenza hanno determinato un aumento delle **procedure fallimentari**, indicatore per il quale il FVG presenta uno stato di criticità sia in termini di stock che di trend (**tab. 6**). In particolare, negli anni tra il 2007 e il 2013, il numero di procedure fallimentari è cresciuto a livello regionale del 124,2%, in linea con quanto osservato nel Nord-est ma in maniera superiore alla media nazionale (+104,9%). Analogamente a quanto osservato per l'andamento di prestiti e sofferenze, il 2013 è risultato essere un anno particolarmente negativo a livello regionale, con i fallimenti che sono cresciuti di oltre il 30% rispetto al 2012: in termini assoluti si contavano circa 117 procedure ogni 10.000 imprese, un risultato ben più ampio rispetto ai dati delle ripartizioni territoriali di raffronto (Italia: 71,5; Nord-est 82,2).

Tab. 6. Procedure fallimentari aperte ogni 10.000 imprese attive (2007-2013, valori in %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. % 2013-2007
Friuli-Venezia Giulia	52,1	61,7	93,9	93,0	85,4	89,4	116,8	+124,2%
Nord-est	36,1	44,2	61,1	68,7	67,1	62,3	82,2	+127,4%
Italia	34,9	38,7	49,0	58,5	59,8	59,7	71,5	+104,9%

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Banca d'Italia

In questo contesto congiunturale, **il settore agricoltura, silvicoltura e pesca ha fatto registrare, tra il 2008 e il 2013, un rilevante incremento dei flussi di prestito, mostrando un andamento divergente dal resto dell'economia regionale**. Come mostrato nella **tabella 7**, il volume dei finanziamenti erogati ha mantenuto tassi di crescita positivi per ciascuna delle annualità considerate, facendo registrare un incremento complessivo di 300 M€ (+27,7%), rispetto alla totalità delle imprese regionali, che mostrano una contrazione del 2,1%. La peculiarità del settore agricolo emerge, altresì, in rapporto alle altre principali branche economiche in termini di volumi di prestito erogati. Nel periodo 2008-2013, soltanto per le costruzioni si osserva un incremento – seppur limitato al 3% –, mentre emergono performance molto negative riferite alle attività manifatturiere (-8,5%) e immobiliari (-19,2%).

Tab. 7. Volumi di prestito erogati alle imprese per branca di attività (2008-2013, valori assoluti in milioni di euro e variazioni percentuali)

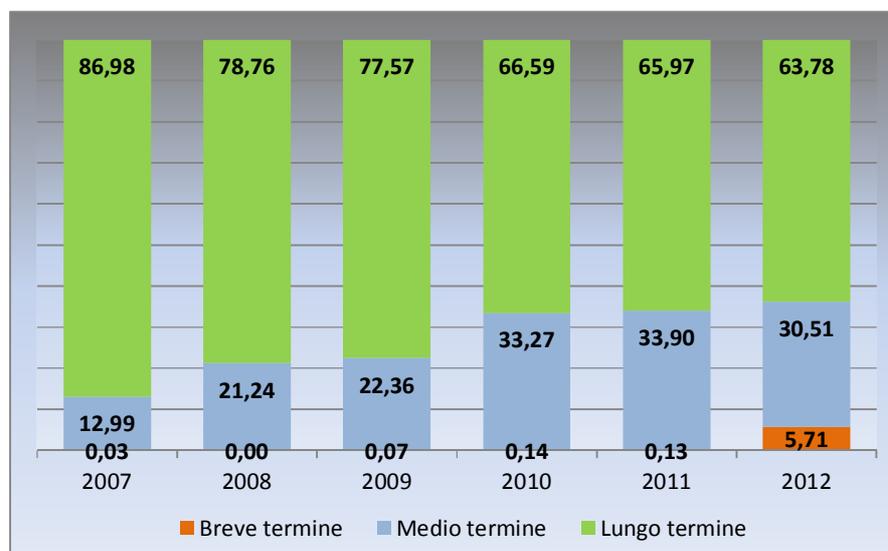
Durata prestito	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. % 2013-2008
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1.084	1.133	1.225	1.255	1.368	1.384	+27,7%
Attività manifatturiere	6.787	6.366	6.315	6.301	6.663	6.209	-8,5%
Costruzioni	2.742	2.715	2.682	2.526	2.880	2.824	+3,0%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	2.588	2.456	2.427	2.403	2.564	2.466	-4,7%
Attività immobiliari	2.199	2.144	2.142	2.127	2.224	1.776	-19,2%
Tutte le imprese	19.438	18.991	19.067	18.958	20.460	19.021	-2,1%

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Banca d'Italia

L'evoluzione appena analizzata può essere in parte ascritta al sistema di agevolazioni ad hoc per le imprese agricole regionali, nel quale un **ruolo centrale è ricoperto dal Fondo di rotazione**, che ha controbilanciato le sempre maggiori difficoltà di accesso al credito. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla drastica riduzione delle concessioni di **credito agrario** – riguardante i soli finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a quelle a esse connesse o collaterali – secondo le modalità stabilite dal Decreto Legislativo n. 385 del 1° settembre 1993 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia). Secondo i dati ISMEA, tra il 2007 e il 2012, con un netto inasprimento nel biennio 2011-2012, il volume dei mutui agrari si è contratto di circa un quinto (-19,5%). È interessante evidenziare come l'arretramento tra il 2007 e il 2012 sia interamente ascrivibile ai mutui a lungo termine (-10%), mentre sono cresciuti quelli a breve (+176%) e medio termine (+14%). L'evoluzione del credito a breve e medio termine, il cui andamento è comune all'area settentrionale del Paese¹², denota la crescente esigenza di finanziare l'attività ordinaria da parte delle imprese, a detrimento delle iniziative di investimento di medio-lungo periodo. In tal senso, la **figura 8** mostra come l'incidenza dei mutui di minore durata sul totale sia aumentata in maniera esponenziale nel periodo considerato: se nel 2007 i prestiti a breve e medio termine pesavano per appena il 13%, nel 2012 il peso degli stessi sul totale si è quasi triplicato (36%).

¹² Il credito agrario per prestiti a breve termine è cresciuto del 10% a livello nazionale: i valori riscontrati differiscono in maniera rilevante tra le macro-aree del Paese: Nord-ovest (+6%), Nord-est (+72%), Centro (-39%), Sud (+3%). Nel medesimo arco temporale il credito a medio termine è invece decresciuto del 9%, a seguito di un deterioramento del 2% nelle due macro-aree settentrionali, del 18% nel Centro e del 15% nel Sud. Infine il credito a lungo periodo fa registrare una diminuzione del 2%, risultante degli andamenti positivi del Nord-ovest (+1%) e del Nord-est (+3%) e negativi del Centro (-10%) e del Sud (-11%).

Fig. 8. Ripartizione del credito agrario per termine del finanziamento in Friuli Venezia Giulia (2007-2012, valori in %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio e Associati su dati Banca d'Italia - ISMEA

3.2.1 Il ruolo dei Confidi nel finanziamento delle piccole e medie imprese

Tra gli effetti del deterioramento delle condizioni di credito si è osservato l'aumento del ricorso a forme di garanzia e, di conseguenza, il **potenziamento del ruolo dei soggetti garanti**. Non sorprende, dunque, che tra il 2007 e il 2013 il rapporto tra l'ammontare generale delle garanzie alle imprese e quello dei prestiti in FVG sia aumentato di 6,6 punti percentuali, raggiungendo il 55,6% (Italia: 59%). Al contempo si è accresciuta l'importanza dei Confidi quali attori centrali nella emissione di garanzie sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle piccole e medie imprese. Nel 2013, il valore delle garanzie complessivamente erogate dai Confidi alle imprese localizzate sul territorio friulano si è assestato sui 479 milioni di euro, di cui 207 milioni a quelle non finanziarie con meno di 20 addetti; rispetto al 2012, si assiste, nello specifico, ad una crescita del 6,7%, ampiamente superiore alla variazione osservata a livello nazionale (+1,5%)¹³. Tale risultato deve essere considerato in maniera molto positiva, soprattutto alla luce dell'incidenza dei Confidi sul sistema economico regionale. Confrontando l'andamento dei finanziamenti concessi al gruppo di imprese garantite da Confidi e a quello non garantito, emerge chiaramente la funzione dei consorzi di garanzia nell'attutire le resistenze degli istituti di credito rispetto alla concessione di prestiti: nel 2013, infatti, le imprese friulane garantite con meno di 20 addetti hanno visto ridurre i finanziamenti del 2,7%, mentre per le altre l'arretramento osservato è stato del 4,6%¹⁴. Inoltre, l'effetto "cuscinetto" esercitato dai Confidi non è scontato se si considera che in molte aree del Paese non si sono riscontrati effetti positivi sui prestiti, e che a livello nazionale non si registrano significative differenze nei trend dei due gruppi di imprese.

Rispetto al sistema produttivo regionale nel suo complesso, il **ruolo dei Confidi in agricoltura** appare ridimensionato. Più in particolare, rapportando il valore dei prestiti garantiti dai Confidi sul totale dei prestiti emerge chiaramente il più basso tasso di penetrazione dei consorzi di garanzia tra le aziende del settore agricoltura. Come evidenziato nella **tabella 8**, considerando la totalità delle imprese con meno di 20 addetti, l'ammontare dei prestiti garantiti da Confidi risulta pari al 13,5% del totale, un dato superiore di 2,3 punti alla media nazionale; al contrario il

¹³ Banca d'Italia, l'Economia delle Regioni italiane nel 2013.

¹⁴ Tra il 2012 e il 2013 i prestiti erogati alle imprese friulane con meno di 20 addetti garantite da confidi sono calati da 499 a 486 milioni di euro, mentre tra quelle non garantite da confidi il credito erogato si è ridotto da 3.766 milioni di euro a 3.593.

medesimo rapporto, ristretto alle sole imprese agricole friulane con meno 20 addetti, mostra che solo l'8,1% del volume dei finanziamenti è coperto da Confidi. In questo caso il valore del FVG è sostanzialmente allineato alla media nazionale (7,7%), evidenziando, al netto di poche eccezioni (Emilia Romagna, ad esempio), come la bassa rilevanza dei Confidi tra le imprese agricole sia un fattore strutturale nazionale.

Tab. 8. Incidenza dei prestiti garantiti da Confidi nelle imprese con meno di 20 addetti nel 2013 (valori assoluti in milioni di euro)

	Agricoltura (< 20 addetti)				Totale imprese (< 20 addetti)			
	Prestiti		Totale	Incidenza dei prestiti garantiti da confidi	Prestiti		Totale	Incidenza dei prestiti garantiti da confidi
	garantiti da confidi	non garantiti da confidi			garantiti da confidi	non garantiti da confidi		
Friuli V.G.	76	863	939	8,1%	486	3.593	4.079	13,5%
Veneto	208	3.811	4.019	5,2%	2.055	19.330	21.385	10,6%
Trentino A.A.	137	1.433	1.570	8,7%	831	9.313	10.144	8,9%
Emilia R.	763	2.828	3.591	21,2%	3.237	16.555	19.792	19,6%
Italia	2.355	28.225	30.580	7,7%	19.139	171.409	190.548	11,2%

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Banca d'Italia

BOX 1 - Disequilibrio tra domanda e offerta di credito in agricoltura

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

Per l'esame del disequilibrio tra domanda e offerta di credito in agricoltura, si è fatto riferimento ai risultati riportati in un recente lavoro del MIPAAF¹⁵ a supporto della redazione della valutazione ex ante degli strumenti finanziari inclusi nei PSR 2014-2020, nel quale è stato costruito un modello econometrico finalizzato a stimare il *credit crunch*, definito come «calo dell'offerta di prestiti che non riflette una riduzione della domanda ovvero il peggioramento del rischio d'insolvenza, bensì scelte e vincoli interni alle stesse banche¹⁶». In funzione della predisposizione delle valutazioni ex ante¹⁷ regionali, nel documento del MIPAAF il *gap* tra domanda ed offerta è stato declinato anche a livello regionale. Per tale ragione – anche alla luce della validità metodologica proposta¹⁸ – si è fatto ricorso a tale fonte per l'analisi dal *gap* esistente.

L'esito della valutazione a livello nazionale fa emergere un drastico aumento della stretta creditizia, particolarmente accentuata nelle regioni settentrionali del Paese dove, tra il 2010 e il 2012, la differenza tra la domanda e l'offerta di credito è stata stimata in 175 milioni di euro, 7 in più di quanto registrato nel triennio 2007-2009; nel resto del Paese la crescita è stata rilevante ma più contenuta, con un aumento di 2,8 volte al centro e di 2,6 al sud. A livello territoriale, le regioni che hanno mostrato i maggiori livelli di disequilibrio sono state Lombardia (45 milioni), Emilia Romagna (40), Piemonte (35), Toscana (35) e

¹⁵ MIPAAF (2014), Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-2020. Risultati parziali della Valutazione ex ante nazionale, Roma.

¹⁶ MIPAAF (2014), op. cit., pag. 38.

¹⁷ MIPAAF (2014), op. cit., pag. 24.

¹⁸ Per una descrizione dettagliata della metodologia si rimanda all'Appendice I - Modello econometrico, MIPAAF (2014), op cit.

Sicilia (30). In FVG si è stimato un *credit crunch* triennale di 10 milioni di euro, un dato tra i più bassi dell'Italia settentrionale (meglio del FVG solo la Liguria¹⁹). Tuttavia, se si rapporta la stima del *credit crunch* al valore aggiunto del comparto primario in ciascuna regione (Tab. 9), si osserva come il FVG abbia risentito in modo significativo della stretta creditizia. L'incidenza del valore medio annuo del *credit crunch* ponderato sul valore aggiunto del comparto primario è, infatti, la seconda più alta tra le regioni del Nord-Italia (0,68%), dietro al Trentino Alto Adige (0,99%) e in linea con quanto rilevato per il Piemonte (0,67%). Le stime²⁰ presentate, quindi, evidenziano come in FVG sia presente un disequilibrio tra domanda e offerta di credito, superiore a quello rilevato nelle regioni limitrofe, che stimola la ricerca di adeguati strumenti di ingegneria finanziaria tendenti a ridurre tale gap.

Tab. 9. Credit crunch nel settore agricolo dell'Italia settentrionale e incidenza sul valore aggiunto (valori assoluti in milioni di euro)

Regioni	Valore aggiunto agricoltura, silvicoltura e pesca 2012 (a)	Media annua <i>credit crunch</i> 2010-2012 (b)	Incidenza percentuale del <i>credit crunch</i> sul valore aggiunto (b/a)
Trentino Alto Adige	506	5	0,99
Friuli Venezia Giulia	488	3,33	0,68
Piemonte	1.734	11,67	0,67
Lombardia	3.010	15	0,50
Emilia Romagna	2.907	13,33	0,46
Liguria	467	1,67	0,36
Veneto	2.504	8,33	0,33

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

¹⁹ La Valle d'Aosta non è stata inclusa nel modello.

²⁰ Il margine di errore del modello econometrico per le stime a livello regionale è del 10%.

4 Valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari

Nel presente capitolo, sulla base di differenti dimensioni di analisi (quantitative e qualitative), viene valutata l'opportunità di inserire il Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo tra gli strumenti finanziari a supporto degli investimenti delle imprese per il periodo di programmazione 2014-2020.

A partire da una riflessione generale sui vantaggi derivanti dal ricorso agli strumenti finanziari, nel **paragrafo 4.1** verranno esaminati gli elementi di significatività del Fondo di rotazione che ne giustificano il supporto da parte del FEASR, mentre al **paragrafo 4.2** verrà approfondita la specificità del Fondo attraverso una ricognizione delle agevolazioni alternative rivolte al medesimo target di prenditori: la finalità sottesa è quella di escludere incoerenze e ridondanze. Alla parte finale del capitolo (**paragrafi 4.3 e 4.4**), infine, è stata destinata l'analisi delle implicazioni sul tema degli aiuti di stato e sulla distorsione della concorrenza.

4.1 Analisi quantitativa e qualitativa del valore aggiunto degli strumenti finanziari

Le scelte concernenti gli strumenti di sostegno alle imprese risultano condizionate da fattori di contesto che, soprattutto negli ultimi anni, hanno determinato un radicale cambiamento nell'approccio delle Amministrazioni al tema. Da un lato, infatti, la stretta creditizia ha reso necessario porre una maggiore attenzione sulle interazioni tra imprese e settore bancario – attraverso interventi che mirano a favorire l'accesso al credito per le imprese – e, l'esigenza di contrarre la spesa pubblica a tutti i livelli di governo dall'altro, ha drasticamente ridotto le risorse destinate alle agevolazioni per il sistema produttivo nel suo complesso.

Secondo una recente indagine del MISE²¹, tra il 2006 e il 2012, il volume complessivo delle agevolazioni si è ridotto del 68,2% determinando la necessità di un uso più razionale delle minori risorse disponibili, ma anche ponendo una maggiore attenzione su quegli investimenti che ne garantiscono il rientro e quindi la possibilità di reinvestimento. Come mostrato nella **tabella 10**, il calo dei contributi è stato più accentuato a livello nazionale (-84,27%), che a livello regionale (-27,04%). Considerando il periodo caratterizzato dalla crisi economica internazionale si osserva come tra il 2009 e il 2012 le agevolazioni nazionali siano decresciute ad un tasso medio annuo del 23,3%, determinando una riduzione complessiva del 55,1%; al contrario a livello regionale l'impatto negativo è stato di appena il 5,1%, con un andamento positivo nel biennio 2010-2011 e negativo nel 2012.

Tab. 10. Agevolazioni concesse per livello di governo (2006-2012, valori in milioni di euro)

Livello	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. % 2012- 2006
Regionale	3.195	1.946	2.103	2.455	2.622	2.955	2.331	-27,04%
Nazionale	8.205	1.791	7.527	2.877	2.015	1.616	1.291	-84,27%
Totale	11.400	3.737	9.630	5.332	4.637	4.571	3.622	-68,23%

Note: i valori riportati sono al netto degli interventi di garanzia

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati MISE

Le esigenze dettate dal nuovo scenario socioeconomico hanno, di fatto, già prodotto delle modifiche nelle scelte delle Amministrazioni, provocando – in particolar modo per quanto concerne il livello nazionale – un ridimensionamento delle modalità di contributo a fondo perduto²², a vantaggio di altre forme di agevolazioni. I dati relativi al 2012 mostrano, infatti,

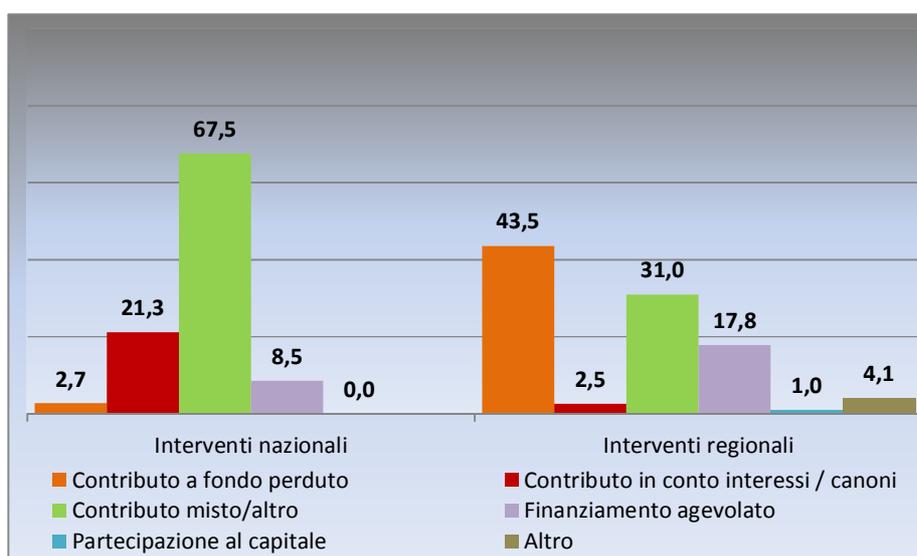
²¹ Ministero dello Sviluppo Economico (2014), Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2013, Roma.

²² I contributi a fondo perduto, intesi come la sommatoria dei contributi in conto capitale, contributo in conto esercizio e crediti di imposta, rappresentavano nel 2006 il 31% delle agevolazioni concesse dal livello di governo nazionale ed il 42,3% di quelle concesse dal livello regionale.

come le agevolazioni in conto capitale concesse dallo Stato italiano rappresentino una quota scarsamente rilevante delle sovvenzioni statali, attestandosi ad appena il 2,7% del totale. La sostanziale rinuncia a tale forma di sostegno è evidenziata, in particolare, dall'evoluzione di medio periodo: nel 2006 l'incidenza sul totale era di circa un terzo (33,9%) ed ha raggiunto i massimi livelli nel 2008 quando grazie ad un uso massiccio dei crediti di imposta era pari al 72,2%. Diversamente, per le sovvenzioni regionali i contributi a fondo perduto rappresentano ancora la forma più ricorrente di agevolazione attestandosi al 43,5% del totale. Il loro peso risulta maggiore rispetto al dato pre-crisi (2008: 37%), ma in calo rispetto al biennio 2010-2011 quando ha raggiunto, rispettivamente, il 47,7% e il 55,6%.

Tra gli altri strumenti alternativi hanno avuto una crescita consistente le forme miste di agevolazione²³, nonché i finanziamenti a tasso agevolato²⁴, i quali crescono sia a livello nazionale che regionale (cfr. **fig. 9**). Inoltre, sebbene ancora poco rilevanti in termini di importanza, sono state avviate le prime sperimentazioni di partecipazione al capitale sociale secondo la modalità dei *private equity*, prevalentemente per il sostegno alle *start-up* innovative.

Fig. 9. Ripartizione delle agevolazioni per tipologia (2012, valori in %)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati MISE

La crescente difficoltà di accesso al credito per le imprese, nonché il deterioramento delle condizioni di prestito, ha determinato un aumento della rilevanza delle garanzie a copertura dei finanziamenti. Il volume delle garanzie concesse da soggetti pubblici alle imprese è aumentato tra il 2006 e il 2012 del 261%, passando 1.250,7 milioni di euro a 4.515,5 milioni di euro, ed ha raggiunto il massimo nel 2010 quando ha sfiorato i 6 miliardi di euro (**tab. 11**). È opportuno rimarcare che lo sviluppo dell'uso delle garanzie a copertura dei finanziamenti (forma di sostegno indiretta) è in larga parte ascrivibile al Fondo Centrale di Garanzia, la cui operatività è incrementata soprattutto in relazione al riconoscimento della garanzia statale di ultima istanza che, a seguito dei provvedimenti anti-crisi del 2008 (art. 11, comma 4 D.L. 185/2008), consente di applicare la ponderazione zero alla quota parte di finanziamento coperta dalla garanzia.

²³ Tra il 2006 e il 2012 l'incidenza dei contributi misti sul totale delle agevolazioni, al netto delle garanzie, è cresciuta dal 61,1% al 67,5% a livello nazionale, e dal 24,8% al 31% a livello regionale.

²⁴ Tra il 2006 e il 2012 l'incidenza dei finanziamenti a tasso agevolato sul totale delle agevolazioni, al netto delle garanzie, è cresciuta dall'1,5% all'8,5% a livello nazionale, e dal 13,5% al 17,8% a livello regionale.

Tab. 11. Garanzie concesse per livello di governo (2006-2012, valori assoluti in milioni di euro)

Livello	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regionale	491,6	374,5	321,8	919,3	618,8	873	485,5
Nazionale	759,108	1.150,8	1.162,4	2.741,0	5.199,8	4.416,8	4.030,0
Totale	1.250,708	1.525,301	1.484,213	3.660,28	5.818,625	5.289,785	4.515,501

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati MISE

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

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

4.2 Analisi qualitativa del valore aggiunto degli strumenti finanziari

Utilizzando quale elemento di discriminazione il rientro delle risorse finanziarie erogate è possibile individuare quattro potenziali strumenti di ingegneria finanziaria sostenibili dal FEASR (**tab. 12**): a) **prestiti da fondi di rotazione**; b) **fondo di garanzia di rischio**; c) **fondo di capitale di rischio**; d) **fondo azionario**.

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

I finanziamenti a tasso agevolato o le garanzie si configurano come strumenti orientati, principalmente, a favorire l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese (PMI). Ciò

può avvenire assicurando uno sconto sugli interessi – attraverso il tasso agevolato – e quindi rendendo più sostenibile il prestito, oppure fornendo le garanzie richieste dagli istituti di credito per poter concedere il finanziamento. Nel primo caso il fondo anticipa il contributo ammesso, il quale poi viene restituito dal beneficiario secondo un piano di rientro definito ad un tasso di interesse inferiore a quello disponibile sul mercato. Nel secondo caso, la quota corrispondente alla percentuale di investimento coperto viene accantonata presso l'istituto di credito erogatore e restituita una volta terminato il rimborso.

