



VALUTAZIONE EX ANTE STRUMENTI FINANZIARI
ai sensi dell'art. 37 del Reg. (UE) n. 1303/2013

INDICE

1 OBIETTIVI E PRESENTAZIONE DEL DOCUMENTO

2 ANALISI DEL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE E DELL'ACCESSO AL CREDITO

- 2.1 Il contesto socioeconomico regionale, aspetti generali
- 2.2 Il contesto del settore agricolo e agroalimentare
- 2.3 L'accesso al credito
- 2.4 L'evoluzione del sistema bancario

3 ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO E DELLE CONDIZIONI SUB-OTTIMALI DI INVESTIMENTO

4 IL GAP TRA DOMANDA E OFFERTA NEL MERCATO DEL CREDITO

- 4.1 Il merito creditizio delle imprese agricole
- 4.2 La stima del credit crunch per le aziende agricole
- 4.3 Le caratteristiche aziendali che facilitano l'accesso al credito

5 ESPERIENZE PASSATE E LEZIONI APPRESE

- 5.1. Le esperienze legate allo sviluppo rurale secondo la Corte dei Conti Europea
- 5.2. Le esperienze legate all'attuazione del POR FSE 2007-2013 della Regione Piemonte
- 5.3 Il Fondo di riassicurazione per le imprese agricole della l.r. n.34/2004

6 ANALISI QUANTITATIVA E QUALITATIVA DEGLI SF

- 6.1 Gli Strumenti finanziari oggetto della valutazione
- 6.2 Valutazione comparata del valore aggiunto: aspetti quantitativi
- 6.3 Valutazione comparata del valore aggiunto: aspetti qualitativi
- 6.4 Capacità di attrazione dei capitali privati
- 6.5 Scelta degli Strumenti finanziari: quadro di sintesi

7 STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA

8 COERENZA CON ALTRE FORME DI INTERVENTO PUBBLICO E COMPATIBILITÀ CON LA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

9 RISULTATI ATTESI E CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020

10 MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

BIBLIOGRAFIA

1. OBIETTIVI E PRESENTAZIONE DEL DOCUMENTO

Scopo del documento, riferimenti normativi e metodologici

Questo documento costituisce la valutazione ex ante relativa all'utilizzo degli Strumenti finanziari nell'ambito del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte.

Per il ciclo di programmazione 2014-2020 delle politiche di sviluppo rurale, l'Unione Europea richiama l'opportunità di predisporre adeguati Strumenti finanziari al fine di integrare le modalità di supporto pubblico tradizionalmente utilizzate, in particolare il contributo in conto capitale a fondo perduto per quanto concerne le operazioni di investimento.

Per stimolare le Autorità di Gestione ad effettuare scelte ponderate, l'art. 37 del Reg. (UE) n. 1303/2013 prevede che gli Strumenti finanziari implementati per la programmazione 2014-2020 siano impostati tenendo conto di una specifica valutazione ex ante, comprendente in sintesi i seguenti elementi:

- un'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento;
- una valutazione del valore aggiunto degli Strumenti finanziari che si ritiene potranno essere impiegati, della coerenza con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato, delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato;
- 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);
- una valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi;
- la strategia di investimento proposta, 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;
- disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante il periodo di attuazione dello strumento finanziario.

Tali disposizioni riguardano tutti i Fondi SIE e si riflettono quindi anche sui Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020.

La redazione del presente documento si è inoltre basata sulle indicazioni fornite dai seguenti documenti metodologici:

- le linee guida della Commissione Europea *“Ex ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period”*, pubblicate nel 2014;
- il documento MIPAAF *“Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-2020, Valutazione ex ante nazionale”* pubblicato nel mese di giugno 2015.

Infine, si è anche tenuto conto delle indicazioni fornite dalla recente Relazione Speciale n.5/2015 della Corte dei conti Europea intitolata *“Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?”*.

Gli indirizzi espressi dall'Autorità di Gestione del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte

Nel caso specifico della Regione Piemonte, la valutazione prende spunto dalla necessità di facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese, segnalato dal Partenariato in fase di concezione del PSR 2014-2020 e formalizzato all'interno del Fabbisogno n. 20 *Favorire l'accesso al credito da parte delle imprese*.

Tale fabbisogno richiama quindi l'opportunità di ricorrere agli Strumenti finanziari nell'ambito dell'attuazione del PSR.

Inoltre, la valutazione è impostata tenendo conto di alcune indicazioni orientative provenienti dall'Autorità di Gestione del PSR, che possono così essere sintetizzate:

- la Regione Piemonte ha un'esperienza pregressa molto contenuta nell'utilizzo di Strumenti finanziari rivolti alle imprese agricole¹, non avendoli attivati con i precedenti PSR; pertanto l'introduzione di tali Strumenti nella nuova programmazione dovrà essere graduale e tendenzialmente limitata a Strumenti di agevole attuazione e già collaudati in altre applicazioni a scala regionale, ad esempio utilizzando l'esperienza relativa al POR FESR 2007-2013;
- nella scelta e nel dimensionamento degli Strumenti che potrebbero essere offerti è opportuno tenere conto, oltre della semplicità attuativa, anche del fatto che le imprese agricole ed agroindustriali piemontesi sono tradizionalmente abituate da diversi cicli di programmazione, per le operazioni di investimento, ad ottenere esclusivamente aiuti in conto capitale;
- sempre per tali ragioni, al fine di contenere le difficoltà di sviluppo e gestione degli Strumenti, l'Autorità di Gestione intende procedere con un'attivazione legata ad un numero contenuto di misure ed operazioni, per quanto rilevanti in termini di budget e di risultati attesi, con particolare riferimento alle sottomisure 4.1, 4.2 e 6.4 del PSR del Piemonte.

Tenuto conto di tali indirizzi, gli strumenti che sembrano in prima battuta idonei ad essere considerati sono i Fondi di Garanzia e, in subordine, i Fondi rotativi, in combinazione o meno con il tradizionale supporto in conto capitale; su di essi si concentrerà pertanto la valutazione.

Articolazione e contenuto del documento

L'indice e il contenuto del documento sono strutturati sulla base delle indicazioni regolamentari, tenendo inoltre conto sia delle linee guida, sia del documento di valutazione ex ante nazionale; quest'ultimo traduce le indicazioni metodologiche comunitarie in una traccia articolata e bilanciata in relazione alle esigenze valutative dei PSR regionali.

Il capitolo 2 contiene un'analisi del contesto socioeconomico regionale, sia in termini generali (2.1) che per quanto concerne il settore agricolo e agroalimentare (2.2); successivamente offre una disamina del mercato del credito (2.3), con un approfondimento dedicato al settore agricolo. Il capitolo si conclude con una descrizione di come si è evoluto il sistema bancario regionale (2.4)

Il capitolo 3 individua e descrive, in base agli elementi emersi dall'analisi precedente e tenendo conto, più in generale, del quadro di contesto del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte, le criticità in grado di generare fallimenti di mercato e condizioni sub-ottimali di investimento nel settore agricolo piemontese, tali da limitarne lo sviluppo.

La stima del gap tra domanda e offerta di credito è il focus del capitolo 4; il tema è sviluppato principalmente in base ai dati a scala regionale predisposti dall'analisi valutativa nazionale, approccio che consente di avere risultati metodologicamente corretti e confrontabili tra le diverse regioni italiane.

Il capitolo 5 è dedicato alle lezioni apprese. Il suo contenuto è ricavato, per quanto riguarda gli Strumenti finanziari per lo sviluppo rurale, dalla relazione della Corte dei Conti Europea e dalla valutazione nazionale, non essendo disponibili spunti di esperienza diretta legati ai precedenti PSR del Piemonte. Il capitolo è tuttavia integrato con una descrizione e prima valutazione degli Strumenti ampiamente utilizzati dalla Regione Piemonte relativamente al POR FESR 2007-2013, attraverso un approccio in house.

¹ L'unica esperienza della Regione Piemonte nel campo degli Strumenti finanziari rivolti alle imprese agricole è il Fondo di riassicurazione attivato con risorse regionali di cui alla LR n.34/2004, che sarà descritto nel Capitolo 5 dedicato all'analisi delle lezioni apprese.

Il capitolo 6 tratta dell'analisi quantitativa e qualitativa degli Strumenti di cui si ipotizza l'utilizzo nell'ambito del PSR. L'analisi, che tiene conto sia della traccia metodologica della valutazione nazionale, sia degli elementi di esperienza derivanti dagli Strumenti del POR FESR 2007-2013, si basa sulla comparazione di alcuni scenari (6.1) rispetto ai quali è effettuata una valutazione comparata del valore aggiunto in termini quantitativi (6.2) e qualitativi (6.3). Il capitolo affronta quindi il tema della capacità di attrazione di capitali privati (6.3) e si conclude con un quadro di sintesi (6.4).

La strategia d'investimento proposta è descritta nel capitolo 7, affrontando la questione del modello di governance, le politiche di investimento e i soggetti target e indicando i prodotti offerti ed il relativo dimensionamento finanziario.

Il capitolo 8 è dedicato al tema della coerenza con altre forme di intervento pubblico e compatibilità con la normativa in materia di aiuti di stato.

Il capitolo 9 definisce i risultati attesi, in base agli strumenti scelti, il dimensionamento finanziario e le misure del PSR sulle quali si intende agire; presenta inoltre una valutazione qualitativa dell'apporto degli Strumenti proposti alla Strategia di Europa 2020.

Il documento si conclude (capitolo 10) con le indicazioni relative al monitoraggio e alla valutazione, comprese le disposizioni relative al riesame all'aggiornamento della valutazione ex ante durante il periodo di attuazione dello strumento finanziario.

2. ANALISI DEL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE E DELL'ACCESSO AL CREDITO

2.1. IL CONTESTO SOCIOECONOMICO REGIONALE, ASPETTI GENERALI

Il **quadro economico internazionale**, a otto anni dal manifestarsi della crisi globale, appare ancora incerto ed evidenzia il persistere degli squilibri che hanno contribuito a determinare la crisi.

La ripresa sembra essersi rafforzata più del previsto negli Stati Uniti ma procede con difficoltà in Europa, mentre nei principali paesi emergenti si delinea una situazione di rallentamento dell'economia, in particolare in Cina e Brasile.

Il ribasso dei prezzi dei prodotti petroliferi potrà costituire un fattore di vantaggio per la crescita economica ma induce anche una maggiore instabilità delle economie dei paesi produttori, con effetti non favorevoli sul quadro globale. Nel 2016 si è assistito comunque ad un rialzo di tali prezzi.

Si ricordano, inoltre, le recenti tensioni relative alla situazione in Grecia; le conseguenti misure previste dalla Bce per contrastare le tendenze deflazionistiche inaugurano una nuova fase della politica monetaria e potranno fornire uno stimolo alla crescita, anche attraverso un'ulteriore spinta alla svalutazione dell'Euro.

Le recenti analisi del Fondo monetario internazionale evidenziano alcuni elementi essenziali dell'economia mondiale, che hanno effetti sulle dinamiche di crescita dell'Italia e del Piemonte. L'uscita dalla crisi dell'Europa condiziona il quadro globale, per il persistere dell'elevato indebitamento di governi, imprese e famiglie e degli effetti che questo genera sulla spesa e la crescita, determinando un cortocircuito fra insolvenze che a loro volta accentuano le limitazioni al credito. In secondo luogo il quadro di crescita prospettica è minato da fattori contingenti, legati alla crisi, come il ridimensionamento del capitale investito in questi anni, e da fattori strutturali, quali l'invecchiamento degli occupati in numerosi paesi e la bassa crescita della produttività: queste prospettive agiscono sui comportamenti e, quindi, sui risultati economici di oggi.

Elementi positivi risultano, invece, l'abbassamento del prezzo del petrolio registrato fino allo scorso anno, un vantaggio netto per l'economia globale se, come sembra, i paesi importatori utilizzano il risparmio conseguente per ampliare la loro spesa, mentre gli esportatori non sembrano diminuirla in pari misura. Inoltre i movimenti nei cambi, che riflettono simmetricamente il cambio di marcia nella politica monetaria di Usa ed Europa, determinano per i paesi europei un incremento delle esportazioni, scongiurando la deflazione.

I principali indicatori che descrivono l'andamento dell'**economia italiana** negli ultimi anni e la sua possibile evoluzione nel medio periodo sono presentati nella tabella 2.1; nel complesso mostrano il quadro di una ripresa ancora incerta anche se in moderato miglioramento nel corso del tempo.

Dopo le intense difficoltà del 2009, la nuova fase recessiva vissuta dal Paese, avviatasi a partire dalla fine del 2011, ha determinato una caduta del Pil nazionale del 2,8% nel 2012 e dell'1,7% del 2013. L'andamento del 2014 indica ancora una leggera diminuzione del Pil, in termini reali, dello 0,4%. Il 2014 è stato quindi ancora un anno di recessione, con variazioni negative nei primi nove mesi dell'anno ed una stabilizzazione del prodotto nell'ultimo trimestre. I maggiori paesi sviluppati mostrano un aumento del Pil ben più sostenuto, anche se i dati più recenti denotano il permanere di una situazione critica di stagnazione anche nelle principali economie europee.

A livello settoriale, il valore aggiunto ha registrato cali in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (-2,2%), nell'industria in senso stretto (-1,1%) e nelle costruzioni (-3,8%); nell'insieme delle attività dei servizi vi è stato un lievissimo incremento (+0,1%).

Nel 2014 si è registrata una crescita dell'export, che l'anno precedente aveva ristagnato, accompagnata tuttavia da una ripresa di minor entità delle importazioni: il contributo alla crescita del Pil da parte della domanda estera netta è risultato positivo ma modesto. La caduta dei consumi privati si è invece arrestata, grazie anche a un migliorato clima di fiducia, tuttavia i consumi restano inferiori di quasi l'8% ai livelli del 2007.