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

Tab. 12. Tipologie di strumenti finanziari potenzialmente sostenibili dal FEASR

Strumento	Descrizione	Punti di forza
Prestiti da fondi di rotazione per prestiti	Erogazione di prestiti attraverso le risorse finanziarie di un Fondo di rotazione	<ul style="list-style-type: none"> Tasso di interesse agevolato Autoalimentazione del fondo attraverso i rimborsi delle rate
Fondo di garanzia	Impiego delle risorse di un Fondo in funzione di garanzia finanziaria a sostegno di un credito richiesto da un'impresa	<ul style="list-style-type: none"> Sostegno al credito delle PMI Rientro delle risorse accantonate una volta saldato il debito
Fondo di capitale di rischio	Investimento delle risorse di un Fondo nel capitale di impresa (generalmente nella fase di <i>start-up</i>) per un periodo di tempo predefinito	<ul style="list-style-type: none"> Possibilità di influenzare le scelte aziendali Maggiore controllo sull'operatività delle aziende Autoalimentazione del Fondo al momento della cessione delle quote Alto potenziale dell'investimento, sebbene con più elevati margini di rischio
Fondo azionario	Acquisto da parte di un Fondo di quote di capitale emesse a favore degli investitori	<ul style="list-style-type: none"> 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

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

4.2.1 Il Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo

Prima di analizzare le peculiarità del Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo è opportuno specificare che, alla luce delle innovazioni introdotte per i Fondi SIE 2014-2020, la possibilità di sostenerlo attraverso il FEASR appare coerente con l'impianto normativo relativo agli strumenti finanziari previsti dal titolo IV del Reg. (UE) n. 1303/2013 (artt. 37²⁵-46). L'art. 38 paragrafo 1 del Regolamento prevede, in particolare, la possibilità che l'AdG fornisca un contributo finanziario a favore di strumenti finanziari: a) istituiti a livello europeo, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione; b) istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti dall'AdG o sotto la sua responsabilità. In aggiunta, il paragrafo 3 indica come sostenibili anche eventuali «*strumenti finanziari già esistenti o nuovi specificamente concepiti per conseguire gli obiettivi specifici definiti nell'ambito delle pertinenti priorità*». In tal senso **il Fondo di rotazione parrebbe rientrare nella casistica individuata dall'art. 38, in quanto strumento regionale preesistente e concepito per perseguire obiettivi che sono in gran parte in linea con le finalità del FEASR**. Il Fondo, infatti, è attivo da oltre trenta anni²⁶, e la lunga storia operativa ne rappresenta il primo evidente punto di forza che, a parere del Valutatore, sostiene la scelta operata dall'Amministrazione regionale. Di conseguenza, esso **non è soggetto alle criticità connesse all'attivazione di un fondo ex novo, ma al contrario può vantare un modus operandi consolidato che garantisce l'accesso al credito in tempi molto ristretti**. Il Fondo di rotazione, infatti, può contare su una struttura di coordinamento, su sistemi informatici condivisi tra Amministrazione ed istituti di credito, e su un iter operativo semplificato che riduce al minimo gli oneri a carico delle imprese, permettendo una rapida attivazione dei finanziamenti. La **figura 10** sintetizza i passaggi funzionali al completamento dell'iter di concessione dei finanziamenti, mettendo in evidenza il ruolo di ciascun attore coinvolto (impresa-Regione-istituto di credito).

Fig. 10. Iter per la concessione dei finanziamenti per investimenti in produzione primaria o trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli



Fonte: Elaborazione Lattanzio e Associati

²⁵ L'art. 37, par. 1, riconosce per i Fondi SIE la possibilità di sostenere strumenti finanziari nell'ambito di uno o più programmi. Gli strumenti finanziari sono vincolati al sostegno ad investimenti che siano finanziariamente sostenibili e che non diano luogo a un finanziamento sufficiente da fonti di mercato.

²⁶ Il fondo è stato istituito con Legge regionale n. 80 del 20 novembre 1982, in attuazione a quanto previsto da una norma statale (la legge 546 del 1977) intervenuta a porre in essere una serie di interventi di soccorso e di sostegno al territorio regionale colpito dal terremoto del 1976.

Dal punto di vista tecnico, il Fondo di rotazione si configura come uno strumento per la concessione di finanziamenti (prestiti e mutui), a tassi agevolati, alle imprese del settore agricolo e della pesca per il tramite di banche convenzionate. La tipologia di interventi sostenuti dal Fondo riguarda, in maniera prioritaria, le seguenti destinazioni:

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

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

Non tutte le attività finanziate dal Fondo di rotazione rientrano nella possibile sfera di intervento del PSR. A tal proposito, l'art. 37 paragrafo 4 del Reg. (UE) n. 1303/2013 circoscrive gli ambiti di intervento degli strumenti finanziari, stabilendo che *«qualora gli strumenti finanziari sostengano il finanziamento delle imprese, incluse le PMI, tale sostegno è finalizzato alla creazione di nuove imprese, alla messa a disposizione di capitale nella fase iniziale, vale a dire capitale di costituzione e capitale di avviamento, di capitale di espansione, di capitale per il rafforzamento delle attività generali di un'impresa o per la realizzazione di nuovi progetti, la penetrazione di nuovi mercati o nuovi sviluppi da parte di imprese esistenti [...]»*. I parametri dettati dal Regolamento sembrano delineare quali **ambiti di convergenza tra i due strumenti**²⁷ **gli investimenti per la produzione primaria, la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, la creazione di sistemi agro-energetici, gli investimenti per le imprese di utilizzazione boschiva**. Le misure del Programma – misura 4 (interventi 4.1.a, 4.1.b, 4.1.c, 4.2) e misura 8 (intervento 8.6) – che prevedono, in alternativa al sostegno in conto capitale, il possibile ricorso al Fondo di rotazione rientrano pienamente in queste categorie, così come sintetizzato nella **figura 11**, dove è indicato per ciascuno intervento del PSR l'area o le aree di operatività del Fondo di rotazione.

Considerate le quattro aree di operatività del Fondo interessate dall'azione del PSR, gli investimenti per la produzione primaria e per la trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli assumono, sotto il profilo economico-finanziario, un peso rilevante sull'operatività complessiva dello strumento finanziario, mentre quelli per la creazione di sistemi

²⁷ È possibile considerare ammissibili quindi una buona parte delle aree di operatività previste dal Fondo di rotazione, ovvero: produzione primaria, commercializzazione e altri finanziamenti, mentre parrebbe non compatibile l'azione di "rafforzamento della struttura finanziaria". Va considerato, altresì, che tra i beneficiari degli interventi del Fondo di rotazione rientrano anche imprese appartenenti al settore pesca ed acquacoltura, non finanziabili con risorse FEASR.

agro-energetici e per le imprese di utilizzazione boschiva ricoprono un ruolo marginale, anche in virtù del fatto che non in tutte le annualità sono stati erogati prestiti con tale finalità.

Fig. 11. Ambiti di convergenza tra gli interventi del PSR FVG 2014-2020 e le aree di operatività del Fondo di rotazione



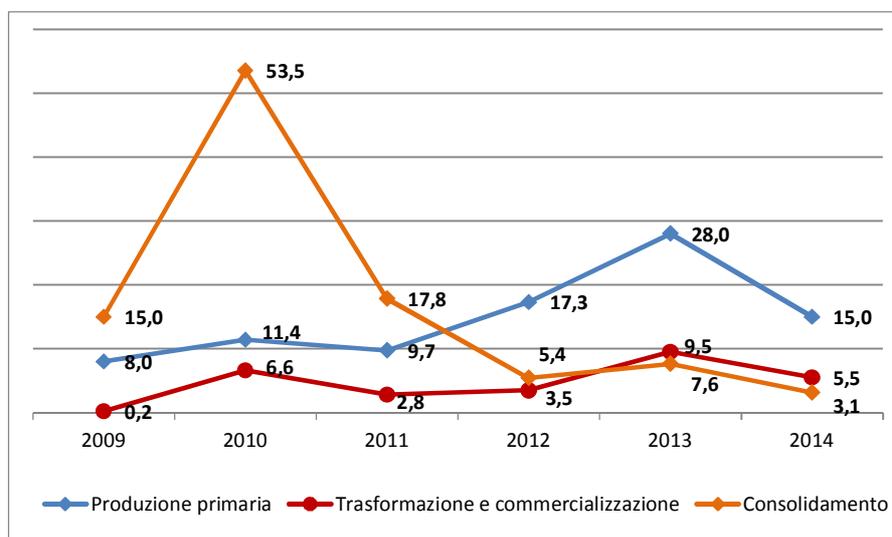
Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Come si evince dalla descrizione, seppur sintetica, della tipologia di operazioni attivabili, il Fondo di rotazione persegue la finalità di assistere le imprese rispetto ad una vasta gamma di esigenze che possono intervenire durante la vita delle stesse, prevedendo un supporto sia di natura anti-ciclica (in primo luogo il consolidamento dei debiti), sia orientato allo sviluppo delle attività e alla crescita della competitività aziendale. A tal proposito, è possibile evidenziare come il Fondo **abbia progressivamente rappresentato un "antidoto" alla frammentazione delle misure agevolate, configurandosi come prevalente punto di riferimento per le imprese del settore primario regionale**. Non a caso la sua operatività è cresciuta significativamente a partire dalla seconda metà degli anni 2000, in concomitanza con i tagli alla spesa pubblica e il deterioramento delle condizioni di credito, che hanno ridotto le opportunità di investimento da parte delle imprese. Infatti, tra il 1985 e il 2005 il Fondo non ha richiesto capitali aggiuntivi rispetto all'investimento iniziale, mantenendo una dotazione costantemente inferiore ai 10 milioni di euro annui. Ciò significa che il meccanismo rotativo è stato sufficiente a garantire la domanda di finanziamento da parte delle imprese locali. Tra il 2005 e il 2006 si è registrata una prima significativa crescita (da 12 a 27 milioni di euro), mentre l'incremento più rilevante si è registrato tra il 2009 e il 2010, quando l'erogazione di prestiti è cresciuta da 33 a 75 milioni di euro. Contestualmente, il Fondo è stato beneficiario di una capitalizzazione nell'ambito delle misure anti-crisi previste dalla Legge regionale n. 11 del 2009, che ha permesso di consolidare nel tempo gli elevati livelli di operatività raggiunti alla fine del decennio.

L'utilità del Fondo è confermata anche in questa particolare fase storica: tra il 2009 e il 2014, l'analisi sull'operatività del Fondo, mostra come, nonostante le crescenti difficoltà di accesso al credito, si sia registrato un significativo incremento degli investimenti per la produzione primaria e la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Più nel dettaglio, dall'esame della **figura 12** si evince come il picco della spesa si è avuto in concomitanza della fase più

acuta della recessione interna – il 2013 – quando complessivamente sono stati impiegati 37,5 milioni²⁸ di euro, ovvero 29,3 milioni in più di quanto investito nel 2009.

Fig. 12. Evoluzione del volume degli investimenti finanziati dal Fondo di rotazione regionale in agricoltura (2009-2014, valori assoluti in milioni di euro)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Considerando la strategia complessiva del PSR FVG 2014-2020 e, più in generale, gli obiettivi di crescita e sviluppo perseguiti attraverso i Fondi SIE, si può ritenere **che la capacità di alimentare investimenti altamente competitivi, tra l'altro, in un contesto di crisi, rappresenti un punto di forza del Fondo di rotazione, che porta ad avallare la scelta effettuata dall'Amministrazione regionale.**

Tra i fattori premianti connessi agli strumenti quali i “prestiti da fondi di rotazione per prestiti” un ruolo centrale, oltre al tasso di interesse agevolato, è rappresentato dall'autoalimentazione del fondo attraverso i rimborsi delle rate e quindi dall'automatico riutilizzo delle risorse investite. La **tabella 13** mette in luce l'**efficacia del meccanismo rotativo**, evidenziando come all'incremento dell'operatività del Fondo di rotazione è corrisposto un rapido aumento del volume dei rientri di rata. A partire dal 2012, in particolare, l'incremento delle disponibilità è determinato dalle anticipazioni e dagli accantonamenti dei rientri delle anticipazioni ai sensi della Legge regionale n. 11/2009. Ciò si è rivelato funzionale a soddisfare la domanda di credito esistente, come evidenziato dal sostanziale pareggio tra entrate e uscite nell'esercizio 2012, ed ha innescato per gli anni successivi un trend di incremento rilevante nei rientri di rate, cresciuti di 2,5 volte in un quadriennio.

Tab. 13. Disponibilità e uscite del Fondo di rotazione (2011-2014, valori assoluti in euro)

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

Note: la tabella è stata predisposta sulla base delle informazioni contabili contenute nei Documenti di programmazione delle entrate e delle uscite per gli esercizi dal 2011 al 2014, Servizio investimenti aziendali e sviluppo agricolo, Regione Friuli Venezia Giulia.

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

²⁸ Escludendo gli interventi per il consolidamento del capitale.

Un ulteriore elemento di pregio del Fondo di rotazione è rappresentato dalla **capacità di coinvolgere gli istituti di credito locali nell'erogazione dei finanziamenti**, i quali vengono concessi con concorso di capitale del Fondo e capitale bancario. **Il cinquanta per cento del prestito proviene dal Fondo e viene rimborsato ad un tasso agevolato (tasso zero per quel che concerne gli investimenti per la produzione primaria e la trasformazione e commercializzazione), mentre la rimanente metà è anticipata dall'istituto di credito ad un interesse pari all'Euribor²⁹ addizionato di uno spread non superiore ad 1,8. Tale meccanismo si presenta come un punto di forza sia in funzione anticiclica che di crescita:**

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

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

Tab. 14. Riepilogo delle condizioni di finanziamento degli investimenti per la produzione primaria e la trasformazione e commercializzazione

	Copertura massima	Importo massimo aiuto*	Durata	Preammortamento	Tasso di interesse
Produzione primaria	Quota fondo 50%	200.000 € (300.000 per le imprese in zona svantaggiata)	Quota fondo Max 10 anni	Quota fondo Max 24 mesi	Quota fondo 0
	Quota banca 50%		Quota banca >= Quota fondo	Quota banca >= Quota fondo	Quota banca Euribor 6 mesi + max 1,8 punti di spread annui
Trasformazione e commercializzazione	Quota fondo 50%	500.000 €	Quota fondo Max 10 anni	Quota fondo Max 24 mesi	Quota fondo 0
	Quota banca 50%		Quota banca >= Quota fondo	Quota banca >= Quota fondo	Quota banca Euribor 6 mesi + max 1,8 punti di spread annui

(*) Gli importi³⁰ sono relativi al valore attuale, alla data della concessione del finanziamento agevolato, della differenza tra gli importi degli interessi calcolati sui debiti residui risultanti dal piano di ammortamento del finanziamento applicando il tasso di riferimento stabilito dalla Commissione europea e gli interessi calcolati sugli stessi debiti residui applicando il tasso agevolato.

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

²⁹ L'Euribor è un tasso di riferimento, calcolato giornalmente, che indica il tasso di interesse medio delle transazioni finanziarie in euro tra le principali banche europee.

³⁰ <http://www.regione.fvg.it/rafv/cms/RAFVG/economia-imprese/agricoltura-foreste/FOGLIA1/FOGLIA3/>

4.3 Analisi di coerenza con altre forme di intervento pubblico indirizzate allo stesso mercato

Il Fondo di rotazione è stato congegnato anche in funzione di una razionalizzazione delle misure agevolate a favore delle imprese agricole. L'intento del legislatore regionale è stato quello di strutturare uno strumento finanziario trasversale alle possibili esigenze di un'impresa e ai differenti comparti che costituiscono il settore primario, fino al punto da poterlo configurare come un "contenitore di agevolazioni" accomunate dal meccanismo rotativo. A tutt'oggi, **il Fondo rappresenta il principale e maggiore strumento agevolativo per le imprese del settore agricolo sul territorio friulano**, al quale si affiancano misure, prevalentemente in conto capitale, di minore portata e con un raggio di azione limitato. Tra queste è possibile annoverare:

- i contributi per il rafforzamento ed il rilancio della competitività delle PMI, concessi dalle CCIAA nell'ambito del Programma Attuativo Regionale FSC 2007-2013. Si tratta di interventi in conto capitale limitati a specifiche finalità quali la certificazione di qualità, l'utilizzo del commercio elettronico ed il finanziamento di servizi di consulenza legati alla competitività aziendale. L'intervento è esteso a tutte le PMI della Regione indipendentemente dal settore;
- i contributi previsti nell'ambito del Sistema integrato dei servizi di sviluppo agricolo e rurale (SISSAR). Il documento di programmazione prevede l'assegnazione di contributi destinati alla realizzazione di servizi per la promozione del sistema della conoscenza per le PMI agricole. Le aree di intervento, che possono variare a seconda delle annualità³¹, riguardano la consulenza strategica e l'assistenza specialistica, i sistemi qualità, la divulgazione e informazione su prodotti e produttori regionali, il supporto ad attività di ricerca e sviluppo;
- le agevolazioni per l'acquisto di carburanti a prezzi agevolati, le cui procedure di assegnazione sono gestite dai Centri di Assistenza Agricola;
- gli incentivi per piani di ristrutturazione aziendale per il recupero della redditività e dell'efficienza di piccole aziende agricole in difficoltà (in esecuzione all'art. 16, commi 1 e 2 della L.R. 18/2004). Si tratta di finanziamenti³² a tasso agevolato finalizzati all'implementazione di piani di ristrutturazione presentati da imprese agricole, singole ed associate, di produzione primaria, che trasformano e commercializzano prodotti agricoli, e che altresì rispondono alla definizione comunitaria di piccola impresa, al fine di permettere il ripristino a lungo termine della redditività e dell'efficienza economico-finanziaria dell'impresa;
- il finanziamento di investimenti in tema di agricoltura sostenibile. Fino al 2010 sono stati emanati bandi in ottemperanza della L.R. 26/2005 che ha permesso di erogare, tra il 2005 e il 2010, contributi per 13,237 milioni di euro, di cui 6,841 per progetti realizzati da imprese e 6,396 per progetti di ricerca. Dal 2010 non sono stati più previsti ulteriori bandi, ma si può ritenere che tali finalità rientrino parzialmente tra quelle coperte dal Fondo di rotazione.

Estendendo l'analisi a livello nazionale, non si rileva uno strumento analogo a quello del Fondo di rotazione, soprattutto in riferimento ai soggetti beneficiari. Ad esempio, il Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS), istituito con il D.L. 83/2012 a seguito di un percorso di razionalizzazione delle norme e dei relativi strumenti di agevolazione³³, presenta parziali aree di sovrapposizione, ma in termini di destinazione. Esso è infatti rivolto al finanziamento di

³¹ I servizi per la promozione delle conoscenze attivati per il 2014 sono rivolti alla consulenza e assistenza specialistica altamente qualificata in viticoltura, olivicoltura e frutticoltura finalizzata allo sviluppo e all'applicazione di moderne tecniche di lotta guidata, integrata e biologica a valenza collettiva, riservata ai consorzi DOC e DOP viticoli, ai consorzi DOP olivicoli e alle organizzazioni di produttori (OO.PP.) nel settore frutticolo.

³² I finanziamenti coprono il 100% delle poste riportate nel piano di ristrutturazione e prevedono il coinvolgimento, per il cinquanta per cento, del capitale di una banca, con le caratteristiche delle operazioni finanziate attraverso lo strumento del Fondo di rotazione, sotto forma di mutui agevolati, per la durata massima di 10 anni, con rientri delle rate semestrali.

³³ Con l'istituzione di tale Fondo è stato archiviato il precedente Fondo Speciale Rotativo, istituito con Legge 46/1982.

programmi e di interventi con un impatto significativo sulla competitività dell'apparato produttivo e persegue, in linea con la Strategia Europa 2020, le seguenti finalità³⁴:

- la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo, anche tramite il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese;
- il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo degli impianti e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma;
- la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti esteri, anche in raccordo con le azioni che saranno attivate dall'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Tuttavia, l'accesso alle risorse del FCS è limitato alle sole imprese agro-industriali³⁵, e pertanto esclude dal proprio target una larghissima parte dei potenziali beneficiari del Fondo di rotazione regionale.

Sempre a livello nazionale, l'ISMEA gestisce il Fondo di investimento nel capitale di rischio³⁶, finalizzato a supportare i programmi di investimento di PMI operanti nei settori agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura. Lo strumento presuppone tre modalità di intervento nel capitale societario:

- acquisizione di partecipazioni di minoranza: prevede una partecipazione inferiore al 50% del capitale sociale per una durata non definita (mediamente tra i 5 e i 7 anni) e comporta un obbligo di riacquisto da parte dei soci. È previsto che il fondo partecipi ad una distribuzione degli utili fino ad un rendimento delle partecipazioni pari al tasso *Interest Rate Swap* a cinque anni aumentato di 200 punti base;
- erogazione di un prestito partecipativo³⁷: qualora il Fondo abbia acquistato una partecipazione di minoranza, esso può erogare un prestito partecipativo per un importo inferiore al 30% della quota detenuta e per la durata fissa di 7 anni (di cui due anni di preammortamento);
- fondo di fondi: può partecipare indirettamente al capitale di rischio acquistando nuove quote di partecipazione minoritaria di fondi privati che hanno investito in imprese del settore agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura.

Il Fondo gestito da ISMEA può rappresentare uno strumento finanziario alternativo al Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo, in quanto si riferisce al medesimo target di prenditori – anche se con differente livello territoriale – e mostra una parziale sovrapposizione delle finalità. È possibile evidenziare, tuttavia, due importanti differenze: in primo luogo la diversa natura dello strumento, che presuppone un **maggior profilo di rischio**, essendo i rientri legati all'andamento delle imprese; in secondo luogo, la funzione del Fondo di investimento è esclusivamente legata ad investimenti di sviluppo, mentre sono espressamente vietate

³⁴ Il Ministero dello Sviluppo Economico, con il Decreto dell'8 Marzo 2013 (pubblicato in G.U. 113 del 16 maggio 2013) ne ha fissato definitivamente le priorità, le forme e le intensità massime di aiuto concedibili.

³⁵ Più nel dettaglio, i beneficiari del FCS sono: le imprese che esercitano attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi oppure un'attività di trasporto per terra, per acqua o per aria; le imprese agro-industriali che svolgono prevalentemente attività industriale; le imprese artigiane di produzione di beni; i centri di ricerca con personalità giuridica; gli organismi di ricerca (solo in progetti congiunti).

³⁶ Con Decreto ministeriale n. 206 del 11 marzo 2011, il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, ha emanato il regolamento attuativo del regime di aiuto.

³⁷ Il tasso applicato ai prestiti partecipativi è determinato in funzione del *rating* dell'impresa e comunque non potrà superare il tasso base calcolato nel rispetto di quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (2008/C 14/02).

operazioni anticicliche, rivolte al consolidamento di passività o ad imprese in stato di difficoltà finanziaria.

Se il FCS e il Fondo di investimento (ISMEA) possono, stante le peculiarità sopra evidenziate, essere considerati alternativi al Fondo di rotazione, un ruolo complementare può essere invece attribuito agli strumenti di garanzia tesi a favorire l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese e l'ottenimento di condizioni di restituzione del prestito meno onerose. A livello regionale, attraverso la L. R. 4/2005, è stato istituito il Fondo Regionale di Garanzia per le PMI, al quale possono accedere anche le aziende del settore agricolo. I meccanismi operativi prevedono il rilascio di una cogaranzia che affianchi quelle concesse dai Confidi convenzionati. La cogaranzia può essere applicata a finanziamenti a breve termine per l'operatività corrente, e a medio termine per il consolidamento di passività e la rimodulazione di pregresse esposizioni finanziarie. Inoltre, la L.R. 11/2009 ha aggiunto un'ulteriore controgaranzia a valere direttamente sulle disponibilità del bilancio della Regione FVG.

A livello nazionale, uno strumento con finalità analoghe a quelle del Fondo Regionale di Garanzia è rappresentato dal Fondo Centrale di Garanzia, attivo dal 1999 presso il Mediocredito Centrale S.p.A., che emette sia garanzie in favore di PMI operanti sul territorio nazionale, per qualsiasi tipologia di operazione, purché direttamente finalizzata all'attività d'impresa, sia controgaranzie a copertura delle garanzie emesse dai Confidi e da Fondi ad hoc. L'istruttoria funzionale alla concessione della garanzia si basa su modelli di valutazione diversificati in base alle caratteristiche oggettive dell'impresa, che utilizzano i dati di bilancio (o delle dichiarazioni fiscali) degli ultimi due esercizi (nei casi di *start-up* la valutazione è realizzata sulla base di piani previsionali). L'applicazione delle garanzie alle imprese agricole è tuttavia limitata alla sola controgaranzia e, pertanto, la sua diffusione tra le PMI è piuttosto limitata³⁸.

In aggiunta l'ISMEA, mediante la Società gestione fondi per l'agroalimentare (SGFA), gestisce gli interventi per il rilascio delle garanzie dirette³⁹ e delle garanzie sussidiarie, sulla base del Decreto legge del 14 marzo 2005, n. 35 – convertito nella Legge 14 maggio 2005 n. 80⁴⁰ – che ha soppresso il Fondo Interbancario di Garanzia.

In conclusione, è possibile affermare che il **Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo presenta peculiarità tali da potersi configurare come principale punto di riferimento tra gli strumenti finanziari a favore delle imprese agricole friulane**, considerata l'assenza di misure agevolative pienamente comparabili in termini di soluzioni a loro disposizione. **Il Fondo di rotazione si pone, altresì, in piena coerenza con lo sviluppo di strumenti di garanzia**, i quali sono indirizzati a favorire la concessione dei finanziamenti e migliorare le condizioni di credito. **In tal senso può essere evidenziata una possibile forte sinergia con il Fondo Regionale di Garanzia per le PMI.**

4.4 Implicazioni in materia di aiuti di stato

Il Fondo di rotazione opera nel rispetto delle normative comunitarie in tema di aiuti di stato per il settore agricolo. Nello specifico, nell'arco della sua storia operativa ha erogato i singoli prestiti secondo i regimi di aiuto "di esenzione" (Reg. (CE) n. 1857/2006 e Reg. (UE) n. 702/2014), la cui intensità è stimata in percentuale dell'investimento, o "de minimis" (Reg. (UE) n. 1407/2013 e Reg. (UE) n. 1408/2013), il quale, al contrario, prevede un importo massimo predefinito. Trattandosi di finanziamenti a tasso agevolato, l'entità degli aiuti, espressa in termini di equivalente sovvenzione lordo (ESL), è stata definita dalla differenza tra gli interessi calcolati al tasso di interesse di riferimento fissato dalla Ce e quelli effettivamente da corrispondere in virtù

³⁸ Il volume di controgaranzie concesse nei primi sette mesi del 2014 alle sole imprese agricole rappresentava appena lo 0,2% delle concessioni totali (Fonte: www.fondidigaranzia.mcc.it).

³⁹ L'obiettivo della garanzia diretta è favorire l'accesso al credito delle aziende agricole, attraverso l'abbattimento degli *spread* e la riduzione del patrimonio di vigilanza delle banche richiesto da Basilea 2.

⁴⁰ Tale normativa ha inoltre stabilito l'applicazione di una controgaranzia dello Stato sugli impegni di SGFA.

dell'agevolazione. La **tabella 15** riassume, limitatamente agli interventi rivolti al settore agricolo, il regime applicato in base alla destinazione del prestito.

Tab. 15. Regimi di aiuto applicati per tipologia di finanziamento nell'ambito del Fondo di rotazione in agricoltura

Tipologia di finanziamento	Regime di aiuto
Investimenti per la produzione primaria	Esenzione (Reg. (CE) n. 1857/2006 e Reg. (UE) n. 702/2014)
Trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli	Esenzione (Reg. (CE) n. 1857/2006 e Reg. (UE) n. 702/2014)
Rafforzamento delle struttura finanziaria	De minimis (Reg. (UE) n. 1408/2013)
Anticipo del valore commerciale dei prodotti agricoli	De minimis (Reg. (UE) n. 1408/2013)
Sistemi agro-energetici	De minimis (Reg. (UE) n. 140713)
Imprese di utilizzazione boschiva	Esenzione (Reg. (CE) n. 1857/2006 e Reg. (UE) n. 702/2014)
Anticipazione alle associazioni allevatori	De minimis (Reg. (UE) n. 1408/2013)

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

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

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

In riferimento agli aiuti alle PMI attive nella produzione agricola primaria, nella trasformazione di prodotti agricoli o nella commercializzazione di prodotti agricoli, essi possono essere concessi in regime di esenzione qualora soddisfino almeno un obiettivo tra i seguenti: a) miglioramento del rendimento e della sostenibilità globale dell'azienda agricola; b) miglioramento dell'ambiente naturale, delle condizioni di igiene o del benessere degli animali; c) realizzazione e miglioramento delle infrastrutture connesse allo sviluppo, all'adeguamento e alla modernizzazione dell'agricoltura; d) adempimento degli impegni agro-climatico-ambientali; e) ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali. Si può pertanto ritenere che **gli interventi che il PSR intende finanziare attraverso il Fondo di rotazione rientrano pienamente nel perimetro individuato dal Regolamento** – con particolare riferimento ai punti a) e b) – e, di conseguenza, potranno essere erogati secondo il regime descritto. Preme fare osservare che l'inquadramento nel regime previsto dal Reg. (UE) n. 702/2014 è vincolato alla soglia massima di 500 mila euro per impresa, in riferimento ad investimenti materiali o immateriali nelle aziende agricole legate alla produzione agricola primaria, ed a 7,5 milioni di euro nel settore della trasformazione di prodotti agricoli e della commercializzazione di prodotti. L'intensità di aiuto prevista per il FVG non dovrà superare il 40%, ma potrà essere maggiorata di 20 punti in base a determinate caratteristiche del beneficiario e/o dell'investimento (giovani agricoltori, neoimprenditori, investimenti collettivi, localizzazione in zone soggette a vincoli naturali o specifici, sovvenzionati nell'ambito del partenariato europeo per l'innovazione).

Relativamente agli aiuti al settore forestale rientrano nel regime di esenzione gli investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti

delle foreste, in linea con l'intervento 8.6 del PSR 2014-2020. In tal caso l'intensità dell'aiuto non dovrà superare il 40%, escludendo possibili maggiorazioni.

Per quanto concerne le agevolazioni in "de minimis", esse fanno riferimento al Reg. (UE) n. 1408/2013, il quale è specifico per le sole imprese agricole ed è stato applicato a partire dal 1° gennaio 2014. Rispetto al precedente Reg. (CE) n. 1535/2007, l'importo massimo per beneficiario è stato aumentato da 7.500 a 15.000 euro, su un periodo di tre esercizi finanziari, e il massimale per Stato membro è passato dallo 0,75 all'1 per cento del valore della produzione agricola. Nell'ambito della gestione del Fondo tale regime è stato applicato prevalentemente per il consolidamento delle operazioni finanziarie che, comunque, non saranno interessate dagli interventi del PSR. Un'unica eccezione riguarda il sostegno alla creazione di sistemi agro-energetici che rispondono al Reg. (UE) n. 1407/2013, rivolto a tutte le PMI eccetto quelle agricole, in quanto prevede di finanziare la partecipazione a società di capitale che gestiscono impianti di produzione di energia situati sul territorio regionale.

Nel complesso si può, quindi, ritenere che il Fondo operi nel pieno rispetto delle normative in materia di aiuti di stato e, conseguentemente, non determini distorsioni della concorrenza.

4.5 Misure intese a contenere la distorsione di mercato

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

- **necessità dell'intervento statale.** Il sostegno del Fondo agisce in una fase di documentata stretta creditizia che penalizza la capacità di investimento delle imprese. L'intervento dello Stato si rivela, quindi, funzionale al superamento di un fallimento di mercato, contribuendo ad un funzionamento efficiente e rafforzando la competitività;
- **perseguimento di un obiettivo di interesse comune.** Gli obiettivi perseguiti attraverso il Fondo di rotazione sono inquadrati all'interno di una chiara strategia di sviluppo territoriale, che può portare benefici per l'intero settore agro-forestale friulano. Gli effetti trasversali positivi possono essere ricondotti a due aspetti: a) il miglioramento delle relazioni tra imprese, istituzioni e istituti di credito che può rappresentare un modello concertativo efficace rispetto al contesto recessivo in atto e replicabile anche in altri settori produttivi; b) il contributo al perseguimento delle Priorità per lo sviluppo rurale, quali l'aumento della competitività dell'agricoltura e della redditività delle aziende agricole, un'organizzazione più efficace della filiera, l'uso efficiente e sostenibile delle risorse energetiche;
- **effetto incentivazione.** Gli aiuti del Fondo sono strutturati con la finalità di creare le condizioni affinché un investimento possa effettivamente essere realizzato. Non si tratta, quindi, di una semplice sovvenzione che elimina quegli ostacoli, come ad es. l'elevato costo del credito, che possono comprometterne o ridimensionarne l'implementazione;
- **proporzionalità dell'aiuto.** Gli aiuti sono concessi per un importo limitato secondo i regimi di esenzione (Reg. (UE) n. 702/2014) e "de minimis" (Reg. (UE) n. 1408/2013);
- **limitazione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi.** Gli aiuti concessi non presentano caratteristiche tali da generare distorsioni del mercato dei prodotti, né effetti sull'ubicazione e, pertanto, non concorrono a generare inefficienze allocative. In

particolare, alla luce delle possibili distorsioni individuate dalla Ce, si può ritenere che il sostegno del Fondo non ricada nella seguente casistica:

- penalizzazione dei produttori più efficienti: le agevolazioni sono concesse sulla base di un'attenta istruttoria relativa al progetto di investimento e alla solidità finanziaria dell'impresa. Pertanto, tale processo dovrebbe scongiurare sia il rischio sia di finanziare progetti dall'impatto modesto, sia quello di sostenere imprese che hanno evidenziato profili di inefficienza finanziaria. Preme fare osservare come **il modello proposto è chiaramente orientato a favorire le idee più virtuose e le imprese sane, il cui sviluppo è ostacolato dai fallimenti di mercato**;
- aumento o mantenimento di un potere di mercato da parte di un beneficiario: la struttura produttiva agricola del FVG si presenta largamente frammentata e caratterizzata da una netta predominanza di micro-imprese. In tal senso **non vi è il rischio di favorire posizioni dominanti che alterino la concorrenza**. Occorre, inoltre, considerare che né l'entità del contributo – nel rispetto dei minimi imposti dalla normativa comunitaria – né la tipologia sono tali da determinare alterazione nelle gerarchie di mercato. Va infatti sottolineato che il finanziamento agevolato, diversamente dal contributo in conto capitale, prevede il rimborso della cifra erogata e dipende, di fatto, dai profitti generati dall'investimento. Pertanto eventuali modifiche nella gerarchia tra imprese dovranno essere ascritte alla qualità degli investimenti proposti;
- incidenza sull'ubicazione degli investimenti: la presenza della misura agevolativa non incentiva un trasferimento di investimenti da altre aree dell'Ue verso il territorio regionale. **Lo strumento, infatti, è rivolto ad imprese già esistenti e l'entità del contributo non è tale da incoraggiare le imprese esterne a delocalizzare le attività in FVG; inoltre, i finanziamenti a tasso agevolato sono una misura largamente diffusa a livello comunitario** e, dunque, non rappresentano una peculiarità del territorio friulano;
- finanziamento di settori/imprese in declino assoluto: il settore agricolo non presenta tali caratteristiche, né sotto il profilo dei risultati economici né in rapporto all'importanza strategica rispetto all'economia regionale nel suo complesso. Per quanto concerne le imprese, come specificato in precedenza, **l'istruttoria antecedente alla concessione dell'agevolazione offre ampie garanzie rispetto alla sostenibilità finanziaria delle PMI supportate**.

5 Stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive

L'obiettivo del presente capitolo è quello di valutare, seguendo le indicazioni presenti nelle Linee guida⁴¹, come nel PSR FVG 2014-2020 si siano concretizzate le previsioni del Reg. (UE) n. 1303/2013 art. 37, paragrafo 2, lettera c): «una stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previsto) [...]».

A partire da una disamina delle risorse pubbliche e private aggiuntive che il Programma ha la possibilità di attirare (**paragrafo 5.1**), verranno esaminati gli effetti moltiplicativi del Fondo di rotazione (**paragrafo 5.2**).

Risulta opportuno sottolineare come, in questa fase, addivenire ad una stima quantitativa delle risorse aggiuntive private e pubbliche attratte dagli strumenti finanziari risulti di difficile interpretazione, non sussistendo ancora una chiara identificazione degli strumenti finanziari che verranno adottati dall'Amministrazione regionale.

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

Al fine di addivenire ad una prima stima delle risorse pubbliche e private che possono essere attratte dal PSR, è opportuno tenere in considerazione alcuni aspetti in termini di genesi delle risorse, che possono:

- derivare da più Fondi SIE;
- essere sia di natura pubblica che privata;
- essere attivate nelle varie fasi dell'iter procedurale, a partire dall'Autorità di Gestione fino ad arrivare ai beneficiari finali;
- essere di natura finanziaria, ma anche sotto forma di contributi in natura, come disciplinato dall'art. 69 del Reg. (UE) n. 1303/2013.

Considerando congiuntamente il primo e il secondo aspetto, l'identificazione delle potenziali sorgenti di finanziamento (pubbliche e private) si inserisce nelle previsioni, adottate dalla Ce, di una maggiore integrazione strategica nell'articolazione degli obiettivi tra i vari Fondi SIE, attraverso il Quadro Strategico Comune e il recepimento, a livello nazionale, dell'Accordo di Partenariato (AP).

Il PSR FVG prevede una chiara esplicitazione della possibilità di interventi plurifondo, sia in ambito LEADER che per la gestione dell'ITI Aree Interne. Nello specifico, per l'attuazione da parte dei GAL delle **strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)**, il **metodo LEADER** è in grado di contribuire allo sviluppo rurale favorendo l'integrazione di risorse pubbliche e private aggiuntive ai fondi FEASR. In tal senso, quindi, **la misura 19 - Sviluppo locale LEADER fornisce gli indirizzi e gli strumenti di ammissibilità delle azioni finanziabili dai Fondi SIE**, purché concorrenti all'attuazione degli obiettivi del PSR e della strategia di sviluppo locale. Dal PSR 2014-2020 si evince che «le azioni saranno coordinate attraverso uno o più degli ambiti tematici di intervento indicati nella misura (in conformità con l'AP) e che il PSR individua come elementi di integrazione coerenti con le scelte di politica di sviluppo per le aree interessate dall'intervento, specificando altresì i criteri per la complementarità o non sovrapposizione rispetto ad altri interventi del Programma». Per la valutazione delle SSL, inoltre, viene assicurata una procedura di selezione che prevede la partecipazione, oltre ai referenti FEASR, anche dell'AdG dei programmi regionali 2014-2020

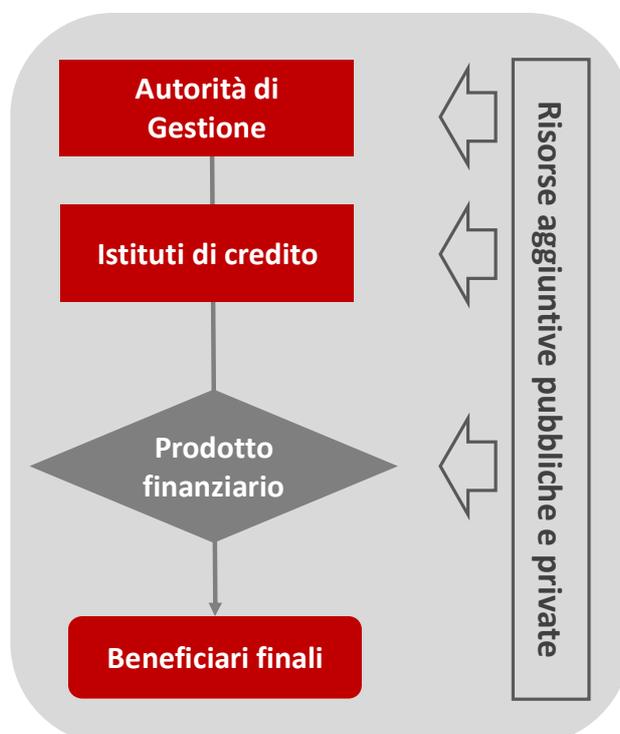
⁴¹ Per questo specifico capitolo si fa riferimento alla lettura congiunta dei documenti Volume I "General methodology covering all thematic objectives" e Volume III "Enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Thematic objective 3)" dell'Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period (European Commission, 2014).

cofinanziati dal FESR e dal FSE, nonché delle strutture competenti sui temi di cooperazione territoriale europea, politiche economiche e politiche per la montagna.

Altro strumento messo in campo dalla Regione, per il periodo di programmazione 2014-2020, è l'**ITI Aree interne** che accoglie le indicazioni dell'AP relative alla "Strategia nazionale per le aree interne del Paese". Per quanto riguarda il territorio regionale, le aree interne coincidono per la gran parte con le zone montane, per cui l'area di attuazione del prototipo è un'area della montagna friulana, potenzialmente interessata all'approccio LEADER. Per tale motivo l'ITI – cofinanziato dai PO FESR e FSE – è integrato dal FEASR attraverso il LEADER che, per tale precipua finalità, riserva una quota finanziaria al GAL la cui strategia di sviluppo locale partecipa al progetto.

Considerando i vari livelli procedurali in cui le risorse aggiuntive possono intervenire (fig. 13), è ipotizzabile un flusso di risorse di natura preminentemente pubblica nelle fasi iniziali del processo, sulle quali potranno inserirsi le risorse di natura privata concesse dagli Istituti di credito per le quote a loro spettanti in base al meccanismo del Fondo di rotazione, o altri strumenti finanziari che verranno posti in essere.

Fig. 13. Livelli in cui le risorse pubbliche e private possono intervenire



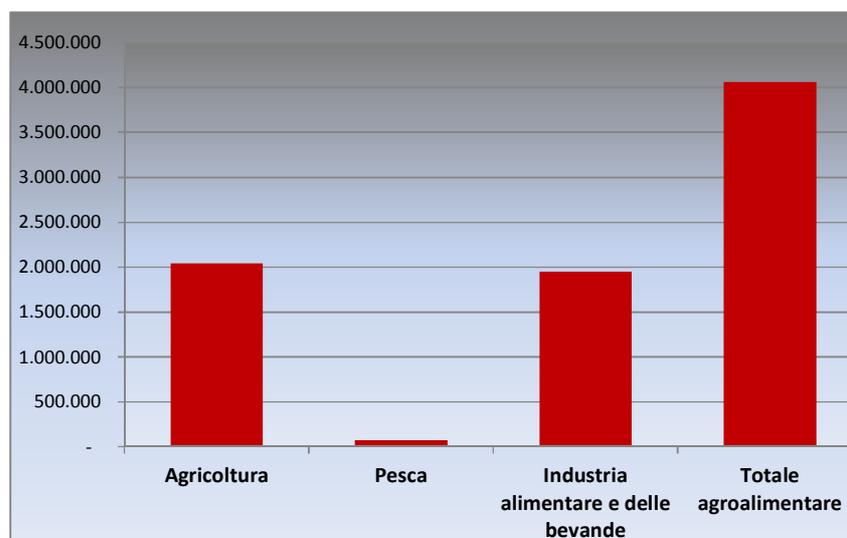
Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Come riportato nella premessa al presente capitolo, in questa fase risulta prematuro effettuare una stima quantitativa delle risorse aggiuntive che potranno essere drenate dal Programma. Tuttavia, appare logico presumere che la combinazione tra diversi strumenti finanziari presenti nei vari Fondi SIE possa aumentare le sinergie (mediante una compartecipazione finanziaria tra più Fondi), ma al tempo stesso, come emerso durante la Programmazione 2007-2013, potrebbe generare dei ritardi applicativi e delle complessità gestionali tali da ridurre gli effetti positivi. Per il FVG risulta, infatti, del tutto emblematico il caso della gestione delle misure afferenti al rafforzamento del capitale umano che, nel corso della Programmazione 2007-2013, sono state attivate nell'ambito del FSE⁴², mentre nella proposta di PSR 2014-2020 sono rientrate nella gestione diretta del FEASR. Secondo quanto riportato nella Relazione Annuale di

⁴² Ad eccezione della misura 341, inerente alla formazione degli animatori locali che operano alle dipendenze dell'Agenzia Regionale per lo Sviluppo Rurale (ERSA).

Esecuzione (RAE) 2012 del PO FSE 2007-2013, agli interventi rivolti al settore agroalimentare sono stati destinati circa 4 M€ (fig. 14), pari all'1,3% delle risorse complessive della dotazione proveniente dal contributo comunitario del FSE regionale, mentre nell'attuale proposta del PSR si prevedono 8,4 M€ per attività formative, informative e servizi consulenziali (misura 1 e 2). Per quanto riguarda il PO FSE è quindi ipotizzabile, nell'attuale programmazione, una possibile contrazione delle risorse aggiuntive destinate ai temi formativi e informativi. Ciononostante, il ruolo fortemente trasversale assunto dalle misure sulla crescita del capitale umano nell'ambito del FEASR, porta a ritenere coerente la scelta programmatica di adottare tali misure in ambito PSR, a prescindere da una valutazione di natura finanziaria plurifondo.

Fig. 14. Ripartizione delle risorse cumulate destinate dal PO FSE al settore agroalimentare (valori assoluti in euro)



Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati RAE 2012 FSE della Regione Friuli Venezia Giulia

5.2 Stima dell'effetto moltiplicatore previsto

Come analizzato al § 4.2, esistono varie tipologie di strumenti finanziari (fondo di garanzia di rischio, fondo di capitale di rischio, fondo azionario) ma, tra questi, il Fondo di rotazione regionale, sia per l'effetto moltiplicatore che per la caratteristica rotativa dello strumento stesso, sembra rispondere in maniera più puntuale alle istanze presenti nel Reg. (UE) n. 1303/2013: «(34) Gli strumenti finanziari sono sempre più importanti dato il loro effetto moltiplicatore sui fondi SIE, la loro capacità di associare diverse forme di risorse pubbliche e private a sostegno di obiettivi di politiche pubbliche e poiché le forme di rotazione dei mezzi finanziari rendono tale sostegno più sostenibile a lungo termine».

Secondo le modalità di applicazione dell'art. 140 del Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 paragrafo 2, lettera d), per effetto moltiplicatore si considera: «il contributo dell'Unione a uno strumento finanziario è inteso a mobilitare un investimento globale che supera l'entità del contributo dell'Unione conformemente agli indicatori previamente definiti». In tale ottica, e seguendo le indicazioni delle Linee Guida, il *leverage* è pari alla «quantità di finanziamenti ai beneficiari finali ammissibili diviso per l'importo del contributo dell'Unione».

Nell'ambito della proposta di PSR 2014-2020, l'Amministrazione regionale ha previsto, per la misura 4 (interventi 4.1.a, 4.1.b, 4.1.c, 4.2) e per la misura 8 (intervento 8.6), la possibilità di optare, in alternativa al sostegno in conto capitale, per l'utilizzo del Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo. Come mostrato nella **tabella 16**, le due misure fanno

riferimento a tre differenti Priorità dello sviluppo rurale (art. 5 Reg. (UE) 1305/2013) e intercettano una dotazione finanziaria di 97 M€⁴³.

Tab. 16. Misure del PSR 2014-2020 che prevedono l'opzione del Fondo di rotazione

Priorità	Misura	Intervento	Dotazione finanziaria
2	4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali (art.17)	4.1.a - Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole	73.000.000
		4.1.b - Efficientamento dell'uso dell'acqua nelle aziende agricole	5.000.000
4.1.c - Efficientamento energetico delle aziende agricole e agro-alimentari		1.000.000	
4.2 - Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo di prodotti agricoli		13.000.000	
3			
5	8 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (artt. 21-26)	8.6 - Tecnologie forestali per la trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste	5.000.000
Totale			97.000.000

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

In questa fase la **quantificazione dell'effetto moltiplicatore si baserà sulla stima preliminare del fabbisogno finanziario legato al Fondo di rotazione e dei rientri**, dato che nell'attuale proposta di Programma non sono presenti indicazioni di dettaglio. In particolare, l'effetto moltiplicatore verrà calcolato considerando diverse tipologie di prestiti con una durata pari a 10 e 15 anni.

5.2.1 Stima del fabbisogno finanziario e dei rientri

I "Documenti di programmazione delle entrate e delle uscite" disponibili per le annualità dal 2011 al 2014⁴⁴, permettono di ricostruire le uscite finanziarie programmate del Fondo di rotazione, relativamente alle voci coerenti con gli interventi finanziabili attraverso il PSR. Come evidenziabile dalla lettura della **tabella 17**, le risorse destinate alle quattro aree operative individuate sono cresciute di oltre il doppio, passando dai 10 M€ del 2011 ai 21,3 M€ del 2014⁴⁵, in linea con il trend di crescita dei prestiti alle imprese agricole friulane descritto in precedenza (§ 3.2). Ad aumentare in modo rilevante sono state soprattutto le quote destinate agli investimenti in produzione primaria. Le risorse programmate⁴⁶, infatti, sono cresciute del 280% tra il 2011 (5M€) e il 2014 (14 M€), raggiungendo il valore massimo nel 2013 (16,5 M€).

⁴³ Come emerso durante i colloqui con i referenti regionali, solo una quota parte della dotazione delle misure selezionate sarà destinata al Fondo di rotazione: in questa fase preliminare, l'AdG ipotizza di destinare all'incirca il 20% delle risorse finanziarie alle esigenze dello strumento finanziario.

⁴⁴ Legge regionale 20 novembre 1982, n. 80. Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo.

⁴⁵ Tale evoluzione non è stata, tuttavia, lineare: tra il 2011 e il 2013 si è registrata una costante crescita (da 10 M€ a 27,5 M€), parzialmente ridimensionata nell'esercizio 2014.

⁴⁶ Si sottolinea come la maggiore dimensione finanziaria del Fondo è stata favorita dalla disponibilità di una parte delle risorse anti-crisi previste dalla L. R. 11/2009, la quale ha ricapitalizzato alcuni strumenti di aiuto alle imprese. In tal senso è possibile evidenziare il ruolo che gli strumenti di sostegno hanno avuto in funzione anticiclica, calmierando gli effetti negativi dovuti al peggioramento delle condizioni di credito presso il sistema bancario.

Incrementi importanti, seppur con intensità più moderata, hanno riguardato anche gli impegni finanziari per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, che sono raddoppiati tra il 2011 e il 2013, passando da 5 a 10 M€, per poi arretrare a 7 milioni nel 2014. L'impiego di risorse per le aree sistemi agro-energetici e servizi forestali, infine, non si è ripetuto in tutte le annualità ed ha avuto una dimensione contenuta, a testimonianza della bassa incidenza rispetto ai volumi di operatività del Fondo.

Tab. 17. Uscite finanziarie programmate del Fondo di rotazione - esercizi 2011, 2012, 2013 e 2014 (valori assoluti in euro)

Aree di operatività	2011	2012	2013	2014
Investimenti produzione primaria	5.000.000	8.000.000	16.500.000	14.000.000
Investimenti trasformazione e commercializzazione	5.000.000	3.600.000	10.000.000	7.000.000
Sistemi agro-energetici	-	1.500.000	1.000.000	-
Servizi forestali	-	-	-	300.000

Note: sono state considerate le sole voci di uscite coerenti con gli interventi finanziabili attraverso il PSR

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

La mancanza di linearità nell'evoluzione delle uscite finanziarie del Fondo rende poco realistica la formulazione di previsioni di uscita fino al 2020 coerenti con il tasso di crescita medio annuo registratosi negli ultimi quattro anni, ovvero il 50,4% per gli investimenti in produzione primaria e il 39,9% per quelli in trasformazione e commercializzazione. Un tale scenario, infatti, richiederebbe investimenti molto rilevanti per il finanziamento del Fondo, non compatibili, comunque, con le risorse finanziarie previste dal PSR per le misure 4 ed 8. A questo si aggiunga poi che le risorse delle norme anti-crisi sono destinate a rientrare in bilancio e, pertanto, non saranno più disponibili. Con l'intento di bypassare tali problematiche e stimare, in maniera ragionevole, il **fabbisogno finanziario** legato alle quattro aree di operatività (tipologie di intervento) del Fondo di rotazione, si è ipotizzato di considerare come obiettivo per i prossimi esercizi finanziari il mantenimento della quota massima di uscite finanziarie programmate nel quadriennio 2011-2014. **Il calcolo del fabbisogno finanziario sarà dunque realizzato attraverso la stima delle risorse necessarie a sostenere il raggiungimento degli obiettivi indicati nella tabella 18 e, di conseguenza, l'ammontare di risorse del PSR che dovranno essere investite annualmente.**

Tab. 18. Target delle uscite finanziarie per annualità e per area operativa previste dal modello di stima del fabbisogno finanziario (valori in euro)

Aree di operatività	Target medio annuo 2015-2020 (euro)
Investimenti produzione primaria	16.500.000
Investimenti trasformazione e commercializzazione	10.000.000
Sistemi agro-energetici	1.000.000
Servizi forestali	300.000
Totale	28.300.000

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Il principale fattore critico per la determinazione del fabbisogno finanziario riguarda il **calcolo dei rientri derivanti dal rimborso delle rate precedenti**, al fine di stimare la quota di entrate base per ciascuna annualità. In tal senso, è importante evidenziare che dall'esame del quadro normativo si deduce che le risorse del FEASR debbano essere impiegate esclusivamente a sostegno di interventi in linea con gli obiettivi del PSR e compatibilmente ai vincoli previsti dal

Reg. (UE) n. 1303/2013⁴⁷. Nel modello di stima si è quindi ipotizzato che le risorse erogate per una tipologia di investimento (uscita) generino ritorni esclusivamente per la medesima finalità. La struttura dei “Documenti di programmazione delle entrate e delle uscite” non permette, tuttavia, di stimare separatamente, per ciascuna tipologia di investimento, il volume dei rientri previsti⁴⁸, ma solamente di ipotizzare un dato medio complessivo pari a 15 M€, come riportato nella **tabella 19**.