Gli investimenti fissi lordi nel 2014 hanno segnato un'ulteriore flessione in volume (-3,3%), dopo quella che aveva caratterizzato il 2012 ed il 2013 (-8,0% e -5,4% rispettivamente). Attualmente il flusso di investimenti, in seguito a progressive contrazioni, risulta di oltre il 30% inferiore rispetto al 2007, nonostante le misure di stimolo intraprese, fra le quali l'accelerazione dei pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione verso le imprese.

Tabella 2.1. L'andamento dell'economia in Italia e previsioni per il 2016-2018 (tassi di variazione medi annui su valori anno riferimento 2005)

	2000-2007	2008-2013	2014	2015	2016-2018
PIL	1,2	-1,5	-0,4	0,7	1,4
Consumi famiglie	0,8	-1,4	0,3	1,0	1,0
Consumi collettivi	1,2	-0,2	-0,9	-0,4	-0,2
Investimenti fissi lordi	2,2	-5,2	-3,3	1,4	3,1
Esportazioni	3,0	-0,3	2,3	3,6	4,5
Valore aggiunto					
Agricoltura	-0,8	0,1	-2,2	2,1	0,5
Industria in senso stretto	0,9	-2,9	-1,1	1,4	2,5
Industria costruzioni	2,6	-5,5	-3,8	-0,6	1,6
Servizi	1,2	-0,6	0,1	0,6	1,3
Totale	1,2	-1,3	-0,3	0,7	1,5
Unità di lavoro					
Agricoltura	-1,8	-1,7	1,4	1,8	-0,3
Industria in senso stretto	-0,1	-3,5	0,6	0,1	0,3
Industria costruzioni	3,0	-3,3	-4,5	-0,2	-0,1
Servizi	1,3	-0,4	0,5	0,5	0,8
Totale	0,9	-1,2	0,2	0,4	0,6
Tasso di disoccupazione	8,1	9,0	12,7	12,3	11,3

Elaborazioni IRES Piemonte su dati ISTAT e Prometeia, settembre 2015

Nel 2014 la situazione del mercato del lavoro è rimasta notevolmente critica: pur essendosi interrotta la contrazione occupazionale degli anni precedenti, con un limitato incremento occupazionale (+0,4%), è aumentata la disoccupazione, con un tasso che passa dal 12,1% al 12,7%. La crescita degli occupati è soprattutto femminile, nella sola componente straniera, concentrata nella fascia di età più anziana, denotando caratteristiche strutturali del mercato del lavoro dovuti alla crescente femminilizzazione e sviluppo delle professioni legate alla manodopera straniera nonché alla senilizzazione della società ed al prolungamento dell'età lavorativa.

Nel 2015 le previsioni indicano un'evoluzione migliore dell'economia, sostenuta da alcuni fattori favorevoli quali un cambio dell'Euro indebolito rispetto al dollaro ed un basso prezzo delle materie prime energetiche, che potrebbero determinare una crescita, ma ancora contenuta. Infatti, se le esportazioni potranno beneficiare dei fattori citati (crescendo ulteriormente), la domanda estera netta dovrà scontare pure una ripresa delle importazioni. La domanda interna, invece, potrà trarre giovamento da una moderata ripresa dei consumi delle famiglie, a cui si aggiunge una dinamica che sta divenendo più favorevole per gli investimenti. Questi potranno, inoltre, beneficiare degli effetti del Quantitative Easing della BCE, con il quale si intende favorire il credito a famiglie ed imprese e la ripresa della produzione (allontanando il rischio di deflazione). Nel corso del 2015 la situazione del mercato del lavoro sta migliorando, con una diminuzione

del tasso di disoccupazione: vi hanno contribuito i provvedimenti in materia di decontribuzione e di riforma del mercato del lavoro.

Le prospettive per l'economia italiana sono legate ad una ripresa degli investimenti: questi potranno beneficiare dall'orientamento espansivo della politica monetaria, che comporterà un deprezzamento dell'Euro, e dalle misure volte al contenimento del cuneo fiscale previste nella legge di stabilità. A ciò potrà contribuire l'interruzione della caduta degli investimenti pubblici attesa per l'anno in corso, e le prospettive di realizzazione del piano di investimenti per l'Europa (piano Juncker) per il finanziamento di investimenti strategici a livello europeo. Non mancano i rischi dovuti ad una rinnovata tensione nell'area Euro che potrebbe coinvolgere i paesi periferici, inclusa l'Italia, alla crisi in Russia e Medio-Oriente, all'acutizzarsi di situazioni di difficoltà nelle economie emergenti.

Il Piemonte ha particolarmente patito la recessione degli anni scorsi, poiché la crisi nella sua fase iniziale, e in particolare nel 2009, ha colpito in misura più accentuata le regioni caratterizzate dalla specializzazione manifatturiera e orientate all'export. La fase successiva si caratterizza per una ripresa nel biennio 2010-2011, nella quale viene recuperata una parte della produzione perduta, soprattutto grazie ad una dinamica favorevole sui mercati esteri. Nel biennio successivo, fino al 2013, investimenti e consumi interni subiscono nuovamente una marcata contrazione, mentre si consolida l'espansione delle esportazioni.

Il ridimensionamento dell'economia regionale è avvenuto non solo in senso assoluto, ma anche relativamente alle regioni avanzate in Europa, oltre che nei confronti delle regioni italiane del Settentrione. In questa fase si riaprono i divari territoriali, con un'accentuata divaricazione fra l'andamento delle regioni del Centro-Nord e quello più sfavorevole per le regioni meridionali. All'interno del Centro Nord, il Piemonte si presenta in una situazione più debole.

Commentando i dati riportati nella tabella 2.2, le stime relative al Pil 2014 del Piemonte indicano una crescita prossima allo zero, non denotando ancora chiari segnali di ripresa. L'inversione di tendenza per i consumi delle famiglie, in debole espansione, e la continua crescita della domanda estera sono state controbilanciate da una contrazione degli investimenti. Il valore aggiunto dell'industria in senso stretto ha subito nel complesso un leggero calo, mentre la contrazione del valore aggiunto delle costruzioni è risultata più accentuata. I servizi hanno avuto un comportamento migliore, ma in un quadro improntato alla stagnazione. Per l'agricoltura si sono osservate modeste variazioni, con un'attesa di miglioramento per il 2015. La dinamica delle esportazioni costituisce uno dei pochi segnali positivi, garantendo alle imprese ben posizionate sui mercati esteri una condizione molto più favorevole rispetto a quelle legate al mercato interno.

Rispetto al 2007 il Piemonte registra una perdita di valore aggiunto industriale, in termini reali, di circa il 15%: un significativo arretramento della produzione regionale avvenuta nel corso della crisi che si aggiunge alla performance non favorevole riscontrata nella prima parte degli anni 2000, quando aveva comunque manifestato un profilo calante. Tuttavia la produzione industriale, secondo l'indagine di Unioncamere Piemonte, ha visto recentemente un'inversione di tendenza, mostrando tassi di crescita tendenziali positivi nella seconda metà del 2013 che si sono confermati nel 2014. I comparti della chimica, gomma e plastica ed il settore dei mezzi di trasporto sono risultati i primi a ripartire. L'alimentare denota un'evoluzione moderatamente positiva, restando comunque nel medio periodo un settore con performance produttive fra le migliori, grazie alla sua natura anticiclica. Il tasso di utilizzo della capacità produttiva si colloca al di sotto del 70%, inferiore del 10% ai livelli pre-crisi.

Tabella 2.2. L'andamento dell'economia in Piemonte e previsioni per il 2016-2018 (tassi di variazione medi annui - su valori anno riferimento 2005)

	2000-2007	2008-2013	2014	2015	2016-2018
PIL	0,8	-2,0	-0,1	0,9	1,8
Consumi famiglie	1,0	-1,1	0,5	1,2	1,2
Consumi collettivi	1,5	-0,5	-0,7	-0,2	-0,1
Investimenti fissi lordi	0,4	-4,8	-2,7	1,5	3,4
Esportazioni	1,6	0,3	3,6	5,7	5,0
Valore aggiunto					
Agricoltura	-0,4	1,3	-1,7	3,8	1,0
Industria in senso stretto	-0,3	-2,6	-0,6	1,5	2,6
Industria costruzioni	2,1	-4,1	-2,8	-0,3	1,7
Servizi	1,3	-1,3	0,5	0,9	1,6
Totale	0,9	-1,7	0,0	1,0	1,8
Unità di lavoro					
Agricoltura	-0,9	-1,9	8,8	16,9	2,4
Industria in senso stretto	-1,8	-4,6	0,7	-1,9	0,4
Industria costruzioni	1,6	-1,9	-2,9	6,2	0,7
Servizi	1,7	-0,2	-0,7	0,9	0,7
Totale	0,7	-1,3	-0,3	1,2	0,7
Tasso di disoccupazione	5,5	7,8	11,3	11,4	9,9

Fonte: Elaborazioni IRES Piemonte su dati ISTAT e Prometeia, settembre 2015

In tale situazione le prospettive occupazionali restano nel complesso critiche. Con la ricaduta in recessione nel 2012-13 la dinamica occupazionale ha subito un nuovo peggioramento. Nel 2014 (tabella 2.3) si riscontra finalmente una stabilizzazione del numero di occupati, grazie soprattutto al contributo positivo di agricoltura, industria manifatturiera e turismo. Negli scorsi anni e ancor più nei mesi recenti, il mercato del lavoro piemontese si è tuttavia caratterizzato per una crescita accentuata del tasso di disoccupazione: dal 6,8% nel 2009 si attesta al 10,6% nella media del 2013 e nel 2014 cresce all'11,3%. Il tasso di disoccupazione piemontese risulta assai più elevato rispetto alla media delle regioni settentrionali (8,6% nel 2013) pur collocandosi un poco al di sotto della media nazionale (12,7%). A determinare un così forte peggioramento dell'indicatore ha contribuito non solo la crescita dei disoccupati ma anche un sensibile incremento delle persone in cerca di prima occupazione e di persone precedentemente non presenti sul mercato del lavoro, soprattutto donne, che sono state indotte dalla crisi ad effettuare o intensificare la ricerca di lavoro. Il Piemonte, inoltre, si conferma come una fra le regioni che fa maggior ricorso agli ammortizzatori sociali in rapporto agli occupati dell'industria.

Tabella 2.3. Occupati in Piemonte per settore e genere (migliaia)

Settore	2013			2014			Variazione %		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Agricoltura	35	14	49	38	15	54	8,9	12,4	9,9
Industria	436	125	561	436	130	653	-0,1	3,6	0,7
di cui:									
In senso stretto	323	117	440	325	122	447	0,7	4,2	1,7
Costruzioni	113	8	121	110	8	118	-2,4	-5,3	-2,6
Servizi	513	648	1.161	5113	644	1.154	-0,4	-0,7	-0,6
di cui:									
Commercio e Turismo	156	156	311	161	154	315	3,2	-0,9	1,2
Altri servizi	367	492	849	350	489	839	-2,0	-0,6	-1,2
Totale	984	787	1.771	984	789	1.773	0,1	-0,2	0,1

Elaborazione Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro su dati ISTAT

2.2. IL CONTESTO DEL SETTORE AGRICOLO E AGROALIMENTARE

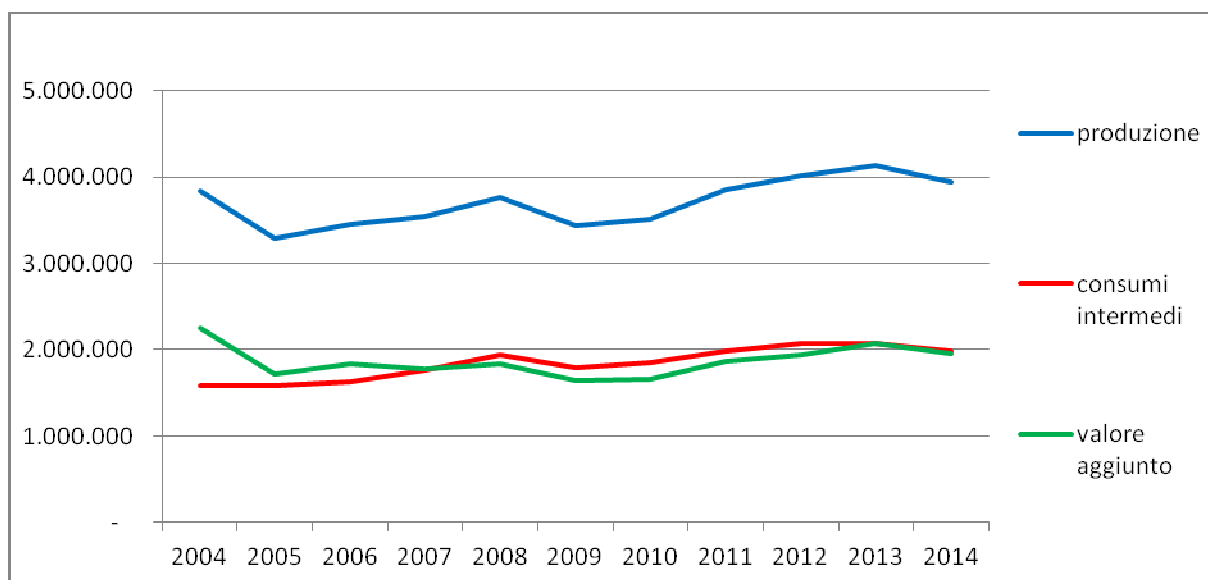
Andamento economico e competitività

L'agricoltura regionale ormai da anni opera all'interno di un mercato la cui complessità ed imprevedibilità cresce costantemente. L'andamento del settore primario, infatti, è sempre più condizionato da forze-guida di natura esogena, che determinano una crescente volatilità del quadro economico. Tra gli elementi critici spiccano l'instabilità dei mercati internazionali e la conseguente volatilità dei prezzi delle materie prime, le tensioni geopolitiche e il lungo corso della crisi economica. L'elevata presenza di produzioni *commodities* espone particolarmente il settore agricolo piemontese a tali elementi di rischio. I fattori che creano opportunità sono, invece, l'apertura dei mercati internazionali, l'incremento degli scambi, il formarsi di nuove classi medie con buona capacità di spesa e nuove abitudini di consumo nelle economie emergenti. A questi si affianca il generale processo di segmentazione dei mercati. Si tratta di fattori positivi per le produzioni piemontesi maggiormente qualificate.