Tab. 19. Volumi di rientri di rate da finanziamento (valori assoluti in euro)

2011	2012	2013	2014	Rientro medio 2011-2014
12.500.000	11.000.000	13.000.000	23.500.000	15.000.000

Note: al netto dai rientri di rate derivanti da anticipo di magazzino

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Il dato medio individuato, basandosi sull'operatività del Fondo extra PSR, considera una serie di destinazioni non compatibili con il FEASR, tra le quali un'ampia rilevanza in termini di volume è rappresentata dalle risorse finalizzate al rafforzamento della struttura finanziaria. Per tale ragione è risultato necessario porre in essere un ulteriore passaggio che permettesse di **stimare quanto di tale quota sia attribuibile alle quattro voci, in linea con le tipologie di intervento previste dal PSR**. In particolare, si è scelto di ripartire il valore in base all'incidenza media di ciascuna area di operatività sul totale delle uscite nelle quattro annualità dei cui dati si dispone. Alla luce dei valori riportati nella **tabella 20**, il 44,2% dei 15M€ di rientri sarà attribuito agli investimenti in produzione primaria, il 28,3% a quelli in trasformazione e commercializzazione, il 2,8% ai sistemi agro-energetici e lo 0,5% ai servizi forestali.

Tab. 20. Ripartizione delle uscite finanziarie per tipologia di destinazione (valori in percentuale)

Aree di operatività	2011	2012	2013	2014	Incidenza media
Investimenti produzione primaria	43,5	44,1	49,4	39,8	44,2
Investimenti trasformazione e commercializzazione	43,5	19,8	29,9	19,9	28,3
Sistemi agro-energetici	0,0	8,3	3,0	0,0	2,8
Servizi forestali	0,0	0,0	0,0	2,1	0,5
Altre destinazioni	13,0	27,8	17,7	38,2	24,2

Note: al netto dai rientri di rate derivanti da anticipo di magazzino

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Come ultima fase per l'applicazione del modello è stata ipotizzata la **tipologia di finanziamento prevista**. Non essendo possibile prevedere come saranno distribuiti i prestiti in termini di durata, si è deciso di formulare due opzioni di medio periodo a 10 e 15 anni che, dalle interviste condotte presso gli Istituti bancari e l'Amministrazione regionale, sembrano essere le ipotesi maggiormente plausibili.

⁴⁷ In particolare l'art. 44 paragrafo 1, lettera a) prevede un reimpiego per ulteriori investimenti attraverso lo stesso strumento finanziario o altri strumenti finanziari, conformemente agli specifici obiettivi definiti nell'ambito di una priorità. Tale evidenza sembrerebbe suggerire che le risorse trasferite al Fondo di rotazione non solo devono finanziare esclusivamente interventi coerenti con quanto indicato all'art. 37 paragrafo 4, ma che anche le risorse rimborsate allo strumento finanziario devono essere reimpiegate con i medesimi vincoli.

⁴⁸ L'unica differenziazione riguarda i rientri di rate derivanti da anticipo di magazzino (Decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia 24 maggio 2012, n. 113), i quali figurano separatamente: trattandosi di una destinazione non rientrante tra le aree coerenti con l'azione del PSR esse possono non essere considerate ai fini del calcolo del rientro medio.

5.2.2 Calcolo dell'effetto moltiplicatore su un prestito decennale

La **tabella 21** riprende le operazioni fin qui compiute ed effettua la **stima delle risorse del PSR da investire per garantire il raggiungimento dei target individuati**. Le stime prodotte sono risultate il frutto del seguente procedimento:

- **anno 2015:** le risorse da impegnare risulteranno dalla differenza tra l'obiettivo annuale e la quota di rientri di rata. A titolo di esempio, per gli investimenti in produzione primaria si considererà il divario tra i 16,5 M€ di target e i 6,6 M€ corrispondenti al 44,2% del totale dei rientri di rata al netto dei rientri da anticipi di magazzino;
- **anno 2016:** si ripete il medesimo procedimento, aggiungendo ai rientri di rata la prima quota derivante dai rimborsi dei prestiti effettuati nel 2015 sulla base di un finanziamento di 15 anni a tasso zero. Considerando sempre la produzione primaria, la prima rata corrisponderà quindi ad un decimo di 16,5 M€ e, conseguentemente, la quota di risorse da impegnare per raggiungere il target sarà ridotta, rispetto all'anno precedente, di tale entità;
- **anno 2017:** la quota dei rientri sarà ulteriormente incrementata in quanto al valore iniziale si sommerà la seconda rata dei prestiti attivati nel 2015 e la prima del 2016. In maniera analoga, per gli anni successivi la quota dei rientri tenderà ad incrementarsi fino a rendere sempre meno significativo il volume di investimento da realizzare (ad esempio nel 2018 si considererà la terza rata dei prestiti 2015, la seconda di quelli del 2016, e la prima di quelli del 2017).

Tab. 21. Modalità di calcolo delle risorse PSR da impegnare sul Fondo: ipotesi di finanziamento a tasso zero a 10 anni (valori assoluti in euro)

	Ripartizione dei rientri di rate in base all'incidenza media al netto dei rientri da anticipi di magazzino (a)	Investimento annuale previsto dal modello (b)	Risorse finanziarie PSR*		
			da impegnare al 2015 (b-a)	da impegnare al 2016 $b-(a+0,1b)$	da impegnare al 2017 $b-[a+(0,1*2)b]$
Investimenti produzione primaria	6.629.471	16.500.000	9.870.529	8.220.529	6.570.529
Investimenti trasformazione e commercializzazione	4.243.790	10.000.000	5.756.210	4.756.210	3.756.210
Sistemi agro-energetici	422.193	1.000.000	1.077.807	927.807	777.807
Servizi forestali	80.014	300.000	219.986	189.986	159.986

Note: (*) l'esempio è limitato alle prime tre annualità. Per il calcolo delle successive stime la formula applicata è: $b-[a+(0,1*3)b]$ (2018); $b-[a+(0,1*4)b]$ (2019); $b-[a+(0,1*5)b]$ (2020); $b-[a+(0,1*6)b]$ (2021); $b-[a+(0,1*7)b]$ (2022).

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

La proiezione del modello all'annualità 2022 (**tab. 22**) mostra che, per raggiungere i target delle uscite finanziarie per annualità e per area operativa, occorrerebbe un **investimento di circa 59 M€**, pari alla somma complessiva da destinare, per ogni annualità compresa tra il 2015 e il 2022, alle quattro tipologie di uscita coerenti con l'azione del PSR. I rientri di rata determinerebbero un impegno di risorse di anno in anno minore, fino a coprire interamente i target per le annualità 2021 e 2022⁴⁹. **L'effetto moltiplicatore, quindi, sarebbe consistente proprio grazie al meccanismo di rotazione: considerando che tale investimento garantirebbe il raggiungimento del target annuale di prestiti concessi di 28,3 M€ (cfr. tab. 20), il valore complessivo nelle otto annualità sarebbe di 226,4 M€.** Ciò significa che, a

⁴⁹ Complessivamente per l'anno 2021 i rientri di rata stimati superano i target di investimento previsto di 55.468 euro. Per l'annualità successiva il gap stimato cresce a 2.855.468 euro.

fronte di un finanziamento del Fondo da parte del FEASR di 59,1 M€⁵⁰, si attiverebbe un volume di prestiti pari a 3,8 volte la quota investita.

Tab. 22. Risorse annuali del PSR da impegnare sul Fondo: ipotesi di finanziamento a tasso zero per la durata di 10 anni (valori in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Produzione primaria	9,9	8,2	6,6	4,9	3,3	1,6	0,0	0,0	34,5
Trasformazione e commercializzazione	5,8	4,8	3,8	2,8	1,8	0,8	0,0	0,0	19,5
Sistemi agro-energetici	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,0	0,0	4,2
Servizi forestali	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,9
Totale	16,9	14,1	11,3	8,4	5,6	2,8	0,0	0,0	59,1

Fonte: Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

5.2.3 Calcolo dell'effetto moltiplicatore su un prestito quindicennale

Secondo il modello utilizzato per il calcolo dell'effetto moltiplicatore, la possibilità di estendere la durata dei prestiti finanziati nell'ambito del PSR fino a 15 anni determinerebbe, data la minor incidenza dei rientri di rata, un incremento dell'investimento annuale del FEASR. Nella **tabella 23** si propone, quindi, il modello visto in precedenza utilizzando l'ipotesi di finanziamento a tasso zero per 15 anni. In tale opzione, l'investimento complessivo per il raggiungimento dei target individuati sarebbe di 71,8 M€, e richiederebbe un impegno di risorse decrescente, per tutte le otto annualità considerate. **L'effetto moltiplicatore risulterebbe in questo caso più contenuto, ma rimarrebbe molto significativo: il volume degli investimenti generati risulterebbe 3,1 volte superiore alle somme investite attraverso il FEASR.**

Tab. 23. Risorse annuali del PSR da impegnare sul Fondo: ipotesi di finanziamento a tasso zero per la durata di 15 anni (valori in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Produzione primaria	9,9	8,7	7,6	6,4	5,3	4,1	2,9	1,8	41,9
Trasformazione e commercializzazione	5,8	5,1	4,4	3,7	3,0	2,3	1,6	0,9	24,0
Sistemi agro-energetici	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,4	0,3	4,9
Servizi forestali	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,0
Totale	16,9	14,9	13,0	11,0	9,0	7,0	5,0	3,1	71,8

Note: l'esempio è limitato alle prime tre annualità. Nel caso del finanziamento a tasso zero a 15 anni si sono utilizzate le seguenti formule: $b-a$ (2015); $[b-(a+0,07b)]$ (2016); $[b-(a+(0,07b*2))]$ (2017).

Fonte: Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Un ulteriore elemento di complessità può essere rappresentato dal mancato rientro delle risorse a seguito, ad esempio, di difficoltà da parte delle imprese nel restituire il prestito. Al fine di considerare l'impatto di queste eventualità sul modello, si è ipotizzato il caso in cui il tasso di recupero annuo si attesti al 95% del volume previsto, ossia che il 5% delle rate non venga saldato. In tale evenienza, lo sforzo finanziario richiesto all'Amministrazione salirebbe fino a 82,7 M€ e **l'effetto moltiplicatore si ridurrebbe a 2,7.**

⁵⁰ Preme fare osservare che tale impegno risulta solo parzialmente compatibile con le risorse (97 M€) assegnate dal piano finanziario del PSR alle misure per i quali è previsto, in alternativa al sostegno in conto capitale, l'utilizzo del Fondo di rotazione.

Tab. 24. Risorse annuali del PSR da impegnare sul Fondo: ipotesi di finanziamento a tasso zero per la durata di 15 anni con rate non saldate (valori in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Produzione primaria	9,9	8,8	7,7	6,6	5,5	4,4	3,3	2,2	48,2
Trasformazione e commercializzazione	5,8	5,1	4,4	3,8	3,1	2,4	1,8	1,1	27,4
Sistemi agro-energetici	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	5,8
Servizi forestali	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,2
Totale	16,9	15,0	13,2	11,3	9,4	7,5	5,6	3,8	82,7

Note: l'esempio è limitato alle prime tre annualità. Nel caso del finanziamento a tasso zero a 15 anni con un'incidenza del 5% di rate non saldate si sono applicate le seguenti formule: $b-a$ (2015); $b-(a+(0,07b*0,95))$ (2016); $b-(a+(0,07b*2*0,95))$ (2017).

Fonte: Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Gli esempi⁵¹ riportati sono volutamente semplificati in quanto ipotizzano che tutti i finanziamenti erogati abbiano la medesima durata (10 o 15 anni), escludendo la presenza di prestiti a breve termine. Ciò porta a sottostimare la quota di rientri in quanto, spalmando i prestiti su più anni, le rate annuali presentano volumi inferiori. Di conseguenza, **la stima delle risorse da impegnare attraverso il PSR è da considerarsi approssimata in eccesso rispetto a quanto risulterà necessario in fase di attuazione**. Tuttavia, attraverso l'applicazione del modello è possibile ritenere che la dotazione finanziaria delle cinque misure del PSR sia in grado di coprire pienamente gli impegni necessari, per consentire un volume di finanziamento capace di **generare un effetto moltiplicatore** (3,1 nel caso di prestiti quindicennali e 3,8 nel caso di prestiti decennali). **Inoltre, anche nell'eventualità di un'incidenza non trascurabile di casi di sofferenza, tale strumento appare finanziariamente solido.**

⁵¹ Nell'allegato II è riportato un ulteriore esempio.

6 Valutazione delle lezioni passate e implicazioni future

Il capitolo passa in rassegna alcune esperienze sull'implementazione di strumenti finanziari nel contesto dei Fondi strutturali dell'Unione europea. In particolare, nel **paragrafo 6.1** si propone una riflessione, in termini di lezioni apprese, sulle iniziative realizzate nel ciclo di programmazione 2007-2013, per poi esaminare i casi studio selezionati e rappresentativi di esperienze che presentano analogie con il caso friulano, ma anche potenziali modelli alternativi. Gli elementi di analisi considerati sono risultati funzionali alla redazione del **paragrafo 6.2**, dove le motivazioni alla base della scelta friulana – ancorate in larga parte all'esperienza attuativa del Fondo di rotazione – trovano supporto anche negli insegnamenti derivanti dai percorsi intrapresi in altri contesti regionali.

6.1 Identificazione dei fattori di successo e di rischio derivanti da esperienze passate

Il ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013 dei Paesi europei risulta limitato a poche esperienze. Gli strumenti adottati, inoltre, fanno riferimento, in prevalenza, a fondi di prestito ed a fondi di garanzia⁵², mentre nessun Paese ha costituito un fondo di capitale di rischio o istituito un regime di bonifici di interessi.

A fine 2012, soltanto otto Stati membri (Belgio, Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania e Romania⁵³) avevano implementato strumenti finanziari, tra l'altro limitatamente agli Assi 1 "Miglioramento della competitività del settore agricolo" e 3 "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" ed alle Misure 121 (Ammodernamento delle aziende agricole), 123 (Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali), 312 (Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese) e 313 (Incentivazione di attività turistiche). Il valore complessivo dell'investimento stimato per il periodo 2007-2013 risultava pari a 531 milioni di euro, appena lo 0,3% del bilancio complessivo degli 88 Programmi.

Secondo uno studio della European Network for Rural Development⁵⁴ (2012a), tra le cause dissuasive indicate dalle AdG che, di fatto, hanno frenato il ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013 è possibile annoverare:

- la **mancanza di conoscenza rispetto alle norme di controllo aggiuntive** da applicare in seguito all'introduzione degli strumenti finanziari;
- la **necessità di richiedere risorse di gestione supplementari**;
- il **rischio di incorrere in rettifiche finanziarie e tagli al bilancio** in caso di utilizzo non idoneo degli strumenti finanziari;
- la **non necessità di implementare nuovi strumenti**, data la capacità del mercato finanziario di soddisfare le esigenze di investimento delle PMI rurali;
- la **difficoltà**, nell'ambito del Reg. (CE) n. 1968/2005, **di abbinare le sovvenzioni previste dai PSR al sostegno degli strumenti finanziari**.

Elementi di criticità, parzialmente coincidenti con quanto riportato nello studio della European Network for Rural Development, erano già emersi dalla Relazione speciale n. 2/2012 della Corte dei Conti Europea⁵⁵, la quale evidenzia – relativamente agli strumenti finanziari nell'ambito del FESR – ritardi diffusi nell'accesso al finanziamento per le PMI. Tra gli ostacoli più rilevanti vengono indicati: il **protrarsi dei lavori di strutturazione e negoziazione**; la **difficoltà nell'ottenere i contributi privati**; l'**organizzazione della governance**; le

⁵² ENFRD (2012b), Rivista rurale dell'UE n.13, Strumenti finanziari per lo sviluppo rurale: nuove opportunità per affrontare la crisi economica.

⁵³ I dati relativi alla spesa finanziaria dei PSR indicano che solo cinque Paesi (Bulgaria, Italia, Lettonia, Lituania e Romania) fanno un uso attivo degli strumenti finanziari.

⁵⁴ ENFRD (2012a), *Final Report on the ENRD Rural Entrepreneurship Thematic Initiative: Rural Finance*, 28th March 2012.

⁵⁵ Corte di Conti Europea (2012), Relazione speciale n. 2, Strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Lussemburgo.

negoziazioni relative ai costi di gestione; altre **ragioni di carattere amministrativo**. Tali aspetti, secondo la Corte dei Conti, hanno posticipato l'effettiva operatività dei fondi, determinandone un sottoutilizzo rispetto all'investimento iniziale e, conseguentemente, un impatto negativo sul raggiungimento degli obiettivi di spesa dei singoli Programmi. Nella Relazione, inoltre, vengono rilevati alcuni risultati contrastanti: in alcuni casi, ad esempio, gli strumenti finanziari cofinanziati dal FESR sono stati interessati da effetti di perdita risultanti dall'**addebito alle PMI di costi aggiuntivi di gestione** non basati sui rischi assunti, i quali sono stati applicati senza la dovuta trasparenza; in altri, è stato mostrato come **non sempre gli strumenti hanno garantito un sufficiente effetto leva**⁵⁶, data la difficoltà di reperire risorse aggiuntive⁵⁷ private.

Il quadro brevemente delineato giustifica, dunque, l'atteggiamento prudentiale di gran parte degli Stati membri registrato nel ciclo di programmazione 2007-2013, dovuto sia alla difficoltà di strutturare gli strumenti finanziari ex novo, sia di raggiungere i risultati previsti in termini di spesa e di impatto. Tuttavia, le esperienze realizzate presentano anche elementi positivi e, in ogni caso, contengono indicazioni ed elementi di riflessione per l'implementazione degli strumenti finanziari nella programmazione 2014-2020. Nei paragrafi successivi, quindi, saranno esaminati alcuni casi studio inerenti all'implementazione di strumenti finanziari nel contesto dei Fondi strutturali dell'Unione europea, con la finalità di mettere in risalto quelli che presentano rilevanti analogie con il caso friulano, ma anche modelli alternativi.

BOX 2 - Alcune esperienze in materia di strumenti finanziari sviluppati nel contesto dei Fondi strutturali dell'Unione europea

Fondo lettone per il credito allo sviluppo rurale destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato nell'ambito del FEASR, selezionato quale espressione di un'esperienza che presenta notevoli analogie con il modello friulano.

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

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

Fondo per la concessione di garanzie attivato nell'ambito del PSR Calabria 2007-2013, esaminato in quanto rappresenta un modello alternativo di strumento finanziario a sostegno delle imprese agricole alimentato dal FEASR e gestito da una società finanziaria a partecipazione regionale.

Fondo di rotazione della Regione Veneto, afferente sia al settore agricolo che a quello agroalimentare e gestito, come nel caso calabrese, da un soggetto esterno alla Regione, svolge un'importante ruolo di natura complementare e sinergica agli investimenti attivati dal PSR.

⁵⁶ «Nella programmazione 2007-2013 il concetto di leva è stato spesso utilizzato per promuovere l'uso dello strumento finanziario al posto della tradizionale sovvenzione. L'idea di "moltiplicare" l'importo disponibile a vantaggio dei destinatari finali grazie al cofinanziamento con stakeholder privati era uno degli elementi innovativi chiave [...]. Andando avanti con la programmazione, si è evidenziato che l'effetto leva, in definitiva, può anche non risultare l'obiettivo prioritario nello sfruttamento di uno strumento. L'analisi ha suggerito che in alcuni casi (per esempio, obiettivi di innovazione, start-up, ecc.) la progettazione di uno strumento finanziario non deve necessariamente comprendere un elevato effetto leva, ma dovrebbe preferibilmente concentrarsi sul raggiungimento del target e dei suoi obiettivi». AA.VV. (2014), INTERREG IVC, Linee guida per l'attuazione degli strumenti finanziari. Progetto *FIN-EN sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprises*, pag. 5.

⁵⁷ Su dieci fondi per mutui analizzati in Regno Unito, Germania ed Ungheria, cinque non avevano determinato alcun effetto leva ed altrettanti avevano fatto registrare coefficienti ridotti (sempre inferiori a 2).

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

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

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

6.1.1 Fondo di credito della Lettonia per lo sviluppo rurale

Il Fondo di credito lettone per le imprese agricole è stato implementato in seguito all'acuirsi della stretta creditizia che, nei primi anni di avvio del PSR 2007-2013, ha ridotto la capacità delle imprese di impiegare risorse finanziarie per il cofinanziamento degli investimenti. Per rispondere a tale criticità, il Ministero dell'Agricoltura ha promosso una fase negoziale con i principali *stakeholder* nazionali al fine di individuare degli strumenti finanziari idonei a ridurre gli interessi per l'accesso al credito. Il percorso consultivo, protrattosi fino al 2010, ha portato alla decisione di strutturare un Fondo di rotazione, finanziato attraverso risorse FEASR, e finalizzato alla concessione di prestiti agevolati. L'ambito di operatività è stato circoscritto alle misure 121 (Ammodernamento delle aziende agricole), 123 (Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali), 312 (Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese) e 313 (Incentivazione di attività turistiche), mentre in termini di dotazione finanziaria, al Fondo è stato destinato un quarto delle risorse del Programma, ovvero 37,61 M€.

In termini di risultati, il Fondo ha dimostrato una buona capacità di intercettare le esigenze di credito delle imprese nazionali. A dicembre 2013, infatti, risultavano attivati prestiti per un volume complessivo di circa 26 M€ a beneficio di 56 progetti di investimento⁵⁸, di cui il 91% inerenti alla misura 121⁵⁹.

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

Per quel che concerne la *governance*, il Fondo si caratterizza per la condivisione delle funzioni operative e del processo istruttorio e decisionale tra i seguenti soggetti (tab. 25):

⁵⁸ ENFRD (2013), *Current practices across the EU27. The Latvian Credit Fund under the 2007-2013 Rural Development Programme*, Bruxelles.

⁵⁹ Per quel che concerne le altre Misure l'incidenza è piuttosto residuale: quattro prestiti hanno riguardato azioni relative all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, una sola impresa si è avvalsa del Fondo per il finanziamento di interventi volti ad incentivare le attività turistiche, mentre in nessun caso i prestiti hanno riguardato il sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese (Misura 312 del PSR).

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

Tab. 25. Principali funzioni dei soggetti coinvolti nella *governance* del Fondo lettone per il credito allo sviluppo rurale

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

Fonte: Lattanzio Advisory

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

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

6. Impegno delle risorse del Fondo: l'intermediario finanziario richiede le risorse da erogare alla Compagnia di gestione del Fondo;
7. Rientro delle risorse e reimpiego: il beneficiario restituisce l'importo alla banca con cui ha stipulato il prestito, la quale a sua volta rifinanzia il Fondo secondo modalità stabilite attraverso specifiche convenzioni.

La scelta dell'intermediario finanziario di riferimento è realizzata autonomamente dal beneficiario tra le banche commerciali locali convenzionate col Fondo. L'impresa può, quindi, effettuare la selezione sulla base di vari elementi, tra i quali un fattore chiave può essere rappresentato dal tasso di agevolazione applicato, per la cui fissazione è garantito un margine di discrezionalità. Nello specifico, è stata definita una formula che prevede la somma ponderata dei seguenti elementi: a) il 20% dell'Euribor o Rigibor a 12 mesi; b) il 70% del tasso di interesse medio concesso dai singoli istituti di credito⁶⁰. Ciò determina che l'entità dell'agevolazione può variare – a parità di Euribor – in base all'istituto di credito con cui si stipula il prestito. Un ulteriore fattore di scelta può essere rappresentato dai costi di servizio aggiuntivi. Anche in questo caso, le tariffe possono variare in base all'istituto di credito, sebbene – per evitare l'incorrere di rincari eccessivi che vanificassero i vantaggi connessi al tasso agevolato – il Ministero abbia individuato massimali per i costi di servizio diversificati in base all'entità dei prestiti⁶¹.

In generale, l'esperienza del Fondo di credito lettone può considerarsi positiva, sia in termini di risultati che di idoneità del modello di *governance* proposto. Non a caso il Ministero dell'Agricoltura è intenzionato a riproporre il finanziamento dello strumento anche nel ciclo di programmazione 2014-2020. A tal fine, tuttavia, dovranno essere individuati alcuni elementi correttivi per sanare le seguenti criticità:

- la fase preparatoria si è rivelata eccessivamente lunga a causa del protrarsi delle negoziazioni. Ciò non ha permesso di fornire una risposta immediata alla domanda di credito delle imprese nel biennio 2008-2009;
- i criteri per l'accesso al finanziamento si sono rivelati eccessivamente rigidi, al punto tale da escludere dal credito una larga parte di piccolissime imprese, non in grado di fornire garanzie robuste in termini di solidità finanziaria;
- l'iter procedurale si è rivelato, in alcuni casi, troppo macchinoso data la necessità di dover coordinare le attività di tre strutture. Inoltre, i beneficiari hanno dovuto sostenere eccessivi, dovendo interagire con più attori. L'intento per la nuova Programmazione è quello di orientarsi verso un modello *one-stop-shop*, nel quale il beneficiario si rapporta con un unico soggetto per l'intera durata della pratica.