I fattori endogeni in grado di incidere sull'andamento economico del settore primario sono molto vari e spaziano dalla contrazione dei consumi interni legata alla crisi, all'insorgere di elementi di rischio legati agli effetti locali del cambiamento climatico, alla comparsa di fitopatie ed epizozie di particolare gravità. Non di rado tali fattori si sommano sinergicamente alle criticità di natura esogena, creando acute crisi di mercato.

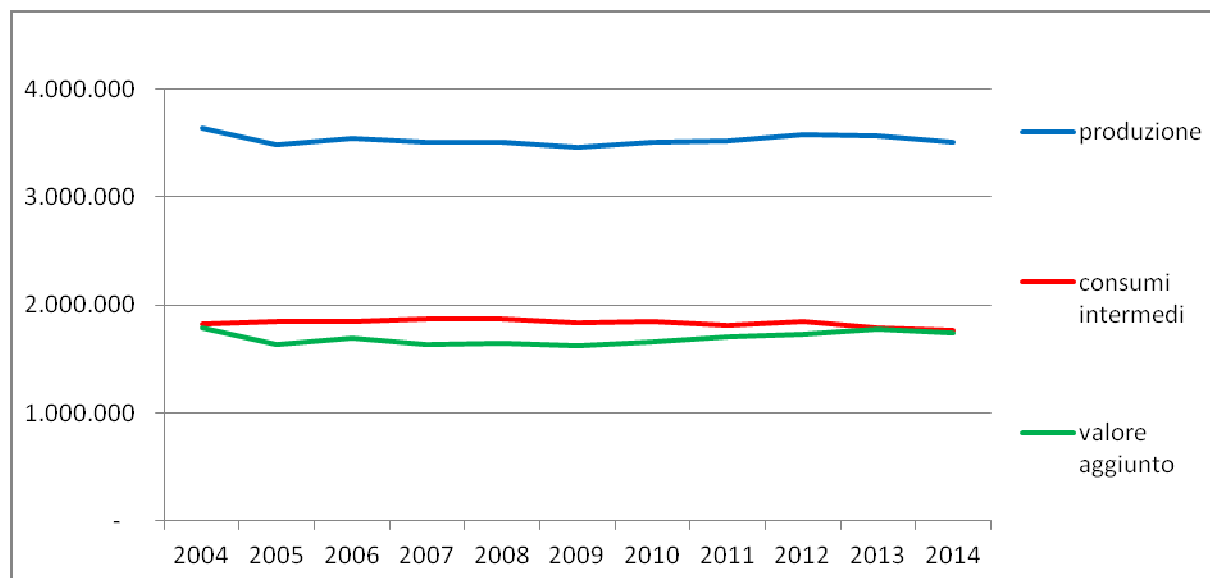
L'andamento nell'ultimo decennio della produzione a prezzi di base, del valore aggiunto e dei costi intermedi (Figg. 2.1 e 2.2), espressi a prezzi correnti, mostra elevate variazioni a partire dal 2008, specchio della volatilità dei mercati sopra richiamata, sia a livello nazionale che regionale. Affiancando nella lettura i dati in termini reali (valori concatenati) e quindi annullando la variabilità dei prezzi, si restituisce l'immagine di un'agricoltura in fase di stagnazione che, a fronte di una produzione sostanzialmente stabile, tenta di salvaguardare il valore aggiunto attraverso il contenimento dei costi intermedi. Tale strategia non è sostenibile a lungo termine se non è affiancata da una forte dose d'innovazione finalizzata all'incremento produttivo e alla ricerca di maggior valore aggiunto per unità di prodotto, tramite maggiore qualificazione.

Figura 2.1. PPB, valore aggiunto e costi intermedi dell'agricoltura Piemontese a valori correnti.



Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati Istat.

Figura 2.2. PPB, valore aggiunto e costi intermedi dell'agricoltura Piemontese a valori concatenati (base 2010).



Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati Istat.

Un fattore decisivo nel limitare l'incremento del valore aggiunto del settore agricolo è il potere contrattuale degli attori della fase commerciale, che riescono nel tempo a erodere maggiori quote del valore creato lungo la filiera. Secondo ISMEA, a livello nazionale, solamente il 22,5% della spesa finale alimentare sostenuta dai consumatori è trattenuta dai produttori agricoli. Considerando i prodotti trasformati, solamente l'11% del VA creato nella filiera va all'industria alimentare e il 5,5% agli agricoltori. In entrambi i casi, invece, cresce nel tempo la quota assorbita dal settore commerciale.

La crisi economica ha inciso sulla capacità di spesa delle famiglie, che tendono a ridurre il budget per gli acquisti alimentari. Si evidenzia tuttavia il polarizzarsi dei comportamenti d'acquisto: alla generale ricerca di convenienza fa da contraltare la tenuta in valore dei prodotti di qualità, probabilmente in ragione del diverso effetto della crisi sulle categorie sociali.

Entrando nel merito dei risultati economici aziendali, elaborando i dati forniti dalla banca dati RICA di INEA, gli indicatori relativi alla competitività del settore agricolo piemontese evidenziano la situazione di difficoltà causata dagli elementi sopra richiamati. L'incidenza dei costi correnti sul reddito totale aziendale è in aumento: tra il 2005 e il 2012 i costi intermedi sono aumentati in media del 33,5%, facendo sì che, nel periodo, l'incidenza del valore aggiunto sulla produzione di base scendesse dal 51,2% al 45,9%. Un altro segnale critico è la variazione negativa sul medio periodo della redditività sul capitale investito.

La produttività del lavoro è superiore alla media nazionale ma inferiore alle regioni comparabili del Nord Italia (Veneto, Emilia Romagna e Lombardia), mentre la produttività della terra sia totale che agricola si pone al di sotto della media nazionale, a dimostrazione di un'efficienza produttiva non ottimale.

Tutti gli indici citati peggiorano notevolmente nella fascia montana della regione e ciò si riflette sul reddito agricolo (tabelle 2.4, 2.5 e 2.6). Se i valori medi del reddito al costo dei fattori dell'imprenditore agricolo sono lievemente superiori al dato nazionale (ma notevolmente inferiori a quelli delle regioni italiane comparabili) gli stessi, aggregati per zone altimetriche, evidenziano per le aziende montane piemontesi valori decisamente bassi.

Tabella 2.4. Reddito al costo dei fattori e reddito dell'imprenditore agricolo (valori medi triennio 2010 – 2012, in euro).

Territorio	Reddito al costo dei fattori	Reddito dell'imprenditore agricolo
Emilia-Romagna	30.204,79	25.609,97
Lombardia	50.853,52	48.312,21
<i>Piemonte</i>	<i>27.124,33</i>	<i>22.913,55</i>
Veneto	34.372,16	31.270,69
Media nazionale	24.800,01	22.661,08

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati RICA-INEA

Tabella 2.5. Reddito al costo fattori per zone altimetriche (valori medi triennio 2010 – 2012, in euro).

Territorio	Zone altimetriche		
	Montagna interna	Collina interna	Pianura
Italia	20.855,76	21.990,37	31.144,97
<i>Piemonte</i>	<i>13.965,09</i>	<i>21.712,86</i>	<i>38.941,87</i>
Emilia-Romagna	24.616,73	31.436,13	30.744,92
Lombardia	27.698,89	41.556,56	57.504,54
Veneto	31.003,24	27.326,76	36.384,91

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati RICA-INEA

Tabella 2.6. Reddito dell'imprenditore agricolo per zone altimetriche (valori medi triennio 2010 – 2012, in euro).

Territorio	Zone altimetriche		
	Montagna interna	Collina interna	Pianura
Italia	18.314,14	19.604,34	30.761,07
<i>Piemonte</i>	<i>10.004,00</i>	<i>18.050,94</i>	<i>34.860,65</i>
Emilia-Romagna	20.327,23	27.701,51	25.820,08
Lombardia	25.243,95	40.134,17	55.173,49
Veneto	30.790,02	24.868,33	32.931,16

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati RICA-INEA

Nel trattare della competitività dell'agricoltura è indispensabile tenere anche conto del fattore sostenibilità. Al settore primario, tradizionalmente volto alla produzione di alimenti e di altre materie prime, vengono assegnate anche funzioni di presidio del territorio e di tutela dell'ambiente. Essendo l'agricoltura l'attività spazialmente più diffusa a livello regionale, la sua corretta conduzione è essenziale nel determinare la qualità complessiva dell'ambiente dell'intero territorio. Anche tenendo conto degli obiettivi tematici dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020, l'agricoltura è chiamata a contribuire a: contenere le emissioni di gas clima alteranti, ridurre i consumi energetici e contribuire alla produzione di energie rinnovabili, contenere l'inquinamento delle matrici ambientali (acqua, aria, suolo), sostenere la biodiversità, ridurre i consumi idrici, tutelare il paesaggio, affrontare gli effetti del cambiamento climatico, assicurare la sicurezza alimentare e il benessere degli animali. Tale complessità di obiettivi comporta l'esigenza di modificare i comportamenti degli imprenditori agricoli e, in molti casi, di effettuare investimenti materiali (es. introduzione di nuovi macchinari e tecnologie a minore impatto ambientale, adeguamento degli edifici, investimenti non produttivi a vantaggio di biodiversità e paesaggio, realizzazione di impianti di produzione energetica, adozione di sistemi di protezione delle colture dai rischi climatici etc.).

Tali investimenti non presentano, in molti casi, ricadute economiche dirette e/o immediate ma rientrano nell'orientamento alla competitività sostenibile verso la quale è indirizzata l'agricoltura europea e piemontese.

Aspetti strutturali

Sulla base del VI Censimento dell'Agricoltura (2010), il settore agricolo piemontese risultava composto da 67.148 aziende che gestivano una SAU di 1.010.773 ettari. La SAU media aziendale è cresciuta del 50% rispetto al decennio precedente, raggiungendo i 15,1 ha, valore doppio della media nazionale (7 ha) ma ancora molto inferiore rispetto alle regioni europee comparabili.

Il processo di riduzione del numero di aziende e di concentrazione della capacità produttiva negli ultimi anni si è accelerato. Sulla base della fonte Movimprese di Unioncamere, la percentuale di chiusura delle aziende, storicamente intorno al 2% annuo, tra il 2012 ed il 2013 è salita al 4%, suggerendo che il procedere della crisi sta accentuando i meccanismi selettivi all'interno del settore, soprattutto nel settore zootecnico.

L'analisi strutturale evidenzia al contempo la frammentazione e la polarizzazione della base produttiva dell'agricoltura piemontese (tabella 2.7): il 53% delle aziende ha una SAU inferiore ai 5 ettari ed il 38% una produzione standard (PS) inferiore agli 8.000 euro; tuttavia le 8.744 imprese con PS superiore ai 100 mila euro (13%) conducono il 54% della SAU, contribuendo alla formazione di circa il 70% della PS complessiva. Il rapporto tra grandi aziende (PS>100 mila euro) e piccole (PS <8 mila euro) in Piemonte è tra i più elevati a livello nazionale.

Tabella 2.7. Distribuzione per classi di SAU del numero di aziende agricole, della SAU e della produzione standard

Classi di SAU	Numero di aziende		SAU		Produzione standard	
	val. ass.	%	'000 ha	%	Meuro	%
senza SAU	401	0,6%	0,0	0,0%	63,1	1,6%
0,01 – 1,99 ettari	19.616	29,2%	18,9	1,9%	169,3	4,4%
2 - 4,99 ettari	16.252	24,2%	53,4	5,3%	349,3	9,0%
5 - 9,99 ettari	11.142	16,6%	78,7	7,8%	469,4	12,1%
10 - 19,99 ettari	8.635	12,9%	121,9	12,1%	645,8	16,7%
20 - 29,99 ettari	3.651	5,4%	88,7	8,8%	421,8	10,9%
30 - 49,99 ettari	3.469	5,2%	132,8	13,1%	554,3	14,3%
50 - 99,99 ettari	2.538	3,8%	174,2	17,2%	602,6	15,6%
100 ettari e oltre	1.444	2,2%	342,2	33,9%	596,3	15,4%
Totale complessivo	67.148	100,0%	1.010,8	100,0%	3871,8	100,0%

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati del VI Censimento dell'agricoltura (2010).

La struttura sopra descritta varia notevolmente a seconda dell'orientamento tecnico-economico (OTE)². Aggregando le aziende secondo gli OTE più rappresentativi dell'agricoltura regionale e suddividendole per classi di SAU (tab. 2.8) si nota come le aziende risicole specializzate abbiano dimensioni aziendali notevolmente superiori alle altre: il 55% di esse ha una SAU superiore ai 50 ettari. Anche le aziende zootecniche a orientamento bovino hanno a disposizione SAU mediamente superiori, sebbene esista una

² La metodologia per la classificazione delle aziende agricole secondo l'OTE è stabilita dal regolamento (CE) del Consiglio n. 1217/2009 del 30 novembre 2009.

certa quota di allevamenti di piccole dimensioni (25% sotto i 5 ettari; tab. 6) con bovini piemontesi in aree marginali, importante per il suo ruolo nella gestione del territorio, del paesaggio collinare e montano e infine per la produzione di vitelli da ristallo per la pianura. Le aziende specializzate nella produzione di frutta, in particolare a guscio, l'orticoltura, la floricoltura e la viticoltura, invece, evidenziano una struttura più frammentata.

Tabella 2.8. Distribuzione % per OTE e per classi di SAU del numero di aziende agricole ordinate per valore dell'indice di concentrazione strutturale.

Orientamento tecnico economico	classe di SAU			rapporto grandi aziende / piccole aziende
	< 5,00 ha	5,00 - 49,99 ha	> 50 ha	
Cereali (escluso il riso) e piante oleose e proteiche	39,26%	55,57%	5,17%	0,1
Riso	3,08%	41,87%	55,05%	17,9
Orticole	67,19%	27,93%	4,88%	0,07
Vino (vini di qualità)	63,78%	35,59%	0,63%	0,01
Frutta fresca	73,17%	26,17%	0,67%	0,01
Floricoltura	92,02%	7,73%	0,25%	0,003
Frutta a guscio	79,76%	20,16%	0,08%	0,001
Policoltura	46,23%	49,80%	3,97%	0,09
Suini	14,20%	72,41%	13,39%	0,9
Bovine da latte	20,51%	61,73%	17,76%	0,9
Bovine allevamento e/o ingrasso	24,60%	62,18%	13,22%	0,5
Galline ovaiole	40,74%	46,91%	12,35%	0,3
Ovine e caprine specializzate	59,86%	32,74%	7,40%	0,1
Pollame da carne	46,77%	48,26%	4,98%	0,1

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati VI Censimento dell'agricoltura (2010).

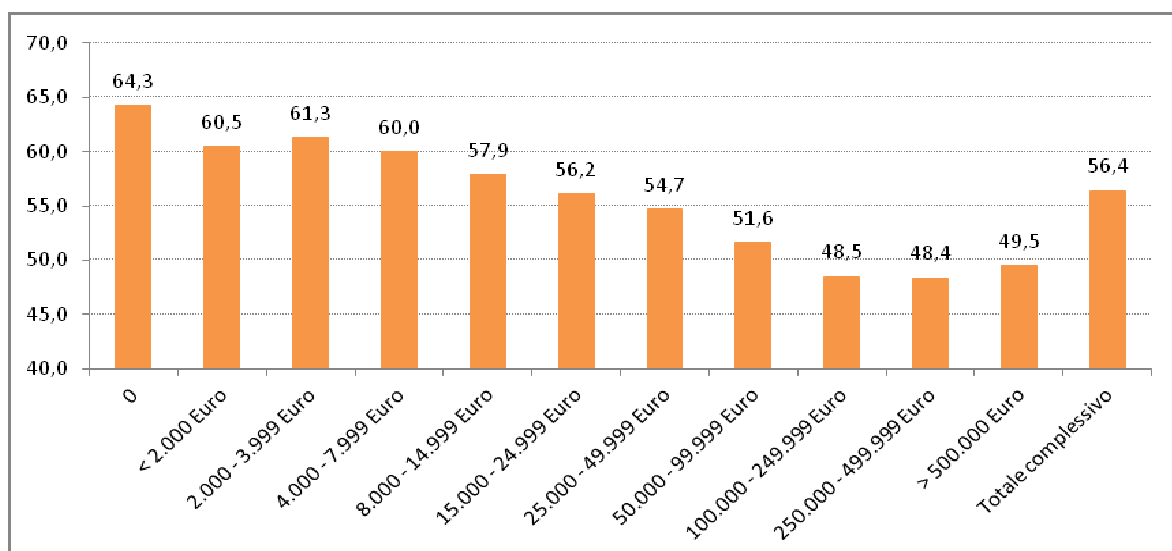
La diversificazione delle attività aziendali è un aspetto rilevante nell'agricoltura piemontese: il 10,2% delle aziende svolge almeno una seconda attività economica contro il 4,7% a livello italiano. Il 65% delle aziende agrituristiche piemontesi si concentra in aree rurali di collina, mentre nelle zone montane è preponderante l'attività di caseificazione del latte prodotto in azienda. Nelle aree periurbane e in quelle di pianura ad agricoltura intensiva si distinguono aziende di dimensioni medio-piccole che svolgono attività socio-culturali e imprese più grandi orientate al contoterzismo. Quest'ultimo rappresenta in generale un'attività molto praticata pesando, in media, per circa un quarto sul totale delle attività di diversificazione censite.

La forza lavoro agricola è composta da circa 137.100 lavoratori (62.770 ULA), di cui l'80% di natura familiare. Tra i lavoratori extrafamiliari si contano 8 mila lavoratori in forma continuativa e 20 mila in forma saltuaria. Questi ultimi, per lo più di origine straniera comunitaria o extracomunitaria, si concentrano nei settori ad alta intensità di manodopera stagionale (frutticolo e viticolo).

L'agricoltura piemontese è fortemente caratterizzata da un'età media elevata dei propri operatori (fig. 2.3). I conduttori con meno di 35 anni sono solamente il 6,6% del totale; il loro rapporto rispetto ai conduttori con oltre 55 anni è 12,3, dato migliore rispetto al valore medio nazionale (8,2) ma ancora lontano rispetto a molte regioni dell'EU12. I conduttori più giovani hanno mediamente un titolo di studio più elevato (fig. 2.4) e sono maggiormente coinvolti in attività formative. Inoltre conducono aziende con dimensioni fisiche ed economiche maggiori, più propense alla diversificazione ed agli investimenti, nonché più reattivi alle politiche. Recenti ricerche (INEA, 2011, Ceris-CNR, 2012, INEA-RRN, 2013) mostrano che gli agricoltori

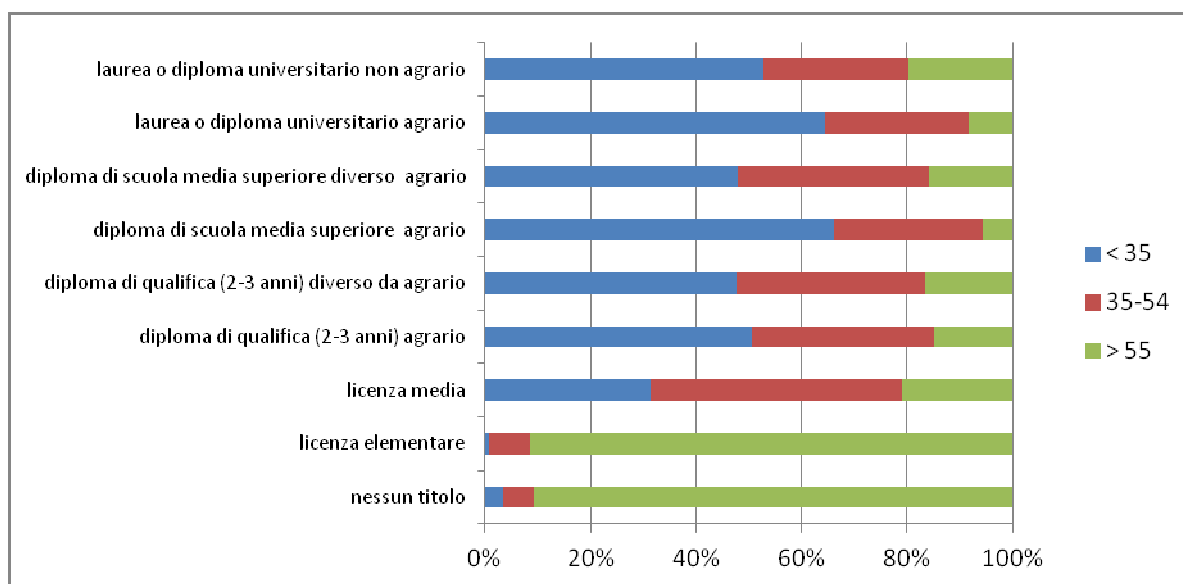
piemontesi ritengono soddisfacenti le proprie competenze di tipo tecnico-agronomico, mentre reputano carenti quelle gestionali ed economiche, finanziarie e di marketing. Inoltre le imprese mostrano puntuali esigenze di supporto anche per le tematiche ambientali, la condizionalità e la multifunzionalità.

Figura 2.3. Età media del capo azienda per classi di produzione standard.



Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati del VI Censimento dell'agricoltura (2010).

Figura 2.4. Titolo di studio degli agricoltori piemontesi per classe d'età.



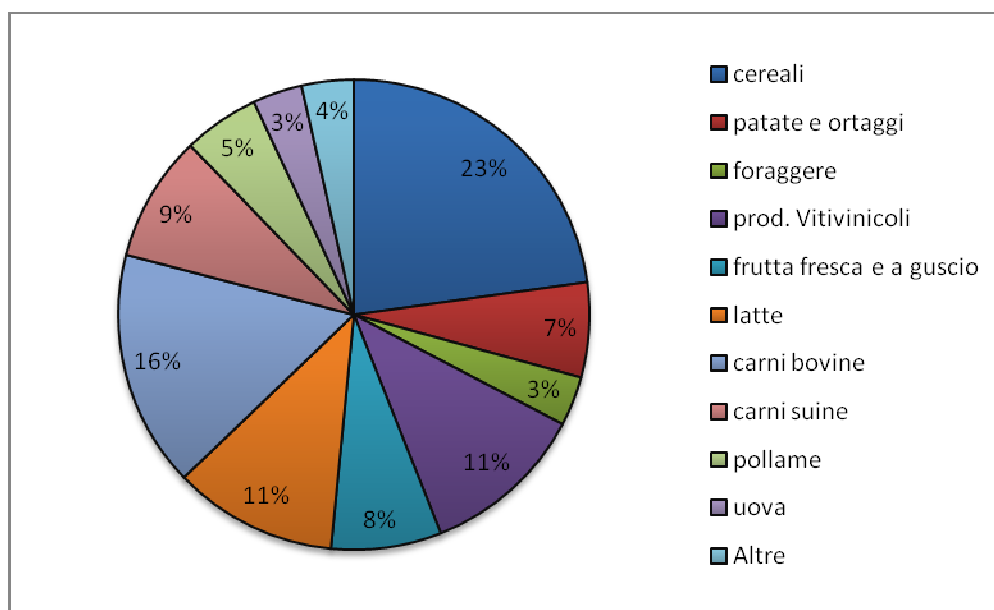
Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati del VI Censimento dell'agricoltura (2010).

L'agricoltura piemontese si basa su un mix di produzioni variegato: prevalgono seminativi e zootecnia, alle quali si affiancano il settore vitivinicolo ed ortofrutticolo. Si possono evidenziare aree omogenee con specializzazione prevalente: l'area vitivinicola di qualità situata nell'area di Langhe e Monferrato, il riso localizzato a cavallo delle province di Novara, Vercelli e Biella, i cluster frutticoli del Saluzzese e Cavourese e quello orticolo della piana alessandrina. Le aree di pianura mostrano una chiara vocazione ai seminativi ai

quali si affianca la zootecnia intensiva, quelle di montagna sono orientate alla zootecnia estensiva. I sistemi agricoli e gli orientamenti produttivi prevalenti mostrano, inoltre, una spiccata differenziazione strutturale dipendente dalla localizzazione territoriale.

Rispetto al valore medio della produzione a prezzi di base (PPB) calcolata per il triennio 2011-2013, pari a circa 3,3 miliardi di euro (7% della PPB nazionale), i cereali, incluso il riso, incidono per il 23%, la carne bovina per il 16%, l'ortofrutta, comprese le patate, per il 15% ed il latte ed i prodotti vitivinicoli per l'11% ciascuno (fig. 2.5).

Figura 2.5. Incidenza percentuale dei sottosettori sul valore della PPB agricola regionale (media 2011 – 2013 a valori correnti).



Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati Istat.

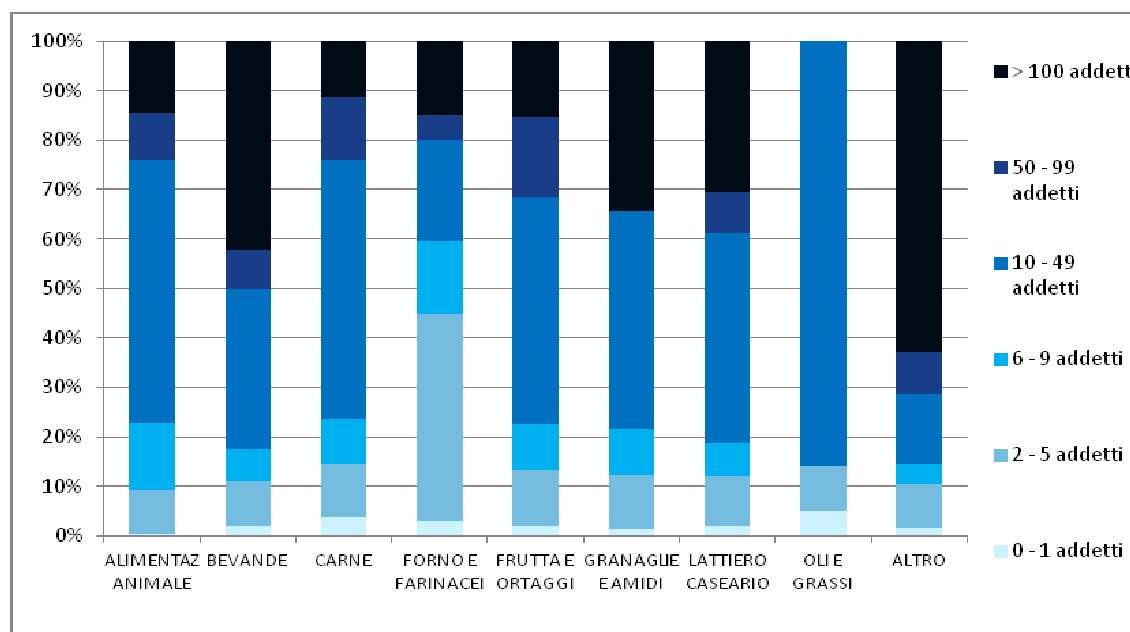
La filiera agroalimentare nel complesso

L'industria alimentare in Piemonte è una delle branche più rilevanti del sistema manifatturiero regionale. La sua natura anticiclica e la buona propensione all'export hanno contenuto gli effetti della crisi rispetto ad altri comparti, quali ad esempio la meccanica e l'automotive, che hanno fatto registrare cali di fatturato e occupati superiori al 20%. La produttività del lavoro nel settore è pari in Piemonte a 51.814 euro per addetto (Eurostat, 2010), valore comparabile alla media nazionale di settore e sensibilmente più elevato dell'analogo indicatore calcolato per l'agricoltura.