6.1.2 Il Fondo "opportunità" scozzese: Highland opportunity

Il modello di supporto finanziario alle imprese sviluppato nella regione delle Highland – situata nel nord della Scozia – rappresenta un interessante caso studio che mostra la capacità degli strumenti finanziari di incentivare attività imprenditoriali in aree estremamente isolate. Tale Regione, infatti, è caratterizzata da una prevalenza di aree rurali scarsamente collegate con i centri metropolitani e, quindi, soggette a fenomeni di spopolamento. Per incentivare la nascita di attività produttive in tale contesto è stato definito un sistema di supporto pubblico incentrato sui seguenti elementi:

- l'affidamento della gestione delle risorse ad un'impresa pubblica a responsabilità limitata;
- la diversificazione degli strumenti finanziari in base alle tipologie di investimento e di azienda;

⁶⁰ Nel caso che l'Euribor a 12 mesi sia ad 1,500 e il tasso d'interesse medio applicato dalla banca sia 4,500 il tasso agevolato sarà data dalla seguente formula: $(1,5 \cdot 0,2) + (4,5 \cdot 0,7) = 3,45$.

⁶¹ È previsto un costo aggiuntivo di massimo 400 euro per i prestiti fino a 140.000 euro, 1.400 euro per quelli tra 140.001 e 700.000 e infine 3.500 euro per i finanziamenti a partire da 700.001.

- la concessione di prestiti a tasso agevolato secondo il meccanismo della rotazione delle risorse;
- il ricorso ai fondi europei per il finanziamento dello strumento.

Analogamente al Fondo di rotazione del FVG, il progetto Highland Opportunity⁶² vanta un'esperienza consolidata. Il sistema di sostegno alle imprese è attivo dal 1986, quando il dipartimento di sviluppo economico del comune dell'Highland Council ha istituito un'impresa a responsabilità limitata da garanzia, incaricata della gestione di una serie di fondi funzionali a differenti tipologie di imprese. Rispetto al caso lettone, lo strumento è interamente gestito da tale società senza il coinvolgimento di intermediari finanziari, compresa la fase di valutazione del rischio di impresa e delle potenzialità dell'investimento. In termini tecnici, i finanziamenti concessi da Highland Opportunity presentano i seguenti **vantaggi**: a) **un tasso di interesse inferiore a quello di mercato**; b) **l'assenza di costi aggiuntivi**; c) **una maggiore flessibilità rispetto ai termini di rimborso del prestito**; d) **criteri meno rigidi nella valutazione del rischio di impresa**; e) **la possibilità di richiedere un supporto tecnico da parte del soggetto gestore del Fondo**.

Il Fondo gestito da Highland Opportunity si configura – in modo analogo a quanto descritto in FVG – come un **contenitore di agevolazioni, le quali rispondono a differenti esigenze di supporto. È importante evidenziare come una stessa azienda possa ricorrere contemporaneamente a più agevolazioni**⁶³.

Nel 2012, il Fondo Highland Opportunity disponeva di un valore netto del patrimonio di 5,15 milioni di euro, e prevedeva un programma di investimento annuo di circa 715.000 euro. Tali risorse sono impiegate nell'ambito di quattro programmi di finanziamento (**tab. 26**):

- **Opportunity Fund**⁶⁴, finalizzato a concedere prestiti ad imprese nuove o in crescita nella Regione;
- **Community Enterprise Loan Fund**, rivolto ad imprese sociali senza scopo di lucro che reinvestono i propri utili nell'azienda;
- **Start-up loan**, prevede la concessione di prestiti personali per l'avvio di attività in proprio. Consiste in un'obbligazione debitoria con una durata massima di due anni, funzionale a garantire una crescita tale da poter accedere a capitali privati al termine del periodo considerato;
- **The Prince's Trust Youth Business Scotland**, associa alle agevolazioni concesse dalla Prince's Trust⁶⁵, attraverso il programma Youth Business Scotland, prestiti aggiuntivi rivolti a giovani tra i 18 e i 30 anni che decidono di avviare un'attività e che si trovano in condizioni socio-economiche disagiate.

⁶² Il suo socio unico è l'Highland Council, al quale non vengono distribuiti profitti né dividendi dalle attività in corso dell'impresa. Le eventuali eccedenze vengono trattenute per essere reinvestite nelle micro-imprese e PMI.

⁶³ Tra i casi di successo che illustrano le opportunità legate all'utilizzo incrociato di più strumenti, a titolo esemplificativo, va annoverata l'esperienza di un panificio in area insulare, che ha avviato un programma di sviluppo attraverso un prestito "opportunity fund" associato ad un'obbligazione debitoria rilasciata secondo le modalità previste da Start-up Loan. La doppia sovvenzione ha, da un lato, garantito circa un quarto del totale delle risorse necessarie all'investimento complessivo e, dall'altro, ha contribuito a far leva per l'ottenimento di una sovvenzione di un fondo fiduciario locale e di un ulteriore prestito bancario.

⁶⁴ Per le nuove imprese il finanziamento "opportunity fund" è in genere associato alla concessione di un'obbligazione debitoria al fine di coprire – almeno nei due anni iniziali – una parte significativa dell'investimento. Inoltre l'esistenza stessa dell'agevolazione accresce la solidità finanziaria dell'investimento e, conseguentemente, stimola l'effetto leva.

⁶⁵ Prince's Trust è un ente di beneficenza del Regno Unito, fondato nel 1976 per aiutare i giovani in condizioni socio-economiche disagiate. Le sue attività includono sia l'erogazione di contributi finanziari per percorsi di crescita, sia servizi di formazione, consulenza, supporto psicologico.

Tab. 26. Strumenti finanziari gestiti da Highland Opportunity

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

Fonte: Lattanzio Advisory

L'implementazione dei fondi Highland Opportunity è strettamente legata ai finanziamenti europei. Le autorità locali hanno percepito, infatti, l'opportunità data dai Fondi strutturali per garantire una costante e sufficiente operatività degli strumenti finanziari. In particolare, nel corso del ciclo di Programmazione 2007-2013, sono stati finanziati attraverso il FESR l'Opportunity Fund, il Community Enterprise loan Fund, e lo Start-up loan. Ciò è stato reso possibile grazie ai comuni obiettivi strategici del PO regionale e dei fondi Highland Opportunity, fortemente orientati a sostenere attività imprenditoriali, con particolare riferimento a quelle collocate in aree svantaggiate. Il modello è risultato maggiormente efficace proprio nei contesti meno competitivi, dove le difficoltà strutturali rendono più problematico l'accesso al credito e, in generale, l'attrazione di risorse private⁶⁶.

Dall'esperienza di Highland Opportunity è possibile trarre alcune lezioni, utili anche a supportare il percorso in definizione in FVG:

- **i finanziamenti a tasso agevolato, in generale, si rivelano efficaci nelle aree rurali, dove criticità di carattere logistico aumentano la possibilità di fallimenti di mercato e, conseguentemente, deteriorano le condizioni di credito per le imprese;**
- **la concessione di credito attraverso strumenti finanziari rafforza la posizione del beneficiario sul mercato finanziario.** Di conseguenza, il supporto si traduce anche in un effetto leva, data la maggiore probabilità di attrarre risorse private;

⁶⁶ Secondo i dati del Comitato Sviluppo e Infrastrutture di Highland Opportunity (2014), nell'anno finanziario 2013/2014, il Fondo ha finanziato nel complesso 25 attività per un totale di 524.500 £ a fronte di un target aziendale di 400.000 £. Ad essi si aggiungono ulteriori 27.500 £ investiti nell'ambito del progetto Prince's Trust Youth Business Scotland. È stato stimato, inoltre, un impatto occupazionale di 182 posti di lavoro a tempo pieno mantenuti o creati.

- **il finanziamento di strumenti finanziari preesistenti, anche attraverso risorse legate ai Fondi strutturali, si è rivelato opportuno per garantire la piena operatività del Fondo.** Il modello che si intende implementare in FVG – che prevede il finanziamento del Fondo di rotazione attraverso il PSR – rientra pienamente in tale casistica e, pertanto, trova nell’esperienza scozzese un ulteriore elemento di supporto;
- **la struttura dello strumento che si configura come contenitore di agevolazioni garantisce un’amplificazione del target potenziale** e, al tempo stesso, pone la premessa per lo sviluppo di sinergie tra le diverse tipologie di contributo.

6.1.3 Il Fondo di rotazione a valere sull’attività I.2.2 “Aiuti alle piccole imprese innovative” del PO FESR Abruzzo 2007-2013

Nel corso dell’implementazione del PO FESR Abruzzo 2007-2013, l’Amministrazione regionale ha constatato una sempre maggiore difficoltà nel sostenere gli investimenti innovativi attraverso strumenti agevolativi di tipo tradizionale. In particolare, a seguito dei bassi livelli di spesa raggiunti per l’Asse I “Ricerca ed Innovazione”, l’AdG del Programma ha deciso di destinare 14,6 M€ delle risorse stanziare per l’Asse alla costituzione di un Fondo di rotazione a valere sulle Attività I.2.2 “Aiuti alle piccole nuove imprese innovative⁶⁷”. Tale esperienza risulta di grande interesse per una serie di fattori quali: i) **il rilevante impegno in termini di dotazione finanziaria**, che denota le elevate aspettative riposte dall’Amministrazione locale sullo strumento finanziario; ii) **l’ambito di applicazione**, rappresentato da un asset decisivo della strategia di sviluppo regionale; iii) **la sperimentazione di modalità di agevolazione innovative** (investimenti nel capitale di rischio delle imprese).

Il percorso che ha portato alla costituzione del Fondo di rotazione si è concretizzato in tre fasi:

- **individuazione di un soggetto gestore del Fondo:** nel luglio 2011 è stato pubblicato un bando di gara attraverso il quale la Finanziaria Regionale FIRA è stata individuata quale soggetto gestore;
- **avvio di un percorso partenariale:** sono stati organizzati nove separati tavoli di lavoro⁶⁸, attraverso i quali, oltre ad esplorare le esigenze del territorio, è stato fornito un contributo specialistico sui temi della ricerca e dell’innovazione. Il *trait d’union* dei tavoli è stata la richiesta di procedere celermente con l’iniettare le risorse del Fondo nel tessuto economico, ritenute necessarie per favorire un’inversione di tendenza rispetto alla crisi economica in atto;
- **definizione del regolamento attuativo e dei relativi bandi:** il 18 gennaio 2013, con validità fino al 30 giugno 2015, la Regione Abruzzo ha pubblicato un avviso pubblico denominato “*Start-up, Start-Hope*” rivolto alle PMI abruzzesi in forma di società di capitali, costituite o costituite da non oltre quarantotto mesi. Lo strumento di intervento impiegato è stato il *private equity*, caratterizzato dall’acquisto diretto di quote societarie da parte della Regione attraverso le risorse del Fondo di rotazione.

Le **modalità operative** dell’Attività I.2.2 prevedono la **sottoscrizione, attraverso il Fondo, di quote del capitale di rischio delle start-up innovative⁶⁹**, al fine di sostenerne lo sviluppo. La

⁶⁷ Nell’ambito dell’Asse I “Ricerca & Innovazione” è stato creato un ulteriore Fondo di rotazione di 18 M€ rivolto ai confidi relativamente all’Attività I.2.4 “Azioni per migliorare la capacità di accesso al credito da parte delle PMI”.

⁶⁸ I tavoli hanno interessato i seguenti attori: a) Confidi abruzzesi; b) Confindustria; C) Giovani industriali; d) Associazioni di categoria; e) rappresentanti dei Poli di innovazione; f) le banche, in due separati incontri relativi a ciascuna delle due attività; g) grandi imprese; h) Università.

⁶⁹ Per quel che riguarda le caratteristiche dell’investimento, l’approccio prescelto è stato orientato a includere un’ampia gamma di attività innovative, considerando come ammissibile qualsiasi progetto di specializzazione produttiva e/o di erogazione di servizi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese. Possono, quindi, rientrare in questa gamma tutti gli interventi finanziati attraverso le altre Attività dell’Asse I del POR FESR Abruzzo quali innovazioni di prodotto o di processo, innovazione organizzativa, sviluppo sperimentale, trasferimento tecnologico, ricerca industriale.

partecipazione del Fondo è limitata temporalmente: al termine del periodo stabilito è obbligatorio il riacquisto da parte della società beneficiaria o dei relativi soci, con conseguente rientro dei capitali nel Fondo di rotazione al fine di essere nuovamente reinvestiti. Tale modalità si differenzia dal caso dei finanziamenti a tasso agevolato per il maggiore profilo di rischio. Il recupero delle quote investite dipende, infatti, dalla capacità della *start-up* di sviluppare la propria attività, rispettando le aspettative previste nei *business plan*. A tutela della Regione va, tuttavia, considerato che l'acquisto di capitale di rischio consente di incidere sulle scelte strategiche dell'impresa e, quindi, di esercitare su di essa uno stretto controllo. La **tabella 27** riassume le modalità di partecipazione previste dal bando dell'Attività I.2.2

Tab. 27. Modalità di partecipazione al capitale di rischio delle Start-up innovative previste dal bando relativo all'attività I.2.2 del PO FESR Abruzzo 2007-2012

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

Fonte: Lattanzio Advisory

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

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

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

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

La risposta del territorio si è rivelata soddisfacente⁷⁰ ed è stata favorita da due ulteriori elementi: a) l'avvio di un'intensa attività di *marketing* che, al fine di garantire una certa visibilità all'iniziativa, ha previsto la creazione di un *brand* e la realizzazione di eventi ed attività di animazione sul territorio; b) la semplificazione degli oneri a carico dei beneficiari attraverso l'informatizzazione dell'iter procedurale e l'implementazione di un portale⁷¹, sul quale il beneficiario può verificare le modalità di partecipazione, caricare la proposta progettuale e contattare il soggetto gestore.

6.1.4 Il Fondo di garanzia per le PMI agricole calabresi

Tra le esperienze nazionali è possibile annoverare anche quella del Fondo di garanzia per le PMI agricole calabresi costituito, a fine 2010⁷², con una dotazione di 10 milioni di euro rinveniente da quota parte della dotazione finanziaria delle misure 121, 122, 123 e 311 degli Assi 1 e 3 del PSR 2007-2013.

L'obiettivo che ha portato alla costituzione del Fondo di garanzia, la cui gestione è stata affidata alla società Fincalabra S.p.A. (finanziaria regionale ed ente strumentale della Regione Calabria), è individuabile nel miglioramento delle condizioni di contesto e nel sostegno della competitività dei sistemi produttivi e delle imprese operanti in agricoltura, in una fase di particolare difficoltà per l'accesso al credito.

La procedura di emissione della garanzia – che copre esclusivamente le operazioni di finanziamento di investimenti a medio e lungo termine – non prevede oneri a carico dei beneficiari, ma si risolve direttamente attraverso l'interazione tra gli istituti di credito e la società Fincalabra S.p.A. L'iter procedurale prevede i seguenti *step*:

1. l'impresa presenta una domanda di finanziamento ad una banca su progetti inerenti alle misure 121,122,123, 311 del PSR Calabria;
2. la banca svolge in autonomia l'istruttoria necessaria per la concessione del finanziamento e, in caso di esito positivo, ne definisce le modalità;
3. una volta accordato il finanziamento la banca presenta domanda a Fincalabra S.p.A. per l'ammissione al Fondo di garanzia;
4. il comitato di gestione di Fincalabra valuta l'ammissibilità del finanziamento alla garanzia. In caso di esito positivo sarà riconosciuto, per una quota del Fondo pari al valore della garanzia concessa, un vincolo d'indisponibilità a favore della banca finanziatrice;
5. una volta concluso il finanziamento, la quota vincolata risulterà nuovamente disponibile e potrà essere reimpiegata a titolo di garanzia in base al meccanismo di rotazione.

⁷⁰ Al 31/12/2013, risultavano 310 utenti iscritti al portale web dedicato al caricamento dei progetti, 74 progetti in compilazione e 35 progetti presentati.

⁷¹ www.starthope.it

⁷² Deliberazione della Giunta regionale della Calabria n. 695 del 29 ottobre 2010; con il DDG n. 876 del 30 giugno 2014, il Dipartimento Agricoltura ha fissato il termine ultimo di presentazione delle richieste per l'attivazione della garanzia del Fondo al 31 ottobre 2014. Le risorse finanziarie stanno rientrando nelle disponibilità del PSR per i pagamenti diretti ai beneficiari finanziabili.

La **tabella 28** riassume le principali condizioni della garanzia, la quale si applica per finanziamenti di medio-lungo termine e garantisce una copertura fino all'80% del finanziamento.

Tab. 28. Condizioni della garanzia concessa dal Fondo di garanzia per le PMI agricole calabresi

Caratteristiche	Condizioni
Beneficiari	Imprese agricole, consorzi e associazioni di produttori
Tipologia	Diretta, esplicita, irrevocabile, incondizionata
Importo della garanzia	Tra un minimo di € 5.000,00 ed un massimo di € 1.000.000,00
Durata	Tra 18 e 120 mesi
Copertura	Max 80% del finanziamento
Costo	1% una tantum dell'importo garantito
Garanzie accessoria	Ammessa per la parte non coperta da garanzia pubblica

Fonte: Lattanzio Advisory

La forma di garanzia riconosciuta è strutturata in linea con gli orientamenti introdotti dall'accordo internazionale di Basilea 2, in quanto presenta le seguenti **caratteristiche oggettive**: a) **diretta**, rappresenta un diritto immediatamente esercitabile nei confronti del garante; b) **esplicita**, in quanto legata a esposizioni specifiche in modo che se ne possa definire la portata in maniera chiara; c) **irrevocabile**, non è presente nessuna clausola contrattuale che consenta al garante di annullare la copertura; d) **incondizionata**, non vi sono clausole che consentano al garante di non pagare tempestivamente in caso di inadempienza del debitore.

La **garanzia⁷³ proposta comporta il massimo livello di cautela per il soggetto prestatore, il quale può direttamente avvalersi sul soggetto garante una volta riscontrato il mancato pagamento**. Concretamente vi è l'obbligo per il Fondo – in caso di inadempienza del beneficiario – di liquidare la somma vincolata alla banca entro il termine di 15 giorni dalla richiesta. In tal caso il recupero della quota liquidata presso il beneficiario, potrà essere gestito per conto proprio dalla società Fincalabra, o essere affidata alla banca a titolo oneroso.

Nella **tabella 29** viene sintetizzata la situazione operativa del Fondo di garanzia, facendo riferimento alle richieste di ammissione presentate dai singoli beneficiari alla data del 31/12/2013. Come si evince dalla lettura dei dati, rispetto alle risorse previste e impegnate sulle principali misure del PSR (10 M€), l'importo complessivo richiesto a finanziamento copre poco più della metà del *plafond* (5,1 M€). Inoltre, al 31/12/2013, le PMI agricole che hanno fatto richiesta di concessione del finanziamento, a titolo di garanzia, sono complessivamente 28, a cui corrispondono 13 domande istruite ed ammesse al finanziamento, per un totale di 2,1 M€ di risorse finanziarie richieste, ed un importo coperto da garanzia pari al 17% del totale (1,7 M€).

⁷³ Concessa a fronte di finanziamenti erogati da banche o intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del D.Lgs. n. 385/93.

Tab. 29. Operatività del Fondo di garanzia per le PMI agricole calabresi al 31/12/2013 (valori in euro)

Misura	Spesa pubblica prevista	Domande presentate	Importo richiesto a finanziamento	Domande ammesse	Domande ammesse	
					Importo richiesto a finanziamento	Importo garantito (80%)
121	6.600.000	20	3.054.990	10	1.673.000	1.338.400
122	850.000	0	0	0	0	0
123	1.850.000	4	1.660.000	1	245.000	196.000
311	700.000	4	376.000	2	180.000	144.000
TOTALE	10.000.000	28	5.090.990	13	2.098.000	1.678.400

Fonte: Lattanzio Advisory su dati RAE PSR Calabria 2007-2013

I dati sull'operatività del Fondo di garanzia denotano una debole risposta da parte delle imprese del settore agricolo calabrese: meno di un quinto della dotazione complessiva è stata effettivamente impiegata per la concessione di garanzie⁷⁴. Tale performance può essere ricondotta a:

- **basso appeal dello strumento della garanzia non associato ad altre agevolazioni.** La sola garanzia può, infatti, essere funzionale all'accesso al credito, ma non incide necessariamente sulla condizioni di rimborso come, invece, avviene attraverso i prestiti a tasso agevolato. Il mantenimento di condizioni proibitive, tipiche dell'attuale contesto economico, può dunque aver scoraggiato le imprese agricole locali dal richiedere finanziamenti agli istituti bancari;
- **modesto livello di adesione degli istituti bancari⁷⁵** (mancanza di un prodotto ad hoc e di protocolli amministrativi). Il Fondo ha registrato una limitata adesione tra le banche locali, le quali solo in minima parte hanno stipulato convenzioni con la Regione per aderire al Fondo di garanzia. Parallelamente il mancato accordo con l'Associazione Bancaria Italiana ha escluso anche la partecipazione degli istituti di credito di dimensione nazionale;
- **elevato ricorso all'autofinanziamento da parte delle imprese locali.** Il soggetto incaricato della Valutazione indipendente del PSR, attraverso un'indagine campionaria⁷⁶, ha verificato come il 54,4% dei beneficiari delle misure ad investimento non abbia fatto ricorso al credito bancario. Tra questi, solo l'8,2% vi ha rinunciato a causa di un parere negativo emerso dall'istruttoria bancaria come conseguenza, soprattutto, della mancanza del bilancio aziendale, mentre oltre il 90% ha fatto volontariamente ricorso all'autofinanziamento (risorse proprie o prestito da parte di familiari).

⁷⁴ A fine novembre 2014, il numero di domande complessivamente presentate è pari a 34 per un totale ammesso a garanzia di 1,8 M€. ne deriva un residuo ancora disponibile pari a 8,2 M€.

⁷⁵ Nell'ambito del sistema delle garanzie, Fincalabra è un intermediario finanziario ex art. 106, per cui dovrà accantonare a titolo di riserve l'8% di quanto concesso a copertura della garanzia- Diversamente, nel caso di ISMEA (ex art. 107) l'ammontare di riserve è dello 0,20%.

⁷⁶ Ecosfera VIC - Consel (2012), Revisione della Relazione di Valutazione Intermedia - Allegato, Roma, Novembre 2012. Le indagini si sono focalizzate su un campione di 304 beneficiari estratti tra le misure 112, 121, 123, 125, 311. I soggetti rispondenti sono stati in tutto 259 per un tasso di successo dell'85,2%.

6.1.5 Il Fondo di rotazione della Regione Veneto

Un'ulteriore esperienza che risulta opportuno esaminare è quella sviluppata dalla Regione Veneto con il Fondo di rotazione, istituito ai sensi degli articoli 57 e 58 della L.R. 40/2003, ed afferente sia al settore agricolo che a quello agroalimentare mediante due distinte sezioni.

In termini di regimi di aiuto, gli interventi previsti dal Fondo nel settore primario ricadono nell'ambito di applicazione del Reg. (CE) n. 1857 del 15 dicembre 2006 e del Reg. (CE) n. 800 del 6 agosto 2008 (Regolamento generale di esenzione per categoria) e loro successive modificazioni ed integrazioni. La Regione ha disciplinato il Fondo di rotazione con deliberazione n. 3714 del 2 dicembre 2008 definendone in maniera puntuale le finalità, i requisiti di ammissibilità e tutte le specifiche necessarie a disciplinarne le erogazioni.

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

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

Vengono pertanto individuate le caratteristiche aziendali e progettuali orientate a favorire il raggiungimento dei citati obiettivi. Tra i vari requisiti, presenti nella deliberazione n. 3714/2008, si segnalano, tra l'altro (**tab. 30**): dimensioni economiche minime – minori per le aziende di montagna (3 UDE) e maggiori in pianura (10 UDE) –, età massima (65 anni), soglie minime e massime di spesa nell'arco di 5 anni.

Tab. 30. Principali caratteristiche del Fondo di rotazione della Regione Veneto

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

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory

Da un punto di vista procedurale, **la Regione Veneto si contraddistingue per la scelta di esternalizzare le principali funzioni di gestione a Veneto Sviluppo S.p.A.** (società a

partecipazione maggioritaria regionale)⁷⁷, **mentre le domande per l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese vengono presentate direttamente alle banche convenzionate.** L'intermediario finanziario stabilisce l'affidabilità del soggetto in merito al credito, definendone il *rating score* secondo i criteri previsti dall'accordo internazionale di Basilea 2, ed i cui esiti saranno comunicati alla Veneto Sviluppo S.p.A. che risulta titolare dell'istruttoria tecnico-amministrativa, tendente a definire l'ammissibilità degli interventi progettuali delle singole aziende. Al termine dell'operazione, accertato che quanto realizzato sia funzionale, ovvero consegua gli obiettivi fondamentali alla base della decisione di ammissibilità della domanda, sono riconosciute le agevolazioni per quelle spese che sono state effettivamente sostenute dal beneficiario per la realizzazione degli interventi ammessi, così come accertato in fase di istruttoria finale.

A livello regionale, il Fondo di rotazione svolge un'importante ruolo di natura **complementare e sinergica agli investimenti attivati dal PSR**, nel rispetto del divieto di cumulo⁷⁸ previsto dal bando. **La Regione Veneto, infatti, intende offrire un'opportunità di sviluppo a quelle realtà produttive che dimostrano di possedere un'elevata propensione all'investimento**, facilitandone l'accesso a tutti gli strumenti finanziari regionali disponibili. A tal proposito, risulta emblematico il caso della deliberazione n. 23/2011 con la quale venne disciplinato che le imprese agroalimentari partecipanti al bando della Misura 123 del PSR che, a seguito dell'istruttoria, erano state ritenute ammissibili, ma non finanziabili per carenza di fondi, potessero reiterare le loro istanze a Veneto Sviluppo a valere sul Fondo di rotazione.