L'industria di trasformazione regionale, a parte alcune notevoli eccezioni, è costituita in larga parte da PMI e micro imprese; presenta pertanto una notevole frammentazione (figura 2.6). Questo aspetto, sommato all'analoga e ancora più intensa frammentazione della fase agricola, da un lato amplifica le difficoltà di coordinamento della filiera e, dall'altro, rende più difficile individuare forti attori-guida. Al tempo stesso la piccola dimensione media rende le aziende agroalimentari piemontesi più esposte alla concorrenza dei maggiori gruppi nazionali e multinazionali (in particolare nei comparti più competitivi, come ad esempio il lattiero-caseario) e relativamente deboli rispetto al settore della distribuzione moderna, concentrato in poche centrali d'acquisto. Peraltro molte imprese della nostra regione presentano un robusto radicamento sul mercato locale e nazionale, oltre a una buona propensione all'export. La cooperazione svolge un ruolo di rilievo in comparti quali il lattiero-caseario, la frutta, i cereali e il vitivinicolo, attenuando in parte le criticità sopra rilevate.

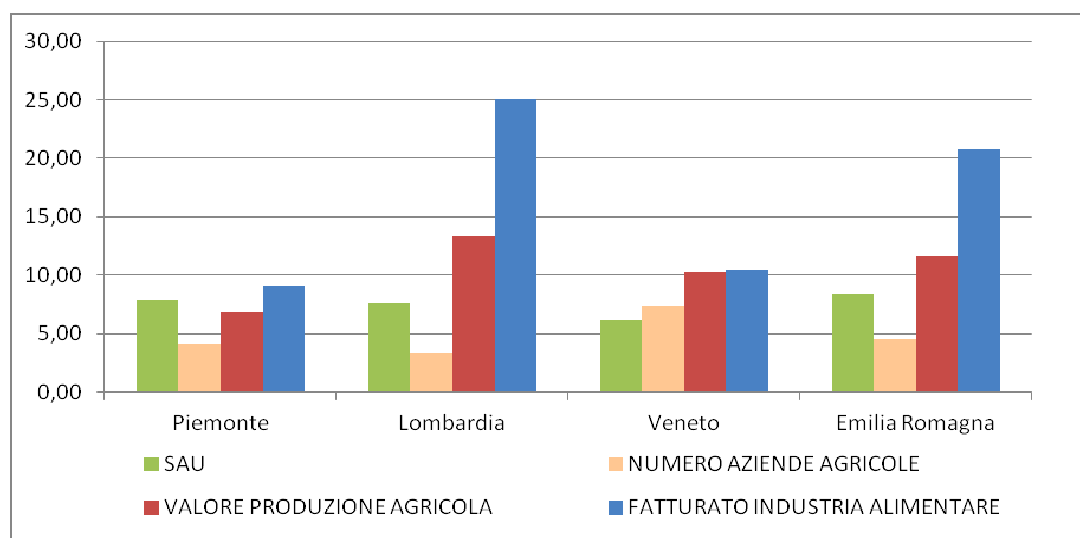
L'industria alimentare del Piemonte appare relativamente meno sviluppata rispetto a quella delle regioni limitrofe. Essa rappresenta infatti circa il 9% del comparto nazionale contro il 25% della Lombardia ed il 21% dell'Emilia-Romagna. È interessante notare come il peso dell'industria alimentare piemontese, rispetto alle altre regioni prima citate, sia nettamente inferiore se confrontato con l'incidenza della SAU, del numero di aziende agricole o del valore della produzione agricola (figura 2.7). Ciò dipende anche dal fatto che il prodotto primario regionale viene spesso trasformato fuori regione, con una conseguente perdita di valore aggiunto per il nostro territorio. Nel comparto zootecnico la trasformazione fuori regione avviene in misura rilevante nei settori avicolo e suinicolo, mentre un'analoga situazione riguarda alcune produzioni orticole come il pomodoro da industria o le produzioni di quarta gamma. Anche nel caso del riso, coltivazione di fondamentale importanza per il Piemonte, le maggiori aziende di trasformazione si trovano fuori dai confini regionali, nella vicina Lombardia.

Figura 2.6. Industria alimentare in Piemonte: ripartizione delle imprese per classi di addetti e comparto.



Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati ISTAT (2010).

Figura 2.7. Settore agroalimentare; incidenza percentuale delle principali regioni del Nord Italia sul totale nazionale per alcuni indicatori.



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati ISTAT 2010 e Federalimentare.

Il valore delle esportazioni agroalimentari (2014) è di 4,75 miliardi di euro, di cui 416 milioni circa relativi ai prodotti agricoli e silvicoli e 4,33 miliardi circa relativi all'industria alimentare e delle bevande, con una tendenza alla crescita negli ultimi anni. L'export di prodotti agricoli riguarda per l'85% la frutta fresca (actinidia, mele e nettarine); il Piemonte è invece fortemente deficitario, e quindi importatore, di prodotti agricoli di base (soprattutto cereali) e di animali da allevamento (prevalentemente vitelli). L'industria alimentare esporta in ampia misura anche prodotti che hanno un debole legame con il settore primario regionale (es. caffè torrefatto e prodotti contenenti cacao); il comparto delle bevande è invece strettamente legato alle produzioni del territorio e genera un export di 1,5 miliardi di euro, pari a 32% del totale. L'acuirsi delle tensioni geopolitiche e il loro riverberarsi sugli scambi commerciali rappresentano una recente criticità all'espansione sui mercati esteri, alla quale si affianca la crescente presenza di prodotti di qualità contraffatti.

La qualità delle produzioni agroalimentari piemontesi si rivela un fattore di successo innanzi tutto per il settore vitivinicolo: il Piemonte è la prima regione italiana per numero di DOC (42) e DOCG (16) e l'80% delle produzioni rientra in tali categorie. Negli altri comparti si conta un discreto numero di DOP (13) ed IGP (7) di cui solo quelle a carattere interregionale realizzano volumi importanti (es. Gorgonzola DOP). Ne risulta che nel complesso il fatturato delle DOP e IGP del Piemonte incide solamente per il 3% sul totale nazionale. Ricca è la presenza di prodotti agroalimentari tradizionali (PAT) che sono 366, circa il 9% dei PAT nazionali, un terzo circa dei quali riguarda l'ortofrutta. Le produzioni biologiche certificate sono invece scarse, e interessano solo il 2,1% della SAU, di cui circa la metà a prati e pascoli e un terzo a cereali.

La componente agricola mostra un'ampia presenza di organismi associativi anche se, nel complesso, la capacità di aggregare l'offerta è modesta. La cooperazione è tuttavia rilevante nel settore vitivinicolo (circa un terzo del prodotto), frutticolo (27% frutta fresca e 30% nocciole) e cerealicolo (20% mais e 26% altri cereali). I comparti suinicolo ed avicolo hanno una forte integrazione verticale ma la valorizzazione delle materie prime avviene soprattutto in altre regioni. Diversi settori contano su numerosi attori intermedi (associazioni, consorzi, enti di tutela) che valorizzano e promuovono il prodotto (carne bovina, in particolare per la Razza Piemontese, riso, suini). Nonostante ciò, un problema diffuso è la difficoltà di pervenire ad accordi professionali mirati alla definizione certa di prezzi e caratteristiche dei prodotti; costituisce eccezione la solida esperienza di accordi interprofessionali nell'ambito vitivinicolo (Asti, Gavi, Brachetto).

La diffusione della filiera corta, storicamente molto presente in Piemonte nel comparto vitivinicolo, sta vivendo un momento di attenzione anche nel comparto lattiero-caseario (distributori automatici di latte, vendita diretta di trasformati) e in quello ortofrutticolo, grazie sia ai *farmer's market* sia alla vendita diretta in azienda, oltre all'emergere di nuove formule commerciali basate su piattaforme web. Il fenomeno è vivace nei poli urbani per ovvie ragioni di entità della domanda ma spesso cresce anche in altri territori, agganciandosi al più generale sviluppo della diversificazione e del turismo enogastronomico.

Il sistema di conoscenza e innovazione agricola

Al sistema d'innovazione e conoscenza agricolo regionale contribuiscono molteplici attori (Atenei, Enti nazionali con sedi locali, enti e società pubbliche o private) che tuttavia faticano a dialogare e condividere strategie comuni. Il livello di coinvolgimento diretto delle imprese agricole è modesto sia nell'individuazione degli ambiti di ricerca, sia nelle fasi di realizzazione delle ricerche e del trasferimento; ciò può comportare un disallineamento tra i risultati e le esigenze del mondo rurale e, in ultima istanza, un'insufficiente disponibilità di soluzioni innovative attentamente calibrate sulle necessità locali (es. sementi, attrezzature).

Il sistema dell'innovazione è orientato in larga prevalenza verso ambiti di tipo tecnologico e produttivo. Tuttavia si sta sviluppando il filone dell'innovazione sociale; in questo ambito si possono inserire le sperimentazioni di agricoltura sociale orientate alle esigenze delle famiglie o a particolari target di utenza

socio-assistenziale, la formulazione di servizi in territori a bassa densità abitativa, così come le forme di consumo consapevole (gruppi di acquisto, iniziative di filiera corta).

L'azione di informazione e divulgazione rivolta agli agricoltori è piuttosto capillare e fa capo sia a strumenti tradizionali (periodici, pubblicazioni monografiche, convegni) sia a strumenti innovativi basati su internet (siti, newsletter). L'impegno diretto dell'ente regionale è affiancato dall'azione delle organizzazioni professionali agricole e degli altri organismi operanti nella ricerca e nell'associazionismo produttivo, anche attraverso una capillare rete di sportelli informativi sul territorio, sostenuti con il contributo del PSR 2007-2013.

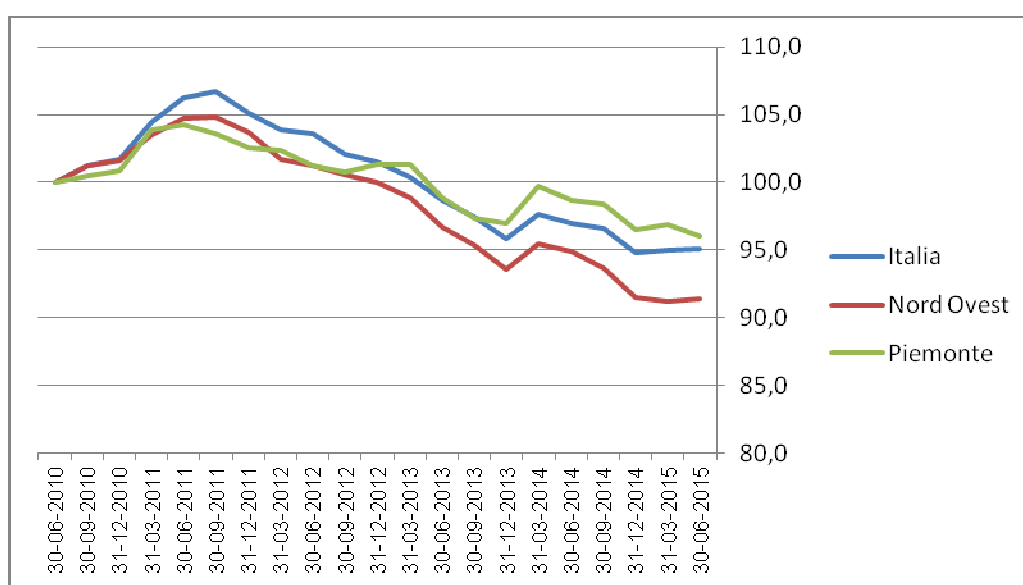
Le attività di consulenza in agricoltura sono prevalentemente gestite dalle Organizzazioni Professionali Agricole (OPA), affiancate dai servizi dell'associazionismo e dall'offerta dei privati. L'incremento degli obblighi normativi rivolti alle imprese agricole ha richiesto alle OPA di riorganizzare in tale direzione i propri servizi riducendo l'apporto di consulenza agronomico-gestionale. L'elevato numero di interventi approvati per la misura 114 del PSR 2007-2013 (11.809 nel periodo 2012 -2015) suggerisce il forte interesse degli agricoltori piemontesi per i servizi di consulenza.

2.3. L'ACCESSO AL CREDITO

Il mercato del credito, aspetti generali

Il prolungato procedere della crisi economica ha comportato un consistente calo del valore dei prestiti alle imprese. Dopo la “ripresina” del 2010, in Piemonte la contrazione del credito è stata inizialmente più severa rispetto all’andamento nazionale e del Nord-Ovest (fig. 2.8), a causa - secondo gli analisti della Banca d’Italia - di una diminuzione della domanda e dell’irrigidirsi delle condizioni di erogazione da parte delle banche, determinando le condizioni per una severa stretta creditizia. Tale andamento rispecchia la brusca frenata subita dal settore manifatturiero regionale nella prima fase della crisi. Rispetto al picco del terzo trimestre 2011, il calo è stato dell’8%.

Figura 2.8. Andamento dei prestiti bancari alle imprese, tutti i settori (valori indice, 30 giugno 2010=100)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

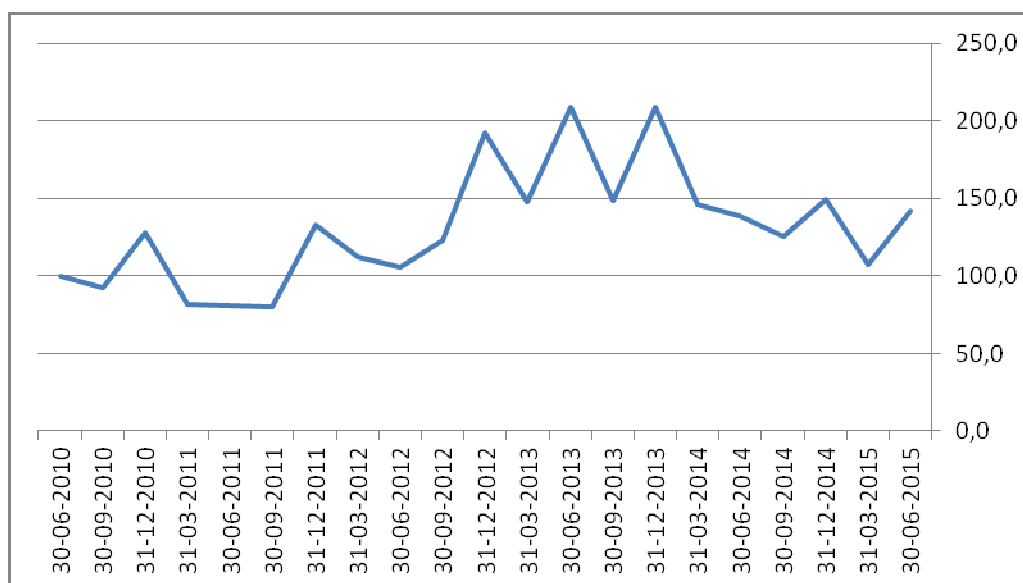
Successivamente il *credit crunch* si è in parzialmente attenuato rispetto alla tendenza nazionale, mostrando anche qualche segno di ripresa in alcuni trimestri. Si stanno infatti determinando situazioni di allentamento da parte delle banche, destinate a consolidarsi anche alla luce del nuovo quadro della politica monetaria inaugurato dalla BCE.

Nell’indagine realizzata a fine 2014 dal Comitato Torino Finanza e Ires Piemonte, segnali in qualche misura incoraggianti provenivano da una tendenza positiva per la domanda di credito per investimenti, pur restando il finanziamento di scorte e circolante e, soprattutto, la ristrutturazione del debito i principali fattori di attivazione. Oltre al manifatturiero, che sembra guidare la ripresa, alla luce delle prospettive di erogazione del credito, anche i servizi sembrano risollevarsi dall’andamento recessivo che li contraddistingueva nelle precedenti rilevazioni, mentre appare ancora decisamente critica la situazione del settore delle costruzioni.

Per quanto concerne la qualità del credito, in parallelo alla contrazione quantitativa si è assistito a un incremento delle sofferenze che, a livello nazionale, hanno raggiunto al soglia dei 136 miliardi di euro, pari a oltre il 15% degli impieghi. L’andamento dei flussi di sofferenze calcolati per il Nord-Ovest (la disaggregazione territoriale più fine permessa dal database della Banca d’Italia per questa variabile) conferma a livello locale il brusco innalzamento nazionale delle sofferenze, soprattutto sino al termine del

2013, arrivando al raddoppio dei valori rispetto al 2010 (fig. 2.9). Il deterioramento del credito è confermato dall'evoluzione dell'indice di decadimento, che a livello di Nord-Ovest ha raggiunto un picco di 0,85 rispetto al valore di 0,50 registrato a inizio 2011. La situazione tende a migliorare nel corso dell'ultimo anno e mezzo, pur mantenendosi ancora ampiamente critica rispetto al periodo pre-crisi.

Figura 2.9. Sofferenze bancarie nel Nord-Ovest (flussi trimestrali) relative all'insieme dei settori produttivi (valori indice, 30 giugno 2010=100)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

Il mercato del credito per le imprese agricole

Il settore agricolo si contraddistingue, in Piemonte così come a livello nazionale, per una struttura largamente basata su micro e piccole imprese, molto spesso a conduzione familiare, la cui natura richiede obblighi molto ridotti dal punto di vista della contabilità formale. La natura familiare dell'impresa, inoltre, fa sì che in molti casi il patrimonio di questa non sia distinguibile da quello dell'imprenditore. La diffusa mancanza di documentazione formale sulla situazione reddituale e finanziaria causa un evidente fenomeno di asimmetria informativa, rendendo strutturalmente difficile l'accesso al credito. Inoltre, l'abolizione delle sezioni di credito agrario delle banche, in seguito alla riforma bancaria introdotta nel 1994, ha ridotto la capacità degli istituti di valutare le richieste di finanziamento tenendo conto delle specificità del settore.

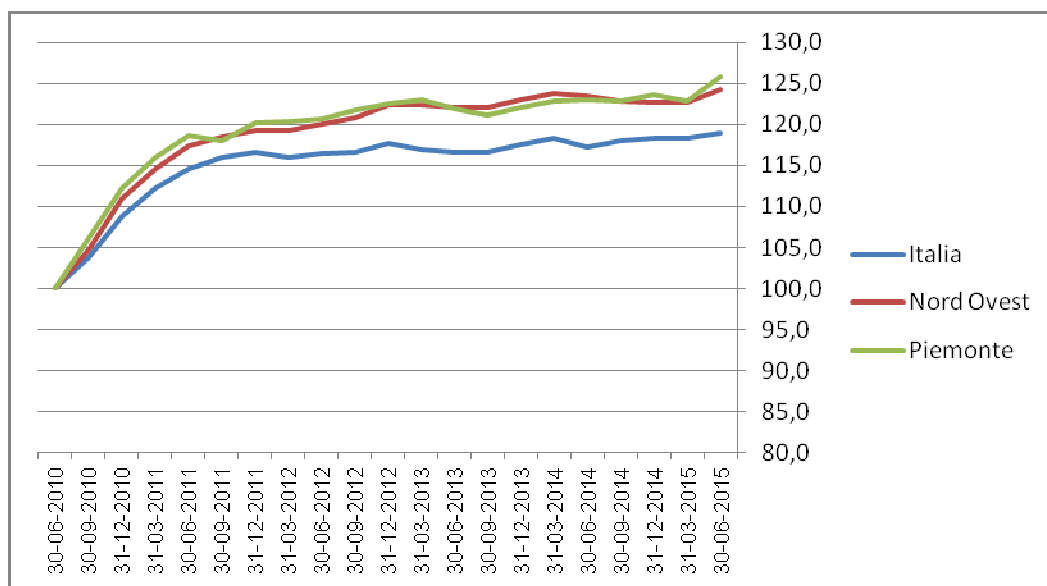
La normativa di vigilanza sul settore bancario denominata come Basilea 2, ha rafforzato il ruolo dei modelli di rating come strumento di misurazione del rischio; tali modelli basandosi su previsioni di default ricavati dai bilanci delle imprese, hanno accentuato il problema di asimmetria informativa sopra accennato.

Infine, l'evoluzione della normativa comunitaria in materia di aiuti di stato alle imprese, unita alla progressiva riduzione delle risorse di bilancio nazionali e alla contrazione dei tassi di interesse, ha reso di fatto non più disponibile il ricorso al credito agevolato, in passato diffuso canale finanziario privilegiato per il settore agricolo.

In questa sede è anche opportuno rammentare che il settore agricolo presenta una forte componente di investimenti fissi lordi e un fabbisogno di credito superiore agli altri settori economici. Infatti, a fronte di un'incidenza sul valore aggiunto regionale dell'1,5%, il settore agricolo assorbe il 5,3% del totale degli impieghi.

Nonostante le difficoltà sopra richiamate, l'andamento dei prestiti totali (impieghi) offerti dal sistema bancario nazionale e regionale alle imprese agricole è stato positivo, mostrando un incremento prossimo ai 25 punti percentuali nell'ultimo quinquennio (fig. 2.10) a fronte di un calo avvenuto per l'aggregato degli altri settori produttivi (vedere fig. 2.8). Tale andamento si spiega sia con la nota anticiclicità del settore primario, sia con il mutamento della composizione del credito.

Figura 2.10. Andamento dei prestiti bancari alle imprese della branca agricoltura, silvicoltura e pesca (valori indice, 30 giugno 2010=100)

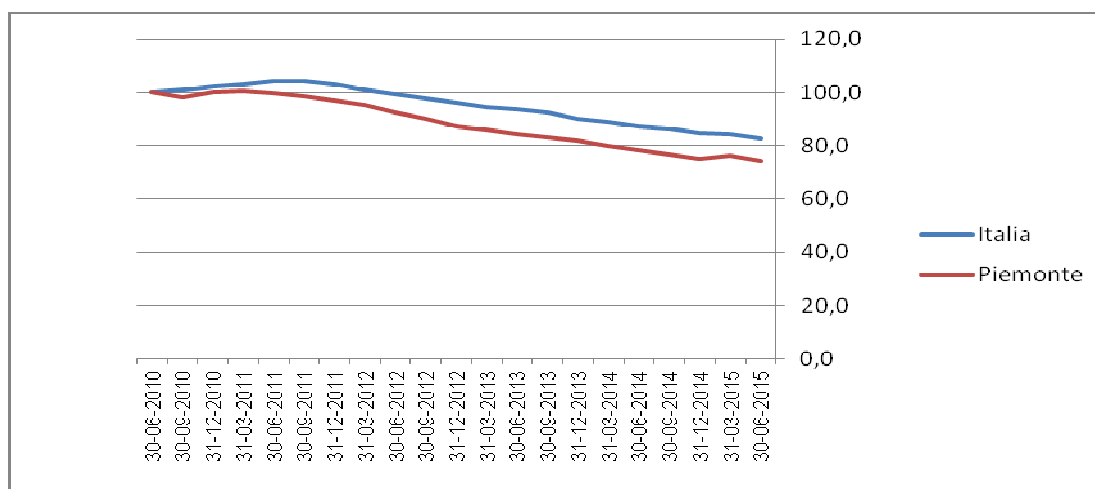


Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

Infatti l'andamento nel tempo dei crediti oltre il breve termine, quelli cioè maggiormente indirizzati agli investimenti, mostra una severa tendenza alla contrazione, evidenziata sia dal dato di stock (consistenze, fig. 2.11) che di flusso (erogazioni, fig. 2.12) con una riduzione prossima ai 20 punti percentuali.

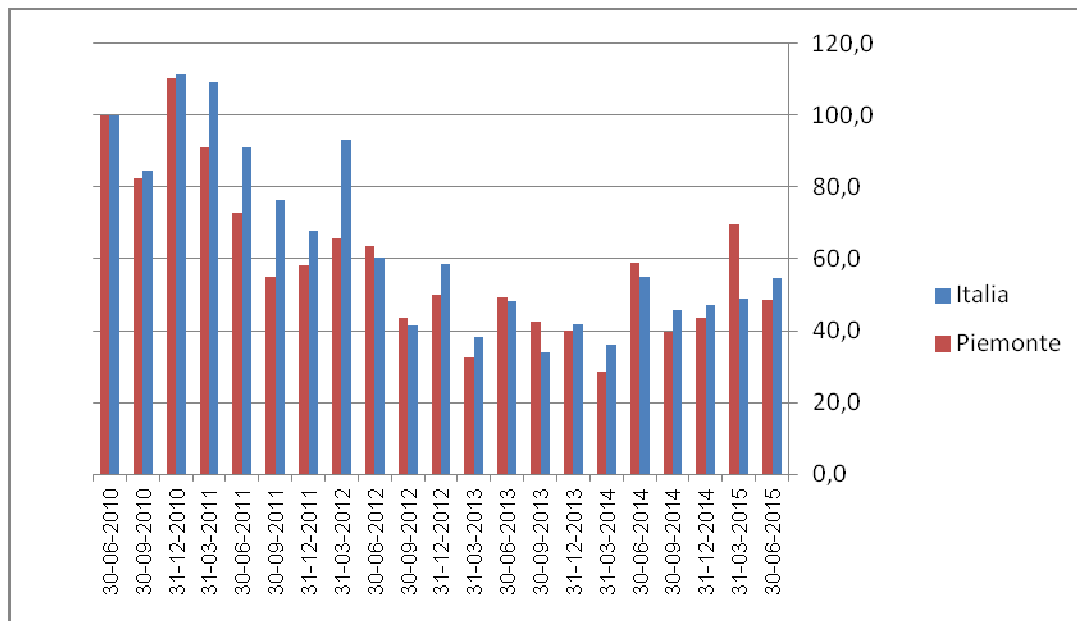
Il raffronto tra l'andamento in diminuzione dei crediti oltre il breve termine con quello degli impieghi totali (crescente), suggerisce che le aziende agricole ricorrano al credito per le spese correnti (capitale circolante, scorte etc.), manifestando problemi di liquidità e riducendo al contempo gli investimenti.