Per le imprese del settore agricolo e agroindustriale del Veneto, il Fondo di rotazione costituisce un'ottima occasione sussidiaria rispetto ai finanziamenti a fondo perduto offerti dal PSR. Le procedure attuative rendono i due strumenti molto simili favorendo le aziende e riducendo i costi amministrativi a loro carico. **I dati sull'operatività del Fondo di rotazione, infine, denotano una buona risposta⁷⁹ da parte delle imprese del settore agricolo e agroindustriale regionale**, che utilizzano tale strumento per effettuare investimenti di dimensione media piuttosto consistenti: le pratiche istruite annualmente, infatti, oscillano da 25 a 45 su una dotazione complessiva di circa 25 milioni di euro.

6.2 Insegnamenti passati e implicazioni future per il Fondo di rotazione friulano

La riflessione in merito all'opportunità di finanziare il Fondo di rotazione attraverso il FEASR è stata realizzata, in larga parte, sulla base degli elementi emersi dalla trentennale storia operativa del Fondo stesso. In particolare, **la scelta di individuare un Fondo precostituito**, in alternativa alla costruzione di uno strumento ex novo, **può essere motivata sulla base di una serie di punti di forza:**

- **i risultati raggiunti attraverso il Fondo: le performance finanziarie** registrate anche nella fase di recessione economica, **ne testimoniano la validità e pertanto supportano la scelta di rafforzarne le potenzialità attraverso le risorse FEASR;**
- **un sistema di governance consolidato:** il soggetto attuatore ha accumulato nel corso degli anni un'ampia esperienza nella gestione del Fondo, ricalibrando di volta in volta i meccanismi attuativi sulla base delle evidenze riscontrate. L'esito di tale percorso ha determinato la definizione di meccanismi attuativi, plasmati sulla base delle esigenze delle imprese e degli istituti di credito del territorio, che garantiscono la concessione del credito in tempi rapidi. **Il finanziamento del Fondo, può consentire la valorizzazione del know how**

⁷⁷ Come nel caso calabrese, la gestione viene affidata ad un soggetto esterno alla regione che fornisce anche altri tipi di servizi di natura finanziaria per il settore primario come fondi di garanzia, agevolazioni per passività onerose e agevolazioni per il credito di esercizio.

⁷⁸ Dall'art 12 della deliberazione 3714/2008: "per il medesimo investimento la ditta non potrà usufruire di altre agevolazioni pubbliche se tale cumulo dà luogo ad un'intensità d'aiuto superiore al livello massimo fissato".

⁷⁹ Secondo le informazioni redatte da Veneto Sviluppo S.p.A., in data 02/07/2014 le risorse disponibili sul Fondo sono in corso di esaurimento, essendo pari a circa 741.000 euro (il 3% della dotazione complessiva).

esistente. Viceversa, per uno strumento ex novo sarebbe richiesto, prima di garantirne la piena efficienza, una fase di rodaggio e correzione in itinere;

- **l'efficacia della rotazione: il meccanismo del Fondo si è rivelato particolarmente efficace** nella recente fase di crisi economica e le stime concernenti la programmazione 2014-2020 lasciano intendere che un investimento, in termini di stanziamento da parte del FEASR, potrebbe garantire un effetto moltiplicatore soddisfacente. Ciò rende il **Fondo coerente rispetto ad un contesto in cui le risorse pubbliche per le agevolazioni alle imprese si contraggono**;
- **la visibilità dello strumento presso gli attori del territorio:** il Fondo rappresenta già un punto di riferimento, sia per le imprese beneficiarie che per le banche locali che hanno aderito alle relative convenzioni. Ciò determina tre **principali benefici**:
 - **si riducono i costi di informazione**, che sarebbero più alti nell'eventualità di promuovere uno strumento ex novo non sperimentato dalle PMI agricole locali;
 - non è necessario avviare un percorso di negoziazione con gli istituti di credito. **Le convenzioni con le banche locali, infatti, sono già attive e immediatamente applicabili**;
 - vi sono **maggiori garanzie rispetto alla possibilità di raggiungere i target di spesa** individuati. La familiarità dello strumento tra le imprese rende più probabile l'impiego delle risorse. Al contrario, **uno strumento ex novo sconta l'assenza di risultati certificati e la minore riconoscibilità tra le PMI**, fattori che possono ridurre le opportunità di centrare i target di spesa;
- **l'immediata operatività: il Fondo potrà essere operativo fin dalla fase iniziale della Programmazione 2014-2020.** Ciò permette di superare uno degli ostacoli più rilevanti emersi dalla Relazione della Corte dei Conti Europea (2012), ovvero il protrarsi dei lavori di strutturazione degli strumenti finanziari che ne ritardano l'entrata⁸⁰ a regime.
- **l'esito del percorso partenariale:** occorre considerare, infine, che **l'apprezzamento del territorio per lo strumento è stato ribadito anche dal partenariato socioeconomico e istituzionale coinvolto nella costruzione del PSR 2014-2020.** Nei diversi incontri organizzati dall'Amministrazione regionale, infatti, gli *stakeholder* hanno confermato le criticità legate all'accesso al credito e, di conseguenza, invitato l'Amministrazione a rafforzare gli strumenti funzionali per fronteggiare il gap esistente tra domanda e offerta di credito. Specificamente, nell'ambito del tavolo tematico "competitività e filiere⁸¹", il tema del credito è stato riconosciuto come punto di elevato interesse rispetto alla strategia regionale⁸². In tale occasione è stata evidenziata la **necessità di promuovere agevolazioni finalizzate ad abbattere i tassi di interesse** – preferite anche ai contributi in conto capitale – e, coerentemente, è stata invitata l'Amministrazione a sostenere il Fondo di rotazione.

Se, dunque, si può ritenere che l'eventuale opzione seguita dall'Amministrazione sia in gran parte legata a considerazioni connesse alla storia del Fondo e al suo ruolo rispetto al contesto locale, va tuttavia considerato che un'attenzione non trascurabile è stata attribuita anche alla comparazione con esperienze realizzate in altre aree nazionali ed internazionali. In particolare, l'analisi di *benchmark* è funzionale a confermare la validità di tale forma di sostegno rispetto alle

⁸⁰ Un'analogia considerazione è emersa anche per il caso lettone, per il quale, a seguito del protrarsi della fase preparatoria, è stato lamentato il mancato supporto alle imprese nella fase più acuta della crisi (2008-2009).

⁸¹ Tale tavolo include le Priorità 2 "Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste" e 3 "Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo".

⁸² Ai partecipanti al tavolo è stata richiesta l'attribuzione di un punteggio compreso tra 1 (poco importante) e 5 (molto importante), in merito alla rilevanza del tema dell'accesso al credito per la futura strategia di sviluppo rurale regionale. La distribuzione della valutazione è stata la seguente: 5: 52%; 4: 24%; 3: 19%; 2: 2%; 1: 2%.

esigenze di sviluppo rurale. Le esperienze passate in rassegna e l'attuale contesto storico sembrano suggerire come il finanziamento a tasso agevolato risulti essere lo strumento finanziario più adatto alle esigenze delle imprese agricole. **Il successo dell'esperienza lettone**, ad esempio, **rafforza la percezione rispetto alle potenzialità del Fondo di rotazione friulano** in virtù di una serie di elementi che accomunano i due casi: a) il tipo di strumento finanziario individuato; b) l'alimentazione del Fondo attraverso risorse del FEASR; c) il cofinanziamento da parte di un intermediario finanziario; d) la forte integrazione tra amministrazione locale e banche del territorio che, di fatto, si traduce in una condivisione della gestione operativa dello strumento. Inoltre, se in entrambi i casi si evidenzia un iter procedurale fortemente standardizzato e basato su una chiara divisione dei ruoli, il modello friulano sembra garantire una maggiore fluidità che potrebbe tradursi in un più rapido raggiungimento degli obiettivi di spesa e di impatto.

La **pertinenza dei finanziamenti a tasso agevolato** rispetto alla specificità del contesto rurale è stata, altresì, evidenziata dal caso studio relativo al Fondo Highland Opportunity. **L'esperienza scozzese è emblematica di come un'azione di abbattimento delle condizioni di credito può favorire il sorgere di attività in aree rurali** logisticamente svantaggiate, a rischio di spopolamento e, al tempo stesso, di generare un rilevante effetto leva grazie all'attrazione di capitali privati. Il percorso di Highland Opportunity sembra suggerire, inoltre, l'opportunità di sperimentare un utilizzo combinato di più agevolazioni: in FVG tale approccio potrebbe concretizzarsi attraverso una sinergia tra il Fondo e gli strumenti di garanzia di emanazione nazionale e/o regionale.

I casi nazionali studiati, infine, sono rappresentativi di scelte alternative di strumenti finanziari rispetto ai finanziamenti a tasso agevolato. I risultati non soddisfacenti dell'esperienza calabrese ammoniscono rispetto all'efficacia della sola garanzia per le imprese rurali, in genere soggette a condizioni di accesso più restrittive alla luce di fattori penalizzanti quali, ad esempio, la maggiore debolezza strutturale o la localizzazione in aree svantaggiate sotto il profilo logistico. **La struttura produttiva fortemente frammentata dal comparto agricolo friulano** – in linea con quanto si registra a livello nazionale – **giustifica, inoltre, la rinuncia al ricorso a strumenti innovativi, quali gli investimenti nel capitale di rischio**. I positivi risultati del caso abruzzese mostrano come tale forma di agevolazione si adatti principalmente ad imprese ad alto contenuto innovativo e con margini di crescita molto rilevanti. Tale approccio non appare, invece, trasferibile ad un settore tradizionale come quello agricolo, a maggior ragione se dominato da microimprese con un volume di affari limitato e un business scarsamente diversificato.

7 Analisi e valutazione della strategia di investimento proposta

In tale capitolo si verificherà se, alla luce delle considerazioni fin qui svolte e sulla base della proposta di PSR 2014-2020, sia stata delineata in modo chiaro ed esaustivo la strategia di investimento sul Fondo di rotazione, sia in relazione al modello attuativo prescelto che al raggio di azione previsto. Da un punto di vista strettamente operativo e in ottemperanza alle indicazioni delle Linee Guida⁸³ comunitarie, la valutazione della strategia di investimento prenderà in esame le seguenti dimensioni: i) **il modello di investimento selezionato tra le fattispecie previste dall'art. 38 del Reg. (UE) n. 1303/2013**; ii) **l'ambito di applicazione del Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo**, relativamente alle misure finanziate attraverso il PSR; iii) **la scala dell'intervento**, intesa come platea di beneficiari potenzialmente ammessi al contributo del Fondo.

Per quanto concerne l'inquadramento dell'operazione di finanziamento nell'ambito delle fattispecie previste dal Reg. (UE) n. 1303/2013, si può ritenere che il Fondo di rotazione assolve pienamente alle previsioni regolamentari. In particolare, lo strumento finanziario friulano presenta tre elementi caratterizzanti:

- **l'istituzione a livello regionale**: il finanziamento di fondi di emanazione regionale è previsto dall'articolo 38, paragrafo 1, lettera b);
- **la preesistenza**: il sostegno a strumenti finanziari già esistenti è consentito dall'articolo 38, paragrafo 3, lettera b), purché il fondo sia concepito per conseguire gli obiettivi specifici definiti nell'ambito delle pertinenti priorità;
- **la gestione diretta da parte della Regione**: l'articolo 38, paragrafo 4, lettera c) prevede che l'Autorità di Gestione assuma direttamente compiti di esecuzione, nei casi in cui si tratti di strumenti finanziari costituiti esclusivamente da prestiti o garanzie.

Sotto il profilo normativo, quindi, lo strumento finanziario è sostanzialmente compatibile con il Reg. (UE) n. 1303/2013. In aggiunta, il modello individuato è frutto di un'attenta valutazione basata su considerazioni di carattere qualitativo e quantitativo, riconducibili a due aspetti:

- **l'alto livello di esperienza nella gestione del Fondo**: i vantaggi connessi al finanziamento di un strumento attivo da lungo periodo sono stati ribaditi e descritti più volte nel corso del presente Rapporto. Essi possono essere sintetizzati in: a) **benefici derivanti da un sistema attuativo consolidato e immediatamente operativo**; b) benefici derivanti dalla ampia disponibilità di dati relativi all'andamento del Fondo che permettono di verificare l'effettiva appetibilità dello strumento sul territorio; c) **benefici connessi alla visibilità dello strumento finanziario, i quali determinano un minore sforzo nella promozione del contributo e rendono più probabile un soddisfacente impiego delle risorse**;
- **la possibilità di integrare le risorse del PSR con quelle già in dotazione al Fondo**: oltre alle valutazioni relative al sistema di *governance*, il soggetto attuatore ha considerato il minor esborso connesso al finanziamento di un Fondo già costituito e in piena operatività. Nel caso specifico, il contributo richiesto al Programma per finanziare il Fondo di rotazione risulterà minore rispetto a quanto sarebbe richiesto, per ottenere medesimi risultati, ad uno strumento costruito ad hoc, in quanto l'investimento realizzato si limiterà ad integrare le risorse già in dotazione e alimentate dal meccanismo di rotazione.

Una seconda dimensione di analisi della strategia di investimento riguarda l'ambito di applicazione del Fondo, il quale è stato limitato a cinque misure del PSR, così come riportato nella **tabella 31**. La scelta di restringere il campo ad un numero limitato di misure/interventi e

⁸³ European Commission (2014), Ex-ante assessment methodology for financial instruments for 2014-2020, Volume III Enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Thematic objective 3), Chapter 7 - Proposed investment strategy.

l'individuazione di quelli ammissibili al Fondo è il risultato di una serie di considerazioni riguardanti:

- **esigenze dettate dai costi di gestione del Fondo:** tale fattore è alla base della scelta strategica di limitare le misure che prevedono l'intervento del Fondo di rotazione. Un'estensione all'intero Programma avrebbe potuto generare notevoli criticità in termini di gestione, a causa del potenziale elevato numero di pratiche;
- **analisi della storia operativa del Fondo:** si è cercato di garantire una continuità rispetto al tipo di interventi già finanziati dal Fondo di rotazione. Come descritto al paragrafo 4.2.1, ciascuna delle misure individuate può essere sovrapposta ad una o più aree di operatività del Fondo;
- **considerazioni emerse in occasione dei tavoli di partenariato:** una forte richiesta di rafforzamento degli strumenti di accesso al credito è emersa nell'ambito del tavolo tematico "competitività e filiere", incentrato sulle Priorità 2 e 3 dello sviluppo rurale. In tale occasione, la questione del credito è stata ritenuta strategica dal partenariato del PSR in termini di supporto alla competitività. Sono stati altresì rilevati, tra i fabbisogni, il rafforzamento del Fondo di rotazione, nonché la preferenza verso strumenti che garantiscono l'abbattimento degli interessi, da sostituire o combinare con i classici contributi in conto capitale. Tale richiesta si è rivelata particolarmente forte in relazione alla focus area 2a "Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività", ed ha sicuramente inciso sulla scelta di includere l'intervento 4.1a tra quelli finanziabili attraverso il Fondo e di configurarlo – alla luce della probabile dotazione finanziaria – come il principale ambito di applicazione dello strumento finanziario;
- **valutazioni legate alla struttura imprenditoriale:** l'inserimento di misure destinate al sistema agro-industriale, in aggiunta a quelle rivolte alle imprese di produzione primaria, dimostra la volontà di perseguire, attraverso il Fondo, una strategia di rafforzamento delle filiere regionali, che risultano ancora eccessivamente deboli e frammentate;
- **valutazioni legate agli obiettivi del PSR e alla strategia di sviluppo territoriale nel suo complesso:** l'inserimento di interventi finalizzati ad un uso efficiente delle risorse è emblematico delle finalità perseguite dalla strategia regionale, ovvero la promozione della competitività (ammodernamento e sviluppo di modelli produttivi efficienti), ma in un'ottica di sostenibilità ambientale.

La **tabella 31** riporta il quadro logico degli interventi sostenuti attraverso il Fondo di rotazione. Le cinque misure, e relativi interventi, interessano tre obiettivi tematici del QSC e agiscono in funzione delle seguenti Priorità: 2 "Potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole"; 3 "Incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione del rischio"; 5 "Incoraggiare l'uso efficiente risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima". Passando a considerare le relative focus area, si evidenzia come nell'ambito degli interventi per la competitività (Priorità 2 e 3), l'azione del Fondo è stata indirizzata al miglioramento delle prestazioni delle aziende agricole e al relativo ammodernamento, nonché a favorire una maggiore integrazione della filiera. Per quanto concerne la Priorità 5, le focus area di interesse riguardano la gestione delle risorse idriche, l'efficientamento energetico, nonché, relativamente all'ambito forestale, l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili.

Tab. 31. Quadro logico delle misure del PSR 2014-20 FVG che prevedono il contributo del Fondo di rotazione in agricoltura

Misura	Focus area	Priorità	Obiettivi tematici QSC
4.1.a - Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole	2.a - Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività	2 - Potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole	3 - Rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese, il settore dell'agricoltura, della pesca e acquacoltura
4.1.b - Efficientamento dell'uso dell'acqua nelle aziende agricole	5.a - Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura	5 - Incoraggiare l'uso efficiente risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima	6 - Promuovere la tutela dell'ambiente e della sostenibilità ambientale
4.1.c - Efficientamento energetico delle aziende agricole e agro-alimentari	5.b - Aumentare l'efficienza nell'utilizzo dell'energia nell'agricoltura e nella produzione alimentare		5 - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori
4.2 - Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo di prodotti agricoli	3.a - Migliorare l'integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali.	3 - Incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione del rischio	3 - Rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese, il settore dell'agricoltura, della pesca e acquacoltura
8.6 - Tecnologie forestali per la trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste	5.c - Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bio economia	5 - Incoraggiare l'uso efficiente risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima	5 - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Il quadro delineato denota che l'intervento del Fondo sarà pienamente integrato rispetto alla Strategia Europa 2020, sostenendo interventi che perseguono, soprattutto, la crescita intelligente e sostenibile:

- l'**intervento 4.1a**, contribuirà a creare le condizioni per una crescita intelligente e sostenibile attraverso la razionalizzazione e l'innovazione dei processi produttivi, la diversificazione e il miglioramento delle produzioni regionali, l'avvio di forme di gestione e conduzione sostenibili e a basso impatto ambientale;
- l'**intervento 4.2**, contribuirà direttamente alla crescita intelligente con il sostegno ad operazioni finalizzate alla razionalizzazione, all'organizzazione, all'introduzione di innovazione tecnologica, oltre che di nuovi metodi di prima lavorazione, conservazione, commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli;
- gli **interventi 4.1b, 4.1c e 8.6**, faciliteranno i processi di crescita intelligente e sostenibile attraverso l'introduzione di tecnologie avanzate, che accrescono la competitività dell'impresa e, al contempo, ne riducono l'impatto sull'ambiente.

Tab. 32. Contributo delle misure del PSR 2014-20 FVG finanziate attraverso il Fondo di Rotazione in agricoltura alla Strategia Europa 2020

Misure	Strategia Europa 2020					
	Crescita					
	Intelligente		Sostenibile		Inclusiva	
	Diretto	Indiretto	Diretto	Indiretto	Diretto	Indiretto
4.1.a - Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole (2a)	↑		↑			
4.1.b - Efficientamento dell'uso dell'acqua nelle aziende agricole (5a)	↑		↑			
4.1.c - Efficientamento energetico delle aziende agricole e agro-alimentari (5b)	↑		↑			
4.2 - Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo di prodotti agricoli (3a)	↑			↗		
8.6 - Investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste (5c)	↑		↑			↗

Fonte: Rapporto di Valutazione ex ante del PSR FVG 2014-2020, luglio 2014

Per quanto concerne la scala degli interventi finanziati, in termini di potenziale target, essa è stata definita in modo dettagliato ed esaustivo all'interno del PSR FVG 2014-2020, così come riassunto dalla **tabella 33**. Pur riscontrandosi delle differenze tra le cinque misure/interventi, si osserva che, in linea generale, si è optato per un **approccio il più possibile inclusivo, tendente cioè a coinvolgere una platea ampia di beneficiari**. Nello specifico, è possibile formulare le seguenti considerazioni:

- gli interventi ammessi hanno una scala regionale, ma non sono state previste limitazioni basate sulle caratteristiche localizzative;
- non sono state inserite delle differenziazioni basate sulla forma giuridica delle imprese. Gli interventi, infatti, interessano sia imprese individuali che strutture più complesse;
- gli interventi selezionati sono specifici per le imprese agricole o per le PMI industriali connesse alle produzioni agricole, soltanto nel caso dell'efficientamento energetico (4.1c) sono ammesse tra i beneficiari entrambe le tipologie. Ciò rende ulteriormente evidente l'obiettivo di incidere sia sulla produzione primaria che sul rafforzamento della filiera;
- nel caso della misura 4.2, il beneficiario comprende anche imprese non rientranti nella definizione di PMI definite dalla Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE;
- per quanto concerne la misura 8.6, sono ammessi ai contributi anche le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati.

Tab. 33. Beneficiari delle misure del PSR 2014-20 FVG finanziate attraverso il Fondo di Rotazione in agricoltura

Misure	Beneficiari
4.1a - Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole (2a)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imprese agricole individuali ▪ Società agricole ▪ Società cooperative agricole di conduzione di terreni o allevamenti ed attività connesse, nonché i loro consorzi
4.1b - Efficientamento dell'uso dell'acqua nelle aziende agricole (5a)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imprese agricole individuali ▪ Società agricole ▪ Società cooperative agricole di conduzione di terreni o allevamenti ed attività connesse, nonché i loro consorzi
4.1c - Efficientamento energetico delle aziende agricole e agro-alimentari (5b)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imprese agricole individuali ▪ Società agricole ▪ Società cooperative agricole di conduzione di terreni o allevamenti ed attività connesse, nonché i loro consorzi ▪ PMI, come definite nella Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE, che svolgono sia la fase di trasformazione che quella di commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli
4.2 - Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo di prodotti agricoli (3a)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMI, come definite nella Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE, che svolgono sia la fase di trasformazione che quella di commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli ▪ Altre imprese, che occupano meno di 750 persone, il cui fatturato annuo non supera i 200 milioni di euro che svolgono sia la fase di trasformazione sia quella di commercializzazione e sviluppo dei prodotti agricoli
8.6 - Investimenti in tecnologie forestali e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste (5c)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soggetti privati ▪ Comuni anche in forma associata ivi comprese le Amministrazioni separate di uso civico ▪ PMI come definite nella Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE ▪ Proprietà collettive

Fonte: Elaborazione Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

In conclusione, si può ritenere che **la strategia alla base del finanziamento del Fondo attraverso il PSR appare chiaramente delineata e fondata su un'attenta riflessione incentrata sia su fattori legati all'esperienza attuativa, che sugli obiettivi da perseguire**. In particolare, **tra i modelli delineati dal Reg. (UE) n. 1303/2013, la forma prescelta appare la più funzionale a valorizzare il know-how acquisito negli anni di operatività del Fondo e, pertanto, a minimizzare i rischi rispetto al raggiungimento degli obiettivi di spesa e di risultato del Programma**. In aggiunta, **le scelte inerenti alla sfera di applicazione del Fondo (tipologia di interventi) risultano ben ponderate rispetto alle esigenze di contesto**, intervenendo sulle aree rurali ma anche sulle filiere, nonché coerenti con le tipologie di supporto previste dal Fondo di rotazione. Inoltre, **l'ambito attuativo dello strumento finanziario pare pienamente inquadrato rispetto alla strategia di medio periodo di Europa 2020**, fornendo un contributo diretto in termini di crescita intelligente e sostenibile. Infine, **i criteri oggettivi di accesso garantiscono il coinvolgimento della totalità delle imprese agricole regionali e di un'ampia fascia di quelle industriali che si occupano di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli**. In tal modo si garantisce un effetto sistemico per l'intero comparto agroalimentare, senza esclusioni di determinate aree territoriali, settori o tipologie di imprese.

8 Valutazione dei risultati attesi

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

Le Linee Guida prevedono di utilizzare, anche per ridefinire gli obiettivi dello strumento finanziario in fase di implementazione, una batteria di indicatori coerenti, nel caso del FEASR, con l'impianto complessivo del Piano indicatori (capitolo 11 del PSR del FVG), seguendo le tipologie comunemente utilizzate nei programmi dei Fondi SIE⁸⁴, ovvero:

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

In considerazione delle misure/interventi che prevedono il ricorso al Fondo di rotazione, gli indicatori previsti sono quelli collegati direttamente alle Priorità e Focus Area riportate nella **tabella 34**.

Tab. 34. Tipologie di intervento per focus area e Priorità su cui agisce lo strumento finanziario

Priorità	Focus Area	Intervento
2	2A Competitività ammodernamento diversificazione	4.1.a - Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole
5	5A Gestione efficiente risorse idriche	4.1.b - Efficientamento dell'uso dell'acqua nelle aziende agricole
5	5B Efficienza energetica	4.1.c - Efficientamento energetico delle aziende agricole e agro-alimentari
3	3A Filiera agroalimentare reti e aggregazione	4.2 - Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo di prodotti agricoli
5	5C Biodiversità	8.6 - Tecnologie forestali per la trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste

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

Per la determinazione del valore obiettivo, stante l'attuale dotazione finanziaria delle misure/interventi, si è fatto riferimento alle aree di operatività del Fondo di rotazione e alle performance attuative ad oggi registrate, considerando come plausibile un contributo del 25-45% per la quantificazione dei risultati⁸⁵ attesi dallo strumento finanziario rispetto ai target 2014-2020 (**tab. 35**). Una stima più realistica dei risultati e di come il Fondo contribuirà al conseguimento delle misure e Priorità pertinenti, sarà possibile solo quando si conoscerà l'ammontare complessivo del contributo finanziario del Programma.

⁸⁴ Non è stata considerata la possibilità di inserire indicatori specifici.

⁸⁵ Preme fare osservare come, nell'ambito della valutazione ex ante del PSR FVG 2014-2020, per gli indicatori considerati sia stata già effettuata un'analisi della quantificazione dei valori target (§ 2.3.1 e 2.3.2), alla quale si rimanda per elementi di maggior dettaglio.