Figura 2.11. Andamento della consistenza dei crediti oltre il breve periodo alle imprese della branca agricoltura, silvicoltura e pesca (valori indice, 30 giugno 2010=100)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

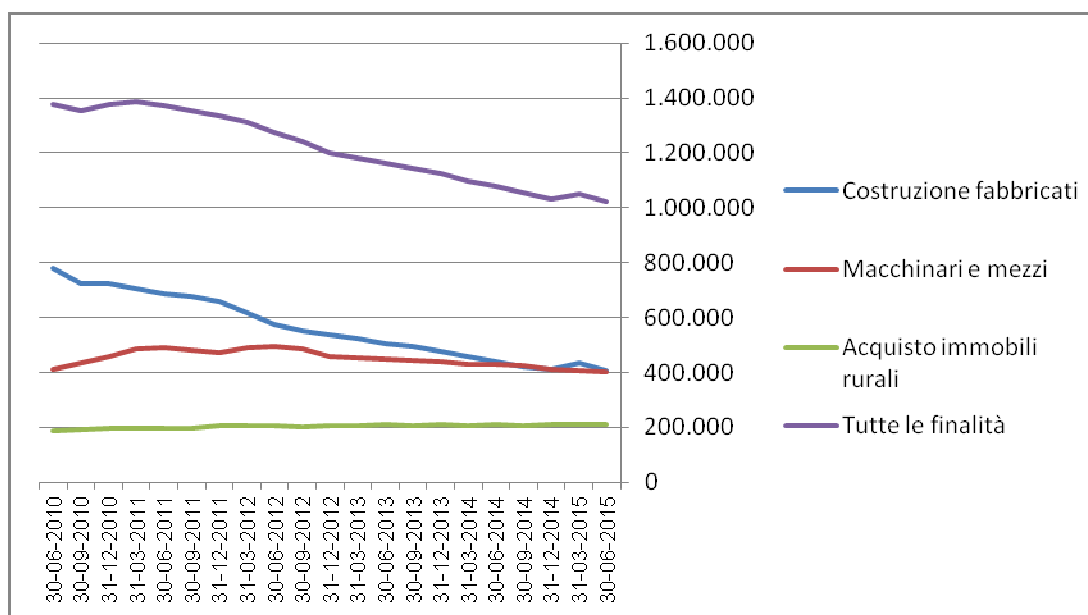
Figura 2.12. Andamento delle erogazioni (flusso) dei crediti oltre il breve periodo alle imprese della branca agricoltura, silvicoltura e pesca (valori indice, 30 giugno 2010=100)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

Esaminando la consistenza dei crediti oltre il breve periodo in base alla destinazione, emerge la stabilità degli investimenti destinati all'acquisto di immobili rurali e, pur con qualche oscillazione, all'acquisto di macchinari e mezzi di trasporto, mentre si registra un dimezzamento dei crediti erogati per la costruzione di fabbricati, cioè l'azione imprenditoriale di maggiore valenza strutturale nel medio-lungo periodo.

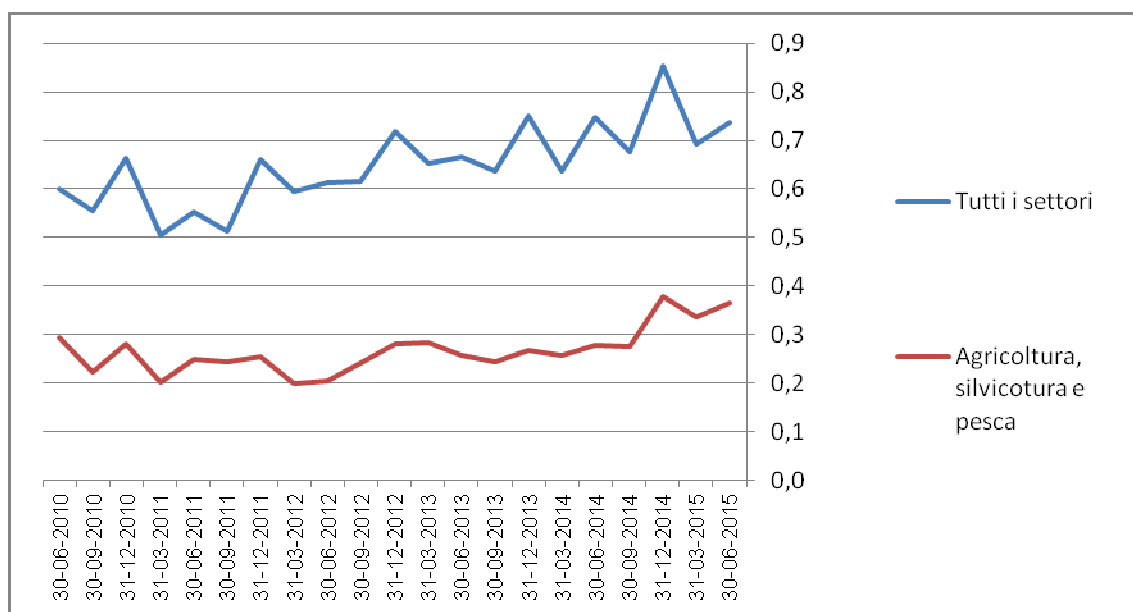
Figura 2.13. Andamento in Piemonte della consistenza per destinazione dei crediti oltre il breve periodo alle imprese della branca agricoltura, silvicoltura e pesca (valori indice, 30 giugno 2010=100)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

Oltre alla contrazione del credito di medio-lungo periodo destinato alle aziende agricole, si riscontra anche un maggiore deterioramento dello stesso, mostrato dall'incremento del tasso di decadimento (fig. 2.13); resta da considerare, tuttavia, che per l'agricoltura il livello di sofferenza rimane molto più contenuto rispetto a quello complessivo

Figura 2.13. Andamento del tasso di decadimento dei crediti bancari nel Nord-Ovest (flussi trimestrali) relative all'insieme dei settori produttivi (valori indice, 30 giugno 2010=100)



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

L'indagine effettuata annualmente da ISMEA su un panel di imprese agricole, citata anche dal documento di valutazione del MIPAAF, indica che nel 2014 la percentuale di aziende intervistate che ritiene peggiorate le condizioni di accesso al credito rispetto all'anno precedente, pur in riduzione rispetto al passato è ancora nettamente superiore (29%) rispetto a quelle che notano un miglioramento (10%). A detta degli intervistati "pessimisti" le difficoltà di accesso sono messe in relazione all'onerosità delle garanzie richieste, agli elevati tassi di interesse e ai lunghi tempi di istruttoria, aspetti che invece sono richiamati in positivo dagli "ottimisti", definendo quindi un panorama del settore bancario ancora intonato alla rigidità ma con segnali di evoluzione positiva.

Gli elementi sin qui riportati, pur con qualche segno di rasserenamento, suggeriscono nel complesso una persistente difficoltà del mondo agricolo nell'accesso al credito destinato agli investimenti, dovuta a un mix di fattori quali le condizioni strutturali del comparto, l'irrigidirsi dell'atteggiamento delle banche legato al mutamento normativo e alla loro esigenza di contenere le sofferenze, al quale si aggiunge la probabile minore propensione all'investimento di lungo periodo da parte delle imprese, provate dalla crisi economica e disorientate dalle difficoltà di individuare una chiara prospettiva di ripresa, in un mercato che fa della volatilità una delle sue caratteristiche dominanti.

2.4. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA BANCARIO

Il sistema bancario europeo, nazionale e locale ha subito negli ultimi anni consistenti mutamenti, causati principalmente dall'evoluzione normativa e dalle misure messe in atto per irrobustire il sistema stesso rispetto alle vulnerabilità già note ma rese ancora più evidenti dalla crisi economico-finanziaria. Il sistema esce rafforzato dalle misure messe in atto dalle autorità di vigilanza ma, secondo quanto chiaramente esposto nel documento di valutazione nazionale del MIPAAF (punto 4.2) permane la difficoltà per gli istituti di credito di conciliare la bassa redditività causata dal deteriorarsi dei crediti con la necessità di mantenere elevata la dotazione patrimoniale a seguito delle prescrizioni normative, aspetti che rendono ancora difficile per le banche l'auspicato allentamento del credito per favorire la ripresa degli investimenti e l'uscita dalla crisi.

Secondo la Banca d'Italia, gli istituti di credito del nostro paese, grazie agli incrementi di capitale avvenuti negli anni più recenti, non sono più nella condizione di dover aumentare ulteriormente la dotazione patrimoniale nell'attuale fase di introduzione della riforma di Basilea 3, tesa a rendere più solidi i bilanci bancari. Pur persistendo differenze da caso a caso, la maggior parte degli istituti è già in grado di soddisfare i livelli minimi previsti per il 2019, anno di piena entrata in vigore della riforma, così come è in grado di superare i cosiddetti *stress test*, simulazioni di scenari avversi rispetto ai quali confrontare i bilanci degli istituti di credito per evidenziarne eventuali criticità.

Tuttavia, i meccanismi previsti da Basilea 3, nella loro intenzione di ridurre il rischio per le banche, mostrano come rovescio della medaglia un'avversione al credito, ad esempio assegnando ai prestiti un indice di rischio superiore rispetto ad altri asset quali i titoli di Stato, riducendo quindi la propensione delle banche nel concedere crediti, soprattutto in un ambiente economico come quello italiano basato su piccole e medie imprese, più difficili da valutare in termini di rischio. Si tratta di un meccanismo già emerso con Basilea 2, solamente in parte corretto dal *PMI supporting factor* che riduce il peso dei prestiti alle PMI nella parametrizzazione del rischio. Come efficacemente definito dal documento di valutazione nazionale del MIPAAF *"la prociclicità insita in Basilea 3 ha giocato al ribasso"* rendendo più difficile allentare le maglie del credito e fornire adeguato ossigeno alla ripresa economica.

Tabella 2.9. Evoluzione strutturale del sistema bancario in Piemonte

	2004	2009	2013	2014
Banche presenti con propri sportelli	89	89	80	78
di cui:				
<i>con sede in regione</i>	31	32	27	26
<i>banche spa</i>	21	22	18	17
<i>banche popolari</i>	1	-	-	-
<i>banche di credito cooperativo</i>	9	9	8	8
<i>filiali di banche estere</i>	-	1	1	1
Sportelli operativi	2.539	2.726	2.589	2.494
<i>di cui di banche con sede in regione</i>	1.381	1.572	1.316	1.271
Comuni serviti dalle banche	661	656	646	627
Numero di rapporti di finanziamento con sportello bancario	870	749	885	917
Numero dei conti di deposito con sportello bancario	1.522	1.373	1.574	1.720
POS	74.640	110.040	112.773	137.519

Fonte: Banca d'Italia, Rapporto Economie regionali – L'economia del Piemonte (2015)

Il sistema bancario italiano, pur rafforzato dalle misure sopra richiamate, soffre di una redditività calante ormai da una quindicina di anni, scesa in termini di utile netto anche a livelli negativi. Le ragioni possono essere individuate nella crisi, che ha reso più difficile la negoziazione e aumentato le sofferenze (vedere

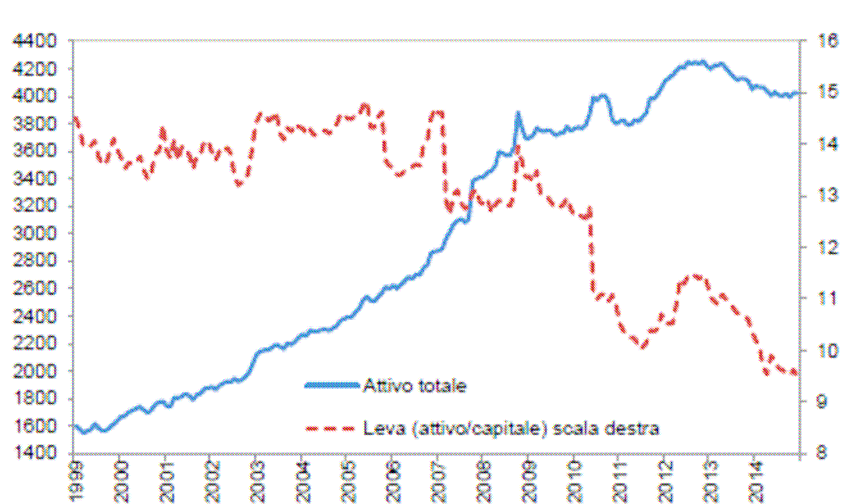
par. 2.3), nella riduzione ai minimi termini dei tassi d'interesse e nelle misure di accantonamento rese necessarie da Basilea.

Le banche hanno reagito alla minore redditività puntando su un aumento dell'efficienza operativa, concretizzatosi attraverso operazioni di fusione e, sul territorio, in una riduzione degli sportelli bancari rispetto all'apice registrato nel 2009 che a livello nazionale ha sfiorato sinora il -9%, comportando anche una progressiva e proporzionale riduzione del personale.

Anche in Piemonte la ristrutturazione del settore bancario ha comportato nel 2014, rispetto al 2009, una drastica riduzione degli istituti operanti (-12%) e del numero di sportelli (-8,5%), senza tuttavia incidere in maniera significativa sulla diffusione territoriale (tab. 2.9). Il processo di riorganizzazione in atto ha permesso di incrementare significativamente il numero di rapporti di finanziamento e il numero di conti di deposito per singolo sportello, anche grazie all'ampia diffusione degli strumenti per il pagamento elettronico (POS), aumentati dell' 85% nel corso dell'ultimo decennio.