Tab. 35. Stima preliminare dei target per gli strumenti finanziari

	Indicatore	Target Strumento finanziario	Valore PSR 2014-2020
T4	Numero di aziende agricole che investono in ristrutturazione o ammodernamento col sostegno del PSR (P2 FA 2A)	502	1.116
T14	Terre irrigate passate a modalità di utilizzo dell'acqua più efficienti (ha) (P5 FA 5A)	375	1.500
T15	Totale investimento in efficienza e risparmio energetico (€) (P5 FA 5B)	625.000	2.500.000
T6	Numero di aziende agricole che ricevono il finanziamento per partecipare a sistemi di qualità, mercati locali, filiere corte e associazioni di produttori/organizzazioni (P3 FA 3A)	85	339
T16	Totale investimento in produzione di energia rinnovabile (€) (P5C)	4.200.000	16.800.000

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

Sulla base di quanto riportato nell'Allegato I "Modelli per la presentazione di relazioni sugli strumenti finanziari" del Regolamento di esecuzione (UE) n. 821/2014, si rende indispensabile la predisposizione di un sistema di monitoraggio espressamente dedicato al Fondo di rotazione. Tale sistema, in particolare, dovrà includere indicatori relativi al numero di progetti di investimento realizzati, alla tipologia di destinatari finali (grandi imprese, PMI, microimprese, persone fisiche) e all'ammontare di investimenti indotti dal Fondo.

L'eventuale definizione di indicatori, ulteriori rispetto alle informazioni già richieste dal monitoraggio (Annual Implementation Report), potrà essere avanzata solo in una fase di aggiornamento della valutazione dello strumento finanziario.

9 Disposizioni per eventuali aggiornamenti della valutazione ex ante

Per assicurare un'implementazione efficace ed efficiente del Fondo di rotazione, **la valutazione ex ante potrà essere oggetto di aggiornamento** nel corso del settennio di programmazione 2014-2020. I fattori che ne sollecitano una revisione possono essere prevalentemente ricondotti a due tipologie: a) mutamenti dello scenario generale rispetto al contesto attuale; b) lezioni derivanti dall'esperienza attuativa in termini di operatività e prestazioni. **La finalità, in entrambi i casi, è quella di valutare se le considerazioni strategiche sono ancora valide e se lo strumento finanziario risulti (o meno) funzionalmente equilibrato e correttamente indirizzato al perseguimento degli obiettivi.**

Più nel dettaglio, per quanto concerne i fattori esogeni, occorrerà tenere in considerazione sia l'evoluzione congiunturale che eventuali shock, derivanti da accadimenti non preventivabili (come, ad esempio, le calamità naturali). In tal senso si ritiene opportuno monitorare costantemente quegli indicatori che, allo stato attuale, evidenziano l'esistenza di fallimenti di mercato, con particolare riferimento all'**analisi delle condizioni di credito e alla stima del credit crunch a livello regionale**. Un eventuale irrigidimento nella concessione di credito da parte del sistema creditizio potrebbe, ad esempio, rafforzare ulteriormente il ruolo del Fondo di rotazione quale punto di riferimento per gli investimenti delle imprese agricole locali, suggerendo, quindi, la possibilità di incrementare gli investimenti e di estenderne l'applicabilità anche ad altre misure del Programma. Analogamente una distensione della stretta creditizia potrebbe suggerire una revisione della strategia generale di investimento, attraverso, ad esempio, un'azione più mirata a specifiche aree o settori, oppure un maggiore orientamento all'innovazione. Infine, va considerato che il Fondo, in virtù della sua immediata operatività e della disponibilità di risorse, potrebbe rappresentare uno strumento efficace anche in caso di situazioni emergenziali. A tal proposito, giova ricordare che lo strumento è stato già impiegato in relazione agli eventi siccitosi che hanno colpito l'agricoltura regionale nel 2013. **Sulla base delle diverse evidenze, quindi, potrebbero essere giustificate variazioni in termini di risorse finanziarie investite ed ambito di applicazione del Fondo.**

Oltre che da fattori contestuali esterni, **un aggiornamento della valutazione ex ante potrebbe rendersi necessario alla luce degli elementi che emergeranno nel corso dell'attuazione dello strumento, in maniera da poter valutare – sulla base dei processi e delle prassi operative – le eventuali aree di miglioramento e le misure correttive da apportare.** In particolare, si ritiene opportuno tenere in considerazione i seguenti aspetti:

- il livello di assorbimento delle risorse destinate;
- la stima del rischio legato allo strumento finanziario;
- considerazioni legate alla *governance* del Fondo di rotazione.

Relativamente al primo aspetto, **potrà essere opportuno verificare che il volume delle risorse finanziarie destinate al Fondo sia coerente con la domanda esistente. La necessità di modificare la strategia di investimento potrebbe ricorrere, soprattutto, nei casi di eccesso di domanda o di offerta di credito.** Qualora le risorse investite risultino ampiamente insufficienti a coprire le domande pervenute, per rispondere alle esigenze del territorio occorrerà realizzare una nuova valutazione del fabbisogno finanziario che porti a stimare l'investimento aggiuntivo in grado di garantire la corrispondenza tra domanda e offerta di credito. La disponibilità di dati di monitoraggio di dettaglio supporterà il corretto orientamento delle risorse aggiuntive su quegli ambiti di intervento, o contesti territoriali, per i quali si registra un più elevato interesse delle agevolazioni concesse dal Fondo. Per quanto concerne il caso opposto, ossia qualora le risorse finanziarie si rivelino superiori alla domanda esistente, la valutazione dovrà considerare una serie di opzioni strategiche alternative che possono interessare: i) il ridimensionamento lineare delle risorse del Fondo in maniera proporzionale all'eccesso di domanda in precedenza stimato; ii) la revisione degli ambiti di intervento e

l'applicazione del Fondo anche per altre misure; iii) l'analisi delle condizioni alternative di accesso al credito del Fondo, al fine di rendere più appetibile lo strumento finanziario.

Aggiornamenti della valutazione potranno essere, altresì, utili qualora lo strumento finanziario mostri elementi di debolezza in termini di solidità finanziaria. In particolare, qualora il rientro delle risorse si rivelasse problematico a seguito di difficoltà nel rimborso del prestito da parte delle imprese, sarebbe auspicabile procedere ad una rapida revisione delle modalità e delle condizioni di concessione dei prestiti adottati dal Fondo. **Alla luce della stabilità finanziaria che lo strumento ha sempre mostrato nel corso della sua trentennale storia operativa, la funzionalità di un aggiornamento della valutazione ex ante dovrà portare ad individuare le motivazioni alla base del mutamento intercorso e a stabilire le eventuali misure correttive.** In particolare, il Valutatore dovrà definire i seguenti aspetti:

- se siano in corso rilevanti cambiamenti di contesto tali da non rendere più sostenibile uno strumento fino a quel momento solido finanziariamente;
- se l'aumento del profilo di rischio delle imprese sia generalizzato o legato a specifici ambiti, o contesti;
- se esistano, tra gli interventi del PSR finanziati attraverso il Fondo, alcuni che presentino standard di rientro delle risorse più critici o, all'opposto, non si registrino rilevanti differenze;
- se l'instabilità finanziaria sia stata favorita dall'associazione tra il Fondo e il PSR, o al contrario si verifichi anche in relazione alle altre tipologie di intervento previste dal Fondo, ma non finanziate dal PSR.

Infine, non andranno sottovalutate considerazioni in merito alla *governance* degli interventi del PSR finanziati attraverso il Fondo. Occorrerà cioè **verificare che il soggetto attuatore disponga, in primis, di un adeguato sistema di monitoraggio e di raccolta dei dati e, secondariamente, di risorse umane sufficienti e competenti per la gestione delle pratiche, in grado di garantire la concessione del credito in tempi rapidi e riducendo al minimo gli oneri a carico dei beneficiari.** In tal senso, un'eventuale difficoltà nella gestione delle pratiche che determini ritardi nella concessione del credito ed eventuali rinunce da parte dei beneficiari – con conseguenti effetti negativi sul raggiungimento dei target di spesa – porterebbe a suggerire una revisione della strategia di investimento, nell'ottica di circoscrivere la scala dell'intervento, allo stato attuale caratterizzata da un approccio il più possibile inclusivo.

Al fine di verificare l'emergere delle condizioni che giustifichino l'aggiornamento della valutazione ex ante è opportuna la predisposizione di un adeguato sistema di monitoraggio e di reportistica, nonché la realizzazione di valutazioni ad hoc in itinere. In tal senso è fondamentale una stretta collaborazione tra l'Amministrazione regionale, i rappresentanti del sistema del credito e il soggetto che sarà incaricato della valutazione indipendente del Programma, la quale dovrà essere funzionale a garantire un aggiornamento costante sui dati sensibili rispetto all'operatività dello strumento finanziario. Dal punto di vista operativo si può ipotizzare che l'Amministrazione regionale svolga le seguenti funzioni: a) gestire e monitorare⁸⁶ i dati relativi agli interventi sostenuti attraverso il PSR; b) organizzare un sistema informativo che permetta una rapida trasmissione delle informazioni finanziarie da parte degli istituti di credito; c) individuare le aree che saranno oggetto di valutazioni ad hoc. Conseguentemente, il ruolo del Valutatore indipendente consisterà nell'analisi delle informazioni quantitative disponibili, nonché nella realizzazione dei focus individuati dall'Amministrazione. In particolare, ai fini di una fotografia il più esaustiva possibile rispetto alla validità dello strumento finanziario, è auspicabile che nel corso dell'implementazione si rendano disponibili i seguenti output:

⁸⁶ Preme fare osservare che, con cadenza annuale, l'AdG dovrà riferire alla Ce circa le operazioni che interessano gli strumenti finanziari sotto forma di allegato alla Relazione di Implementazione Annuale.

- aggiornamenti annuali del contesto di riferimento, focalizzati sul tema dell'accesso al credito per le PMI agricole friulane, orientati a verificare l'emergere di rilevanti cambiamenti di scenario;
- un database completo relativo agli investimenti finanziati, contenente informazioni di dettaglio relative ai beneficiari e alle tipologie di intervento sostenute, che permetta di valutare come varia l'adesione al Fondo in base alle caratteristiche oggettive delle imprese e alla destinazione delle risorse;
- report in tempo reale da parte degli istituti di credito, relativi all'andamento delle pratiche avviate, al fine di poter monitorare la solidità finanziaria dello strumento e stimare correttamente le quote di rientro previste per ciascuna annualità;
- analisi ad hoc sulla *governance* degli interventi finanziati attraverso il Fondo (adeguatezza risorse umane, capacità amministrativa, semplificazione, ecc.), orientata all'individuazione di eventuali meccanismi correttivi che possano accrescere l'efficienza dello strumento;
- ulteriori valutazioni in itinere su specifiche tematiche che possano emergere in fase di implementazione.

Gli output descritti permetteranno, dunque, di verificare l'esistenza delle condizioni perché si proceda ad un aggiornamento e/o revisione del presente documento di valutazione ex ante. Tali modifiche saranno propedeutiche, e quindi necessarie, affinché l'Autorità di Gestione possa predisporre una modifica della strategia di investimento.

10 Conclusioni e raccomandazioni

Conclusioni

La lettura congiunta delle dimensioni di analisi considerate nel presente Rapporto permette di delineare un quadro di insieme che avvalorata la scelta dell'Amministrazione regionale di ampliare le fonti di finanziamento del PSR, sia ricorrendo a risorse private – come nel caso degli Istituti di credito sottoscrittori del Fondo di rotazione – che attirando risorse pubbliche da altri fondi SIE (Leader e ITI aree interne). Tuttavia, la particolare natura della programmazione Leader come pure il ruolo altamente innovativo dell'ITI aree interne hanno indirizzato la VEA, in maniera prioritaria, nei riguardi del Fondo di rotazione che, a parere del Valutatore, risulta un strumento finanziario valido, da alimentare attraverso le risorse finanziarie del PSR 2014-2020, per le seguenti considerazioni:

- **lo scenario in cui operano le imprese del settore agricolo, agroalimentare e forestale si caratterizza per condizioni subottimali di investimento e per l'esistenza di fallimenti di mercato** che, di conseguenza, giustificano l'integrazione di strumenti finanziari all'interno del Programma;
- rispetto al ventaglio degli strumenti finanziari esistenti, **il Fondo di rotazione, facendo perno sul meccanismo del tasso agevolato, risulta più adeguato, sia in relazione alle esigenze derivate dall'attuale congiuntura economica che in virtù delle caratteristiche strutturali delle imprese del settore agricolo, agroalimentare e forestale regionale;**
- **il ricorso ad uno strumento regionale preesistente appare una scelta virtuosa in relazione alla sua immediata operatività, al know-how acquisito e ai risultati positivi ottenuti**, tra l'altro, anche nel periodo di recessione economica;
- **l'inquadramento del Fondo all'interno del PSR 2014-2020 si fonda su un valido impianto strategico ed è supportato da una soddisfacente dotazione finanziaria**, in grado di stimolare un discreto effetto moltiplicatore.

Relativamente al primo aspetto, l'analisi di scenario ha posto l'attenzione sull'impatto negativo che la crisi economica ha avuto sul settore agroalimentare regionale, nonché su una serie di aspetti strutturali che ne possono penalizzare lo sviluppo. In primo luogo, sia il settore agricolo che quello agroalimentare hanno registrato arretramenti in termini di valore aggiunto, che si sono tradotti in un indebolimento del tessuto imprenditoriale, come evidenziato dalla contrazione nel numero di imprese. Parallelamente la capacità di reazione delle aziende locali è stata frenata da un deterioramento delle condizioni di credito che ha generato, anche per il settore agricolo friulano, un significativo *credit crunch*. In tal senso, le stime del MIPAAF indicano per il Friuli Venezia Giulia una differenza tra domanda e offerta di credito nel settore agricolo di 3,3 milioni di euro medi annui per il periodo 2010-2012 che, se rapportata al valore aggiunto del comparto, determina il secondo peggior dato negativo del Nord Italia (dietro al Trentino Alto Adige). **Tali elementi denotano l'esistenza di un fallimento di mercato, o comunque di condizioni di investimento subottimali, che – alla luce di quanto indicato dall'articolo 37 paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 – rappresentano i presupposti per cui si rende opportuno integrare strumenti finanziari all'interno dei Programmi sostenuti da Fondi SIE.** Occorre sottolineare che un ruolo ascrivibile agli strumenti finanziari può essere quello di contribuire a valorizzare le potenzialità del settore, emerse, nonostante gli effetti negativi della crisi economica, anche nel periodo di recessione ed evidenziate dalle performance dell'export, il cui volume è risultato positivo e in crescita nel periodo 2008-2013 (5% nel caso della branca agricoltura, silvicoltura, pesca e 28% per l'industria agroalimentare). Nello specifico, il contributo degli strumenti finanziari può essere identificato nel sostegno a quegli investimenti che agiscano su aspetti strutturali che, tradizionalmente, incidono negativamente sulla competitività del settore quali, ad esempio, la debolezza delle filiere, la scarsa diversificazione dei canali di vendita e delle attività produttive,

la presenza di numerosi sub-sistemi di produzione che esprimono modalità di produzione e di rapporti economici e sociali tra di loro scarsamente integrati.

Per quanto concerne l'individuazione della modalità di contribuzione, **si può plausibilmente ritenere che i finanziamenti a tasso agevolato rappresentino la soluzione più efficace rispetto alle possibili alternative** presenti sul mercato quali fondi di garanzia, fondi di capitale di rischio e fondi azionari. A tal proposito **preme fare osservare che la struttura imprenditoriale del settore agricolo e agroalimentare friulano**, caratterizzata dalla netta prevalenza di micro-imprese a basso contenuto innovativo, **renderebbe poco appropriato il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria con tassi di rischio maggiori** (fondo di capitale di rischio e fondo azionario) **che, tradizionalmente, trovano applicazione in settori ad alto contenuto innovativo. I finanziamenti a tasso agevolato, inoltre, risultano più funzionali alle attuali esigenze delle imprese rispetto ai fondi di garanzia, soprattutto se si considera l'incremento dei tassi di interesse** registrato a partire dal 2009, che rende urgente una politica di alleggerimento delle condizioni di rientro dei prestiti⁸⁷. Al contempo, il potenziale della modalità di intervento impiegata dal Fondo di rotazione è stato supportato dalla valutazione delle lezioni dell'esperienza, che ha messo in luce l'efficacia dei Fondi di rotazione⁸⁸ per prestiti a tasso agevolato nell'ambito delle strategie di sviluppo rurale. L'analisi di *benchmarking* ha messo in luce come effettivamente l'abbattimento dei tassi di interesse rappresenti un'esigenza centrale per le imprese localizzate in aree rurali, dove fattori socioeconomici e strutturali possono scoraggiare le banche dal concedere finanziamenti o determinare condizioni più onerose. È stato evidenziato, inoltre, il valore aggiunto derivante da interventi integrati tra più strumenti, i quali possono rappresentare un modello percorribile anche in Friuli Venezia Giulia, considerando le ulteriori opportunità – a partire dal Fondo regionale di garanzia per le PMI fino ad arrivare alle garanzie sussidiarie ISMEA – a disposizione delle imprese.

La scelta di ricorrere ad uno strumento finanziario esistente, rispetto all'individuazione di altri modelli di intervento, appare fondata su solide argomentazioni: in primis, le maggiori garanzie per il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di risultato del Programma. In particolare, **il Fondo di rotazione risulterebbe preferibile sulla scorta di due differenti considerazioni: a) i vantaggi connessi all'esperienza acquisita; b) i risultati rilevati negli anni di operatività. Per quanto concerne il know-how acquisito, il Fondo di rotazione, alla luce della trentennale storia operativa, può contare su un sistema di governance consolidato e di volta in volta ridefinito in base alle lezioni scaturite dall'esperienza. Ciò significa poter contare, da una parte, su relazioni consolidate tra i principali attori – nel caso specifico è possibile rimarcare l'efficace ripartizione delle funzioni istruttorie tra gli Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura, gli Istituti di credito e l'Amministrazione regionale – e, dall'altra, poter garantire, bypassando le fasi di start-up e di rodaggio, una piena operatività dello strumento fin dall'avvio della programmazione 2014-2020, con conseguenti benefici rispetto al raggiungimento dei target di spesa previsti dal PSR. Tuttavia, l'esperienza pregressa non può rappresentare il solo elemento che giustifichi l'adozione di tale modello di intervento, dovendo essere supportata anche da ulteriori elementi di premialità. In tal senso, l'attenta disamina dell'evoluzione temporale delle agevolazioni non solo evidenzia una buona capacità del Fondo di rotazione di intercettare le esigenze delle imprese locali, ma mostra la maggiore rilevanza assunta da tale strumento proprio nella fase più acuta della congiuntura economica. Nel quinquennio 2009-2013, infatti, si è osservato come, nonostante le crescenti difficoltà di accesso al credito, il valore degli investimenti finanziati dal Fondo di rotazione in tema di produzione primaria e di trasformazione e commercializzazione dei prodotti**

⁸⁷ Non a caso la richiesta di intervenire sull'abbattimento degli interessi – anche in sostituzione dei classici contributi in conto capitale – è stata ribadita nell'ambito del tavolo di partenariato che ha contribuito alla costruzione del PSR 2014-2020.

⁸⁸ Pratiche di successo si sono riscontrate a livello nazionale (Veneto) e a livello europeo (Lettonia e Highlands scozzesi).

agricoli sia cresciuto, rispettivamente, da 8 a 28 milioni di euro e da 0,2 a 9,5 milioni di euro. Nel periodo considerato si è dunque consolidata la centralità dello strumento finanziario per le imprese locali, le quali ne riconoscono la validità. **Di conseguenza, è plausibile ipotizzare che tale fattore riduca i costi connessi alla promozione del Fondo di rotazione**, che sarebbero ben più alti nel caso in cui si utilizzasse uno strumento finanziario alternativo, **e al contempo aumenta la probabilità che siano raggiunti gli obiettivi di spesa del Programma.**

L'inquadramento del Fondo di rotazione nell'ambito del PSR 2014-2020 è stato realizzato bilanciando l'esigenza di circoscriverne l'azione a specifici ambiti operativi con quella di garantire un approccio il più possibile inclusivo che permettesse, quindi, l'estensione delle agevolazioni al maggior numero di imprese. **Si è quindi optato per limitare l'utilizzo del Fondo, in alternativa al sostegno in conto capitale, a cinque interventi (4.1.a, 4.1.b, 4.1.c, 4.2, 8.6) connessi alle Priorità 2, 3 e 5 dello sviluppo rurale**, i quali, tuttavia, includono una platea di potenziali beneficiari piuttosto estesa⁸⁹. Se la limitazione dell'operatività del Fondo di rotazione a sole cinque tipologie di interventi è stata dettata dalla necessità di contenere il numero di pratiche da gestire, la loro selezione è stata realizzata incrociando considerazioni relative alla storia operativa del Fondo ed alle caratteristiche del contesto produttivo regionale. **Nel concreto si è scelto di individuare interventi ampiamente sovrapponibili con le tradizionali aree operative del Fondo** (principalmente produzione primaria e trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli) **e che rispondessero, altresì, alle esigenze manifestate dal partenariato⁹⁰ in sede di preparazione del Programma.**

L'impianto strategico complessivo risulta coerente⁹¹ con l'obiettivo di superare le criticità che frenano le potenzialità del settore e, più in generale, con gli obiettivi di crescita della Strategia Europa 2020. In tal senso, l'inclusione di misure rivolte sia al settore primario che al settore agroalimentare manifesta la volontà dell'Amministrazione regionale di promuovere un approccio esteso all'intera filiera e che mira a superarne la limitata integrazione. L'inserimento di interventi finalizzati ad un uso efficiente delle risorse, inoltre, pone l'accento sulla volontà di sostenere la competitività delle imprese associando ad investimenti per l'ammodernamento, lo sviluppo di modelli produttivi efficienti e meno impattanti per l'ambiente.

La validità delle modalità di integrazione del Fondo di rotazione all'interno del PSR risulta confermata anche in reazione all'impegno finanziario. I modelli di analisi sviluppati nel presente Rapporto hanno mostrato, infatti, che **la dotazione finanziaria stanziata è in grado di coprire pienamente gli impegni necessari per consentire un volume di finanziamento in linea con i più elevati standard fatti registrare dal Fondo di rotazione nel medio periodo, anche nell'eventualità di un'incidenza non trascurabile di sofferenze.** Inoltre, **gli scenari ipotizzati hanno evidenziato che, alla luce del consistente effetto moltiplicatore che il meccanismo di rotazione del Fondo è in grado di generare, esistono margini elevati per il raggiungimento di volumi di investimenti ancora più significativi rispetto a quanto fino ad oggi rilevato.**

Raccomandazioni

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

- **predisporre delle analisi valutative periodiche sull'operatività del Fondo:** nel corso della valutazione in itinere del Programma si suggerisce di realizzare studi e valutazioni incentrati sull'operatività del Fondo. In primo luogo, occorrerà affiancare ad analisi di carattere

⁸⁹ Gli interventi non introducono limitazioni di carattere territoriale o di struttura giuridica.

⁹⁰ Si fa riferimento, soprattutto, al Tavolo tematico "competitività e filiere" (Priorità 2 e 3) del 14 ottobre 2013 e del 18 dicembre 2013.

⁹¹ In altri termini, è possibile affermare che il Fondo di rotazione risulta funzionale al perseguimento degli obiettivi generali del PSR FVG 2014-2020: a) Competitività e integrazione (ricambio generazionale, integrazione e filiere, accesso al credito); b) Tutela del territorio e ambiente; c) Sviluppo territoriale.

quantitativo sull'andamento delle misure che prevedono agevolazioni mediante il Fondo, indagini di tipo qualitativo che coinvolgano i soggetti attuatori, i beneficiari e i principali attori del settore, con la finalità di individuare punti di forza ed aspetti critici dello strumento in fase attuativa. Parallelamente, sarà necessario un costante monitoraggio dei flussi finanziari volto a verificare tempestivamente i seguenti aspetti: a) l'esistenza di un *gap* – positivo o negativo – tra risorse investite sul Fondo e la domanda di agevolazioni da parte dei beneficiari; b) la presenza di un eccesso di casi di sofferenza che possa compromettere un soddisfacente livello di rientro delle risorse;

- **individuare gruppi di lavoro ad hoc dediti alla verifica e all'eventuale rivisitazione della strategia di investimento:** è consigliabile che all'interno dell'Amministrazione regionale sia istituito un gruppo di controllo che verifichi l'attualità della strategia di investimento proposta. In particolare, sulla base delle evidenze emerse dalle valutazioni, tale struttura dovrà farsi carico di proporre all'AdG interventi correttivi (ad esempio, in termini di risorse da investire, ambiti di applicazione del Fondo, condizioni di accesso alle agevolazioni e qualsiasi altro aspetto connesso alla *governance* dello strumento) che permettano di non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di risultato del PSR, così come la stessa sostenibilità finanziaria dello strumento;
- **rafforzare ulteriormente la cooperazione con il sistema del credito:** l'integrazione tra l'Amministrazione regionale e gli Istituti di credito ha rappresentato un punto di forza per il successo del Fondo di rotazione e, pertanto, occorrerà procedere nella direzione di un ulteriore rafforzamento delle relazioni tra le parti. In tal senso, rispetto al nuovo ciclo di Programmazione, potrebbe essere opportuno considerare i seguenti aspetti: i) incrementare la platea di istituti che aderiscono al Fondo (al fine di aumentare le opportunità di scelta per i beneficiari); ii) favorire, anche attraverso l'implementazione di sistemi informativi integrati, il trasferimento in tempo reale delle informazioni relative alle pratiche avviate per permettere ai soggetti coinvolti di avere un quadro di insieme il più possibile aggiornato rispetto alla sostenibilità dello strumento; iii) concertare eventuali modifiche nelle condizioni di accesso alla luce dei mutamenti di contesto o delle evidenze emerse durante la fase attuativa;
- **incentivare l'integrazione tra il Fondo di rotazione e altri strumenti di garanzia:** l'analisi della coerenza con altre forme di intervento pubblico ha messo in luce la presenza di strumenti di garanzia che possono contribuire a rendere ulteriormente accessibile il credito bancario. Mentre il Fondo di rotazione interviene attraverso l'abbattimento degli interessi, gli strumenti di garanzia possono rappresentare un elemento propedeutico alla concessione dei finanziamenti. Si suggerisce, quindi, di incentivare il ricorso a strumenti pubblici di garanzia o alla copertura da parte di Confidi, riconoscendo premialità nella fase istruttoria ai soggetti garantiti. Tale approccio dovrebbe favorire una minimizzazione del rischio di mancato rientro delle risorse investite dal Fondo e, al tempo stesso, rafforzare la credibilità delle imprese presso il sistema bancario, incrementando di conseguenza le opportunità di accedere a risorse private (effetto leva);
- **favorire delle procedure gestionali di erogazione dei contributi pubblici:** ciò permetterebbe ai beneficiari delle misure/interventi a valere anche sul Fondo di rotazione di poter disporre delle risorse con tempistiche inferiori ad altri metodi di finanziamento. Nello specifico sarebbe auspicabile disporre di bandi "a sportello" piuttosto che di altre tipologie caratterizzanti, tradizionalmente, le misure ad investimento del PSR;
- **individuare percorsi di formazione che accrescano le competenze delle risorse umane in tema di strumenti finanziari:** è opportuno che le risorse umane impiegate nell'attuazione delle misure che prevedono l'intervento del Fondo siano pienamente informate rispetto ai meccanismi operativi degli strumenti finanziari e, più in generale, sulle modalità di funzionamento del Fondo di rotazione. È auspicabile quindi: i) coinvolgere nell'attuazione del PSR risorse umane che si sono occupate della gestione del Fondo negli anni precedenti; ii) individuare percorsi formativi ad hoc sugli strumenti finanziari e, in particolar modo, sulle modalità di applicazione nell'ambito della Programmazione 2014-2020.

BIBLIOGRAFIA

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

Banca d'Italia (2014), *L'Economia del Friuli Venezia Giulia*, Rapporto annuale n. 28/2014, Trieste.

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

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

Camera di Commercio Agricoltura e Artigianato di Torino, Istituto Universitario di Studi Europei, Unioncamere Piemonte (2014), *Vademecum sulla disciplina europea in materia di aiuti di stato*, Torino.

Camera di Commercio Agricoltura e Artigianato di Udine (2014), *L'industria alimentare nell'economia del Friuli Venezia Giulia*, Udine.

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

Cisilino F. (a cura di) (2014a), *Il valore aggiunto del partenariato nella costruzione del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 Friuli Venezia Giulia*, INEA, sede regionale del Friuli Venezia Giulia.

Cisilino F. (a cura di) (2014b), *Il contesto socio-economico e ambientale del Friuli Venezia Giulia nello scenario di sviluppo rurale 2014-2020*, INEA, sede regionale del Friuli Venezia Giulia.

Commissione Europea, Banca Europea degli Investimenti (2014), *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives*. Quick reference guide, Bruxelles.

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

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*, Lussemburgo.

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

INEA (2013), *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2013*, Roma.

INEA (2014), *Annuario dell'agricoltura italiana 2013*, Roma.

ISMEA (2013), *Report Osservatorio sul credito. Trimestrale ISMEA sull'accesso al credito delle imprese agricole*, n. 3/2013, Roma.

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

ISTAT (2013), *Dimensione economica e specializzazione dell'agricoltura del Friuli Venezia Giulia al 2010*, Roma.

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

Lattanzio e Associati (2013), *Programma di Sviluppo Rurale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*. Rapporto preliminare, Roma.

Lattanzio e Associati (2014), *Programma di Sviluppo Rurale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*. Rapporto di Valutazione ex ante, Roma.

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

Ministero dello Sviluppo Economico (2013), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2012*, Roma.

Ministero dello Sviluppo Economico (2014), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2013*, Roma.

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (1982), Legge Regionale 20 novembre 1982, N.80.

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2014), Delibera di Giunta Regionale N. 462 del 14 marzo 2014.

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2014), Legge Regionale 20 novembre 1982, N.80. Fondo di rotazione regionale per Interventi nel settore agricolo. Iter operativo dei finanziamenti, conforme al metodo di calcolo dell'aiuto approvato con D.G.R. 462/2014.

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2014), *Rapporto Statistico del Friuli Venezia Giulia 2014*, Trieste.

Rete Europea di Sviluppo Rurale (2012), *Coordination Committee Workshop on Financial Instruments. Summary of the Discussions*, Bruxelles.

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

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

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

Rete Rurale Nazionale (2013), *Scenario di riferimento - Contesto nazionale del credito*. Seminario, Roma 28 ottobre 2013, relazione di G. M. Ferrari.

Rete Rurale Nazionale (2013), Gruppo di lavoro Competitività, *Strumenti finanziari nei Programmi 2014-2020, Verso un utilizzo più strategico imparando dall'esperienza maturata*. Seminario, Roma 28 ottobre 2013, relazione di R. D'Auria e M. Guido.

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.

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.

ALLEGATO I - Principali risultanze emerse dalle interviste con gli Istituti di credito

Nel mese di dicembre 2014, il Valutatore ha ritenuto opportuno approfondire l'analisi del Fondo di rotazione realizzando alcune interviste ad un campione rappresentativo di referenti del sistema bancario. I temi affrontati nel corso delle interviste sono riportati nel successivo box.

BOX 3 - Traccia intervista

A) COME SI ADEGUA IL FONDO DI ROTAZIONE AI CAMBIAMENTI DEL CONTESTO

A partire dal 2011, i finanziamenti oltre il breve termine concessi al settore primario registrano una flessione. Fermo restando lo stock complessivo di risorse, **cambia la composizione del credito destinato agli operatori agricoli**: diminuisce la quota di medio-lungo termine a favore di quella di breve termine.

In tale scenario è plausibile che possano variare le richieste dei prenditori del Fondo di rotazione rispetto alle annualità pregresse? In che modo?

B) IL GAP TRA DOMANDA E OFFERTA DI CREDITO

Le analisi realizzate a livello nazionale rilevano l'esistenza di un profondo gap tra domanda e offerta di credito per gli operatori agricoli.

Il Fondo di rotazione regionale tende a sanare questo gap? Se sì, in che modo?

C) COMPLEMENTARIETÀ CON ALTRI STRUMENTI FINANZIARI DEL SETTORE PRIVATO

La rilevante capillarità assunta dal Fondo di rotazione porta a presumere che vi sia stato, a partire dal 2011, una totale convergenza di intenti tra Regione e Istituti bancari.

Quali attività sono state intraprese per favorire lo sviluppo del Fondo di rotazione?

Sono state previste delle attività del tipo "one-stop-shop", nel quale il beneficiario si rapporta con un unico soggetto per l'intera durata della pratica?

D) COMPLEMENTARIETÀ CON ALTRI STRUMENTI FINANZIARI COFINANZIATI DAL SETTORE PUBBLICO A LIVELLO NAZIONALE (FONDO DI GARANZIA ISMEA; L. R. 4/2005 IL FONDO REGIONALE DI GARANZIA PER LE PMI)

Che tipo di atteggiamento avete assunto nei confronti degli altri strumenti finanziari destinati al medesimo target?

E) TRASPARENZA E DISCREZIONALITÀ

Quali sono le vostre opinioni rispetto ai seguenti assunti che, secondo il Reg. (UE) n. 1303/2013, costituiscono i prerequisiti per l'adozione del Fondo di rotazione all'interno del PSR:

1) *l'individuazione di una formula comune per il calcolo del tasso agevolato, che lascia tuttavia un margine di discrezionalità agli istituti di credito;*

2) *la fissazione di tariffe predefinite per i costi di servizio bancari, al fine di garantire la massima trasparenza ed evitare un aggravio delle spese per il beneficiario che vanifichi i vantaggi determinati dal tasso agevolato.*

F) TEMPISTICHE DI EROGAZIONE

Il Fondo di rotazione ha riscontrato un levato gradimento grazie alle tempistiche di erogazione.

Stante alcuni adeguamenti necessari per la gestione all'interno del PSR, le performance registrate potranno essere messe in discussione? Come poter scongiurare dei potenziali rallentamenti?

G) TUTELA DEL RISCHIO

Il "rischio" dei finanziamenti è interamente attribuito alla banca che garantisce i rientri.

L'attuale strutturazione del Fondo di rotazione tutela la banca dal rischio di insolvenza? In misura uguale o maggiore ad altri strumenti finanziari similari?

Sarebbe ipotizzabile abbinare il Fondo di rotazione ad un fondo di garanzia di natura pubblica?

Sarebbe in grado di indicare la presenza di eventuali mancati rientri o casistiche ad levato rischio?

L'analisi che segue riporta le principali istanze desunte dalle interviste, corredate dagli opportuni riferimenti bibliografici e normativi, tali da contestualizzare le opinioni dei singoli operatori del settore del credito.

Come si adegua il fondo di rotazione alle variazioni del contesto

Il primo aspetto sottoposto ad esame è stato mirato a verificare in che modo il Fondo di rotazione possa adattarsi alle variazioni, attuali e future, del contesto socioeconomico. Partendo da alcune evidenze di natura *desk* (Banca d'Italia, 2014; MISE, 2014) che mostrano, a partire dal 2011, una flessione dei finanziamenti oltre il breve termine concessi al settore primario ed una concomitante proliferazione di prestiti a breve, è stato chiesto agli operatori del credito se fosse plausibile che in tale contesto **il Fondo di rotazione potesse favorire i finanziamenti a medio-lungo termine**.

Le risposte fornite hanno messo in evidenza come, nel corso del 2014, **le dinamiche si siano in parte modificate** e, in alcuni contesti territoriali, sono emersi i primi segnali della tanto agognata ripresa economica, mentre in altri permane un rallentamento degli investimenti, anche per le attività tradizionalmente svolte dalle imprese. Più in particolare, i giudizi espressi denotano una **generalizzata fiducia rispetto al prossimo futuro**, che porta a ritenere più che verosimile una nuova richiesta di investimenti a medio-lungo periodo. In tale scenario, **il Fondo di rotazione assolve pienamente ad un ruolo anticiclico**, innestando nel sistema attuale le risorse indispensabili per le aziende che necessitano di investimenti di natura strutturale. Per il referente della Banca Popolare di Cividale, negli anni 2013-2014, si è infatti assistito ad un aumento della richiesta di finanziamenti a medio-lungo termine, invertendo la tendenza che, dal 2008, aveva visto prevalere interventi di breve periodo (18-60 mesi) diretti al rafforzamento della struttura finanziaria, come pure al magazzino o alla conduzione: *«tali interventi anche se economicamente vantaggiosi per i richiedenti (spesso concessi integralmente a tasso zero), hanno appesantito finanziariamente il conto economico delle imprese con oneri di rate troppo pesanti rispetto all'effettiva capacità di rimborso»*. Per tali **motivi è ipotizzabile un ritorno sul medio-termine delle richieste future** al Fondo L.R. n. 80/1982, per tutte le tipologie di intervento previste.

Il ruolo del fondo di rotazione nella riduzione del gap tra domanda ed offerta di credito

Le analisi realizzate a livello nazionale rilevano l'esistenza di un profondo *gap* tra domanda e offerta di credito, soprattutto per gli operatori agricoli (Banca d'Italia, 2014; MISE, 2014; MIPAAF, 2014).

Per i soggetti intervistati la L.R. n. 80/1982 **contribuisce a ridurre il gap tra domanda e offerta di credito, non a sanarlo completamente**. Secondo il referente della Federazione Banche di Credito Cooperativo (BCC), *«l'esistenza di un gap tra la domanda di credito e la relativa offerta è una situazione normale in tutte le situazioni economiche in quanto il sistema bancario può finanziare le sole iniziative che, a suo giudizio, risultano in grado di generare flussi di cassa tali da pagare il servizio del debito»*: questo comporta, inevitabilmente, che vi saranno dei soggetti i quali, secondo gli standard classici di presunta solvibilità, si troveranno in una situazione di non bancabilità. **In questi casi il Fondo di rotazione non potrà ridurre l'eccesso di domanda di credito**. Diametralmente opposta la situazione riscontrabile per la carenza di credito derivante dalla scarsa liquidità presente nelle banche, per cui **il Fondo di rotazione assolve ad un ruolo estremamente importante, trasferendo ingenti risorse verso il sistema del credito**.

A giudizio dei soggetti intervistati, infine, il contributo (anticiclico) del Fondo alla contrazione del *gap* tra domanda e offerta di credito viene favorito dalla "valutazione tecnica" dei finanziamenti effettuata dagli Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura che, per gli Istituti di credito, elimina l'onere di verificare la fondatezza tecnica degli investimenti richiesti. Tale valutazione si estrinseca nel rilascio dei nulla osta ispettoriali per la prosecuzione degli investimenti, atto che viene direttamente "incorporato" nell'istruttoria creditizia.

Complementarietà con gli strumenti finanziari del settore privato

La rilevante capillarità assunta dal Fondo di rotazione (presente in aziende localizzate in ben 166 comuni, afferenti al 75% del totale regionale) porta a presumere che vi sia stata, a partire dal 2008, una totale convergenza di intenti tra l'Amministrazione regionale e gli Istituti bancari, favorita da una campagna informativa che ha sperimentato l'utilizzo di diversi strumenti tra cui, ad esempio, attività convegnistica per la clientela, incontri ad hoc con gli operatori agricoli, brochure informative sullo strumento finanziario, formazione di consulenti aziendali in materia. Queste attività sono state accompagnate, per tutta la durata del finanziamento, da una maggiore semplificazione dei rapporti tra impresa e sistema del credito. Le imprese, infatti, hanno trovato negli operatori delle filiali l'unico soggetto con cui dialogare. In questo modo si esplicitano **le attività di natura one-stop-shop, riducendo gli oneri procedurali nei confronti delle imprese**. Sono quindi gli operatori delle filiali che, per la gestione delle singole pratiche, svolgono un ruolo di intermediazione tra la clientela, gli uffici specialistici della Direzione centrale della banche e gli Ispettorati Provinciali. Tuttavia, il successo del Fondo di rotazione è inevitabilmente legato all'erogazione di finanziamenti concessi a tasso molto ridotto fino ad arrivare, in alcune casi, al 100% di provvista regionale a tasso zero. Come evidenziato dal referente della BCC, in una situazione di fortissima riduzione, se non di annullamento dei margini di guadagno, l'abbattimento degli oneri finanziari è fondamentale per la prosecuzione dell'attività aziendale.

Complementarietà con altri strumenti finanziari del settore pubblico

Nei vari documenti analizzati (MIPAAF, 2014; Commissione Europea - DG Politica Regionale e Urbana, 2013; Commissione Europea, 2014), al fine di aumentare l'effetto leva degli strumenti finanziari si invitano le Amministrazioni regionali a favorire l'adozione complementare tra più strumenti. Tale eventualità è stata approfondita con gli operatori del credito regionale, soffermandosi sugli effetti **dell'adozione congiunta di un Fondo di garanzia su un Fondo di rotazione**.

Le risposte hanno messo in evidenza come le garanzie fornite da specifici Fondi sono di sicuro interesse per il sistema bancario, dato che il rischio del Fondo di rotazione viene attribuito, dalla L.R. n. 80/1982, nella sua complessità, al settore creditizio. Inoltre, trattandosi di operazioni agrarie, le medesime sono assistite quasi sempre per legge dalla **garanzia sussidiaria SGFA/ISMEA**⁹². Molto contenute, invece, sono le pratiche rivolte ad attivare **garanzie di tipo diretto**⁹³ da parte da SGFA/ISMEA come pure da parte di altri Istituti/Enti. Le principali motivazioni sono da ascrivere alle operazioni del Fondo di rotazione effettuate su importi contenuti, tali da non rendere opportuna la stipula di garanzie dirette, a fronte del consistente patrimonio che, in linea generale, caratterizza buona parte delle imprese agricole.

Ciononostante, una semplificazione degli strumenti di garanzia e un abbattimento dei costi ad esso connessi potrebbe, stante la particolarità contabile-amministrativa del settore agricolo, **rappresentare un valore aggiunto per le imprese e per le banche, non solo in termini di garanzia, ma anche quale corredo "tecnico" nella valutazione della singola pratica**.

Per i soggetti intervistati, l'abbinamento del Fondo L.R. n. 80/1982 ad un fondo di garanzia di natura pubblica *«potrebbe rappresentare una valida soluzione per diverse casistiche di intervento e con riferimento a specifiche controparti»*, generando un allargamento della platea dei possibili soggetti beneficiari.

⁹² La **garanzia sussidiaria** è automaticamente rilasciata dalla SGFA a fronte delle operazioni di credito agrario poste in essere ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 che sorgano sotto particolari condizioni indicate dalla normativa che ne regola l'attività.

⁹³ La garanzia di tipo diretto rilasciata dalla SGFA (fideiussione-cogaranzia-controgaranzia-garanzia di portafoglio) è disciplinata dal decreto 22 marzo 2011 del MIPAAF di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Trasparenza e discrezionalità

Per definire la trasparenza e la discrezionalità sono stati vagliati due aspetti di estremo interesse che, secondo il Reg. (UE) n. 1303/2013, costituiscono i prerequisiti per l'adozione del Fondo di rotazione all'interno del PSR:

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

La gran parte⁹⁴ degli Istituti di credito con sportelli su base regionale è convenzionata con l'Amministrazione per l'erogazione dei finanziamenti agevolati ai sensi del Fondo di rotazione. Nella convenzione⁹⁵, che si configura come una scrittura privata tra la Regione e l'Istituto di credito, **per favorire l'individuazione del tasso agevolato** si prevede, all'art. 4, che i finanziamenti erogati debbano avere due distinti piani di ammortamento, l'uno riferito alla quota erogata con risorse finanziarie provenienti dal Fondo e l'altro corrispondente alla quota erogata con disponibilità della banca, sulla quale viene concordato con la Regione uno spread massimo sull'Euribor che, solitamente (come emerso dalle interviste condotte), viene ridotto in base al *rating* del cliente.

Per quanto attiene al **costo del servizio bancario** (commissioni e spese istruttorie), l'art. 5 definisce che esso debba risultare prossimo ai livelli di minimo stabiliti dalla banca per analoghe operazioni creditizie pubblicate sui fogli informativi analitici. Nel corso degli ultimi anni, la concorrenza tra i vari Istituti ha prodotto **una costante "contrattazione" dei costi dei servizi bancari offerti alla clientela** e una conseguente crescente mobilità dei clienti tra banca e banca, alla ricerca dei servizi offerti ai costi più vantaggiosi.

Le previsioni della convenzione Regione-Istituto di credito stabiliscono che il tasso di interesse a carico delle imprese debba essere ricompreso entro un dato *range*, unico per tutte le banche. In tal modo, come indicato dal referente della BCC *«le banche possono correttamente prezzare il rischio insito nel singolo prenditore finale del finanziamento, contribuendo così ad aumentare la platea dei potenziali beneficiari: la possibilità di applicare solo tassi "bassi" finirebbe per limitare l'accessibilità al Fondo solo alle migliori imprese, indipendentemente dal programma di investimenti»*. Diversamente, i costi dei servizi bancari sono oggetto di libera contrattazione tra la banca e la singola impresa, con conseguente livellamento ai minimi e mobilità della clientela tra banca e banca.

Tutela del rischio

A livello regionale, data la profonda conoscenza della clientela e la rigida applicazione delle istruttorie tecniche e creditizie, sono piuttosto rari i casi di mancato rientro. Tuttavia, come riferito da alcuni esperti di settore, la crisi negli ultimi anni ha aumentato i casi di insolvenza anche per finanziamenti con durata inferiore ai 5 anni e, in particolare, per le imprese del settore della zootecnia da latte, maggiormente colpite dagli effetti della crisi.

All'art. 11 della convenzione del Fondo di rotazione si disciplina espressamente che **"i rischi creditizi di ciascuna operazione di cui alla presente convenzione sono esclusivamente a carico della banca"**. L'attuale strutturazione del Fondo di rotazione, pur non potendo tutelare la banca dal rischio di insolvenza, riconosce alla stessa, sempre all'art. 11, un compenso a copertura del rischio creditizio *"pari allo 0,5% annuo sul debito residuo della quota regionale dei*

⁹⁴ Attualmente 11 le banche convenzionate sono undici: Mediocredito F.V.G.; 02 Federazione Banche Credito Cooperativo; Banca di Cividale; Banca popolare FRIULADRIA; Cassa di Risparmio F.V.G.; Banca popolare di Vicenza; Banco popolare di Verona; Veneto Banca; BNL; UNICREDIT; Banca Antonveneta.

⁹⁵ http://www.regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFG/economia-imprese/agricoltura-foreste/FOGLIA1/allegati/20140917_Convenzione_banche.pdf

finanziamenti erogati sia per il periodo di ammortamento che per quello di preammortamento". Ad oggi, inoltre, i rapporti tra le banche e le Regione non si limitano alla stipula della sola convenzione, ma si caratterizzano per una collaborazione reciproca e costante, tesa a favorire il controllo dei beneficiari e a gestire il rientro dei flussi degli importi erogati.

Fondo di rotazione come uno strumento finanziario del PSR 2014-2020

I vari elementi emersi dalle interviste con le banche, permettono di dare alcune indicazioni su cui poter sviluppare la futura gestione finanziaria/amministrativa del Fondo di rotazione.

Generalmente, i soggetti intervistati **preferirebbero non apportare sostanziali modifiche all'attuale sistema**, dato che esso non mostra punti di criticità e risulta *«rodato e conosciuto sia dalle banche che dagli agricoltori»*.

In effetti il Fondo mostra delle virtuosità rilevanti, a partire dalle tempistiche di erogazione basate sul fatto che esso eroga direttamente alle banche la provvista regionale da utilizzarsi per i finanziamenti agevolati. In tal modo, i tempi intercorrenti tra la presentazione delle domande di finanziamento agevolato ed il momento di erogazione dello stesso sono ridotti al minimo.

Per il referente della Banca FriulAdria, l'utilizzo delle risorse PSR all'interno della Fondo L.R. n. 80/1982 potrebbe essere utile per aumentare il volume degli investimenti in agricoltura, purché vengano mantenute le attuali procedure gestionali del Fondo di rotazione, contraddistinte dalla snellezza della normativa regionale e dal pieno coinvolgimento delle banche convenzionate.

ALLEGATO II - Calcolo dell'effetto moltiplicatore su un prestito a breve termine

Per illustrare il peso che avranno i prestiti a breve termine si riporta, di seguito, un caso di applicazione del modello per il calcolo dell'effetto moltiplicatore (§ 5.2.2), in cui il 50% dei prestiti è a 5 anni e l'altra metà ha una durata di 15 anni. In tale ipotesi, quindi, considerando il caso degli investimenti in produzione primaria, si supponrà che 8,25 M€ siano restituiti in 5 rate da 1,65 M€, mentre l'ulteriore quota di 8,25 M€ sarà restituita in 15 rate da 0,55 M€. Per ampliare il livello di realismo si è considerato un tasso di rientro del 95% per ogni annualità.

I risultati del modello stimano un investimento complessivo di 48,7 M€, un volume decisamente più basso di quanto riscontrato nelle ipotesi riportate nel capitolo 5⁹⁶. Inoltre, per quanto concerne le due tipologie di uscita principali, sarebbe sufficiente impegnare risorse solo nelle prime cinque annualità per poi finanziare gli investimenti per le annualità 2020, 2021 e 2022 con i soli rientri di rata⁹⁷. L'effetto moltiplicatore risulterebbe quindi il più elevato tra i casi proposti, attestandosi a 4,7, essendo necessari appena 48,7 M€ per finanziare investimenti pari a 226,4 milioni.

Tab. 36. Risorse annuali del PSR da impegnare sul Fondo: ipotesi di finanziamento a tasso zero per la durata di 5 e 15 anni con rate non saldate (valori assoluti in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Produzione primaria	9,9	7,7	5,6	3,5	1,4	0,0	0,0	0,0	28,2
Trasformazione e commercializzazione	5,7	4,5	3,2	1,9	626	0,0	0,0	0,0	16,0
Sistemi agro-energetici	1,1	885	693	501	308	116	66	16	3,7
Servizi forestali	220	181	143	104	66	28	18	181	941
Totale	16,9	13,3	9,7	6,0	2,4	143	83	197	48,7

Fonte: Lattanzio Advisory su dati Regione Friuli Venezia Giulia

⁹⁶ Considerando il metodo di calcolo per la stima delle risorse necessarie per ciascuna annualità (limitata a fine di esempio alle prime tre annualità), nel caso del finanziamento a tasso zero, composto per il 50% da prestiti a 5 anni e per l'altra metà a 15 anni e con un'incidenza del 5% di rate non saldate si sono applicate le seguenti formule:

- $b - a$ (2015);
- $b - [(a + (0,07 * (b/2) * 0,95)) + (a + (0,2 * (b/2) * 0,95))]$ (2016);
- $b - [(a + (0,07 * 2 * (b/2) * 0,95)) + (a + (0,2 * 2 * (b/2) * 0,95))]$ (2017).

Nel caso dell'annualità 2021 per la quota relativa ai finanziamenti a 5 anni sono stati considerati estinti i prestiti attivati nel 2015. Analogamente per il 2022 non si sono più considerati i prestiti a 5 anni realizzati nel 2016. Di conseguenza, le formule applicate sono le seguenti:

- $b - [(a + (0,07 * 6 * (b/2) * 0,95)) + (a + (0,2 * 5 * (b/2) * 0,95))]$ (2021);
- $b - [(a + (0,07 * 7 * (b/2) * 0,95)) + (a + (0,2 * 5 * (b/2) * 0,95))]$ (2022).

⁹⁷ Per quanto concerne gli investimenti in produzione primaria si stima per le annualità 2020, 2021 e 2022 una quota di rientri di rata pari a 17,2 M€, 17,7 M€ e 18,3 M€, e quindi sempre superiore al target di investimento fissato in 16,5 M€. Analogamente, per gli investimenti in trasformazione e commercializzazione la quota di rientri stimata per le annualità 2020, 2021 e 2022 risulta rispettivamente 10,7 M€, 11 M€ e 11,3 M€, anche in questo caso sempre superiore al target di 10 M€.