Il documento di valutazione ex ante nazionale del MIPAAF propone un'utile approfondimento sui fattori che hanno influito come freno al credito (par. 4.2.2). In sintesi, il documento MIPAAF parte dalla constatazione che, persistendo per le banche l'incentivo a compiere titoli rispetto all'erogazione di prestiti, una crescita dei crediti concessi troverebbe spazio solo attraverso un'espansione della dimensione economica del sistema bancario. Tuttavia, sulla base dei dati della Banca d'Italia, dopo una costante espansione dei bilanci delle banche durata sino al 2008, si rileva prima una frenata del trend e, successivamente, una contrazione che nel biennio 2013-2014 è stata di 199 miliardi (-4,7% rispetto al picco del 2011). La combinazione tra contrazione dei bilanci e aumento della quota di capitale richiesto dalle misure di rafforzamento si è quindi tradotta di fatto in un *deleveraging*, cioè una riduzione della leva, calcolata come attivo/capitale, passando da un rapporto del 11,3% del 2012 al 9,5% a fine 2014 (figura 2.14). La combinazione dei due fattori, ricomposizione dell'attivo con riduzione dei crediti e riduzione del totale delle attività bancarie, riduce di fatto le risorse disponibili per i prestiti alle imprese, contribuendo al persistere del *credit crunch*.

Figura 2.14. Andamento dell'attivo totale e della leva finanziaria nel sistema bancario italiano.



Fonte: elaborazione MIPAAF su dati Banca d'Italia

Il documento di valutazione nazionale del MIPAAF propone una simulazione che illustra i possibili andamenti del credito alle imprese nel biennio 2015-2016 (par. 4.2.3), basata sulla base di un bilancio semplificato del sistema bancario italiano. La simulazione assume uno scenario nel quale prosegue la

crescita dei depositi (+2,0% all'anno), sulla scia della prevista ripartenza dell'economia, cui si affianca una graduale frenata della riduzione dello stock di obbligazioni, grazie al miglioramento delle condizioni sui mercati, sia nazionale sia internazionale. Le due variabili chiave della simulazione sono la dotazione di capitale bancario (ipotizzando che le banche siano in grado di farlo crescere moderatamente) e la quota di titoli di Stato in portafoglio (che si dovrebbe ridurre). Per queste due variabili formuliamo delle assunzioni basate sull'analisi, svolta nei due paragrafi precedenti, sulla situazione del sistema bancario italiano.

Secondo le elaborazioni del MIPAAF in tale scenario, favorevole ma prudente, *“i prestiti alle imprese smetteranno di diminuire dopo tre anni. Si registrerà una modesta risalita: +12 miliardi di euro nel 2015 (+1,5%) e +22 miliardi nel 2016 (+2,8%). Si tratterebbe di una ripartenza molto lenta (rispetto ai ritmi pre-crisi) e largamente insufficiente a riportare i prestiti ai volumi precedenti al triennio di credit crunch (stimato in -72 miliardi a fine 2016 rispetto a fine 2011)”*. Lo scenario adottato, inoltre è esposto ad alcuni rischi, quali la difficoltà delle banche di reperire sufficienti capitali freschi sul mercato, oppure un irrigidimento ulteriore della regolamentazione di vigilanza.

La positiva inversione di tendenza nell'erogazione dei prestiti, inoltre, potrebbe rivelarsi ancora insufficiente rispetto ai fabbisogni delle imprese. Ad esempio, se gli investimenti di queste ultime crescessero nel 2015-2016 a un tasso medio riscontrabile nel periodo pre-crisi (+4,8% all'anno nel 2004-2007), le aziende avrebbero bisogno di 28 miliardi di euro di finanziamento aggiuntivo, pari a circa 14 miliardi all'anno, cifra alla quale sommare le esigenze di finanziamento per le scorte di magazzino e le altre necessità conseguenti ad una fase di ripresa. Lo scenario, quindi, presenterebbe – come afferma il documento MIPAAF – *“non più, forse, un canale bancario che ostacola con forza l'attività economica (come nel 2012-2014), ma sicuramente non un credito che traina e amplia la crescita (come era avvenuto nel 2003-2007)”*.

3. ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO E DELLE CONDIZIONI SUB-OTTIMALI DI INVESTIMENTO

In base agli elementi emersi dall'analisi precedente e tenendo conto, più in generale, del quadro di contesto del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte, possono essere individuate una serie di criticità in grado di generare fallimenti di mercato e condizioni sub-ottimali di investimento nel settore agricolo piemontese, tali da limitarne lo sviluppo.

Tali elementi di debolezza di mercato impattano direttamente sulle potenzialità delle imprese, indipendentemente dalla loro capacità di accedere al mercato finanziario. Tuttavia una parte delle criticità emerse (ad esempio quelle che riguardano le caratteristiche demografiche e le competenze degli imprenditori agricoli) può influire indirettamente sull'attitudine delle imprese a rapportarsi efficacemente con il sistema creditizio.

Le criticità alle quali si fa riferimento possono essere così riassunte:

- frammentazione strutturale e organizzativa della filiera agroalimentare;
- senilizzazione del comparto agricolo, istruzione e competenze degli operatori;
- accesso alle innovazioni e alle tecnologie;
- esternalità;
- rischi specifici dell'attività agricola.

Frammentazione strutturale e organizzativa della filiera agroalimentare

Il comparto agricolo piemontese, così come quello nazionale, mostra una notevole frammentazione strutturale e una bassa dimensione economica media delle imprese. Tale assetto comporta una particolare debolezza contrattuale del settore primario rispetto agli altri attori della filiera, limitandone la capacità di trattenere un'adeguata quota del valore aggiunto generato dall'insieme del percorso produttivo e commerciale e deprimendone la redditività. Tale aspetto è aggravato, soprattutto in alcuni comparti, da un'offerta agricola regionale caratterizzata prevalentemente da prodotti con caratteristiche di *commodity*, esposti alla concorrenza internazionale e alla crescente volatilità dei mercati (es. cereali, carni suine e avicole, latte). Spesso questi prodotti fanno riferimento a filiere poco organizzate, fattore che ne ostacola il possibile percorso di differenziazione e valorizzazione.

La frammentazione riguarda anche la fase industriale della filiera, composta in larga misura da micro e piccole imprese. Pur con alcune eccezioni, sono carenti i meccanismi d'integrazione di filiera, sia di tipo orizzontale (concentrazione e standardizzazione dell'offerta) sia di tipo verticale. La carenza strutturale complessiva della filiera si traduce in maggiori costi produttivi e di transazione, scarsa efficienza delle relazioni contrattuali, difficoltà nell'introduzione di innovazione.

La cooperazione compensa in parte tali inefficienze in alcuni comparti (settore frutticolo, vitivinicolo, lattiero-caseario, cerealicolo); in altre situazioni si verifica invece il fenomeno delle filiere eterodirette: nel comparto suino e avicolo da carne, pur con elevata integrazione verticale, la valorizzazione della materia prima avviene in altre regioni, al punto che la capacità di macellazione e lavorazione locale ha subito negli anni un preoccupante ridimensionamento. Anche la trasformazione del riso avviene prevalentemente fuori regione.

Senilizzazione del comparto agricolo, istruzione e competenze degli operatori

Il settore agricolo piemontese mostra un'elevata senilizzazione; l'età media avanzata degli imprenditori agricoli si associa alle carenze nel percorso scolastico-formativo: solamente il 6,2% degli imprenditori

agricoli piemontesi dispone di una qualifica professionale, un diploma secondario o una laurea nell'ambito agrario. I conduttori reputano soddisfacenti le proprie competenze tecnico-agronomiche, mentre ritengono carenti quelle gestionali, economiche, finanziarie e di marketing, temi cruciali nel favorire o meno l'accesso al credito da parte delle imprese e rispetto ai quali l'offerta di formazione e consulenza da parte dei servizi di sviluppo è in parte carente. Inoltre le imprese mostrano esigenze formative non sufficientemente soddisfatte negli ambiti della multifunzionalità, della sostenibilità e della condizionalità.

Nel settore agricolo la senilizzazione può mettere a rischio la base sociale delle cooperative in alcuni settori (es. vitivinicolo, cerealicolo), aumentando nel tempo la frammentazione della filiera.

I conduttori agricoli giovani mostrano un livello di formazione e di competenza nettamente migliore; tuttavia il turnover, pur sostenuto dalle politiche di sviluppo rurale, è ancora insufficiente a modificare in misura sostanziale gli equilibri del settore. Il ricambio generazionale in agricoltura è ostacolato dai costi-opportunità sfavorevoli (è un settore che presenta un'intensità di capitale particolarmente elevata rispetto al reddito ottenibile), dalle difficoltà di accesso al credito (frenato dai generali meccanismi di *credit crunch* prima evidenziati, così come dalle difficoltà per le imprese agricole, in particolare quelle giovani, di fornire adeguate credenziali di garanzia), dalla notevole rigidità del mercato fondiario.

Accesso all'innovazione e alle tecnologie

Il livello di frammentazione e polverizzazione aziendale che caratterizza il settore agricolo nazionale e regionale, rappresenta un freno agli investimenti innovativi e più, in generale, all'introduzione di nuove tecnologie e all'adozione di innovazioni di prodotto e processo. Alla frammentazione del sistema agroalimentare, in Piemonte si affianca quello del sistema della conoscenza. I pur numerosi soggetti produttori di conoscenza faticano a dialogare tra loro e a definire complementarità e sinergie, in assenza di una governance comune. Questo aspetto, unito alla piccola dimensione delle imprese e alle caratteristiche socio-demografiche prevalenti degli imprenditori, fa sì che raramente le aziende agricole siano connesse direttamente con i produttori dell'innovazione, rispetto ai quali faticano a influenzare gli indirizzi di ricerca e sperimentazione e a definire adeguati meccanismi di trasferimento. Tale carenza può comportare un'insufficiente disponibilità di soluzioni mirate rispetto alle necessità locali, limitando il potenziale innovativo delle imprese sia sul fronte della competitività sia su quello della sostenibilità.

Inoltre, l'analisi di contesto del PSR 2014-2020 ha evidenziato che i servizi di consulenza accessibili agli agricoltori mostrano una tendenza alla contrazione; il crescente orientamento verso temi di carattere normativo e amministrativo ha ridotto lo spazio per temi legati alla competitività e alla sostenibilità, riducendo oltretutto il contatto diretto in azienda. I dati disponibili sull'utilizzo in Piemonte delle tecnologie digitali da parte della popolazione ha inoltre evidenziato chiaramente che l'accesso e l'utilizzo di internet e la disponibilità di strumenti informatici decrescono sensibilmente con l'aumento dell'età. Date le tendenze demografiche del comparto agricolo piemontese, tale criticità pone una seria barriera alla necessaria diffusione delle competenze digitali.

Esternalità

Il comportamento delle imprese, oltre a generare effetti economici esplicitamente riconosciuti dal mercato attraverso la monetizzazione di costi e prezzi, può produrre esternalità, cioè effetti favorevoli (esternalità positive) o sfavorevoli (esternalità negative) che generano benefici o costi impliciti ricadenti sulla collettività ma non monetizzati all'interno del bilancio dell'impresa. Questo meccanismo rappresenta uno dei maggiori fallimenti del mercato, in tutte quelle decisioni di investimento che possono generare o danneggiare beni pubblici. Ad esempio le innovazioni che migliorano le prestazioni ambientali delle imprese creano esternalità positive a vantaggio della collettività (es. minore inquinamento) a fronte delle quali, tuttavia, l'imprenditore non riceve una specifica remunerazione, rendendo l'investimento meno appetibile. Al tempo stesso investimenti e azioni che comportano esternalità negative (ad esempio maggiori emissioni di

gas serra, mutamento del paesaggio tradizionale) danneggiano la collettività ma il costo dei danni creati non è internalizzato nel bilancio dell'azienda, che pertanto è incentivata a realizzare l'investimento. Il settore agricolo è ampiamente caratterizzato da situazioni di questo tipo e, non a caso, le politiche di sviluppo rurale, per correggere almeno in parte tale criticità, prevedono supporti quali le misure agroambientali (compensazioni per i maggiori oneri dell'impresa che assume comportamenti favorevoli all'ambiente) e il contributo pubblico a investimenti materiali volti alla sostenibilità.

Rischi specifici dell'attività agricola

L'attività agricola presenta elementi di rischio specifici. Tali rischi sono legati da un lato alla natura di processo biologico, esposto al variare degli elementi climatico-ambientali e agli eventi catastrofici generati da cause meteorologiche o biotiche; dall'altro dipendono dalle particolari ciclicità dei mercati agricoli e dai meccanismi di mercato creati dalla globalizzazione e dalla finanziarizzazione dell'economia, che si traducono in una crescente volatilità dei prezzi dei prodotti primari e di alcuni importanti fattori produttivi (ad es. i prodotti energetici).

Alcuni settori agricoli piemontesi, negli anni recenti, si sono mostrati esposti a fitopatie di difficile eradicazione e con elevato potenziale di danno economico (es. Flavescenza dorata della vite, Batteriosi dell'actinidia) il cui contrasto è sfavorito dalla frammentazione del comparto, poiché le soluzioni ottimali richiedendo azioni coordinate e pianificate a livello territoriale. Tutte le produzioni agricole sono vulnerabili rispetto ai rischi legati alla sicurezza alimentare. La questione dei rischi legati a cause biotiche è particolarmente acuta per le produzioni zootecniche, per effetto delle epizozie che colpiscono le varie specie allevate, in diversi casi pericolose non solo per le produzioni ma anche per la salute umana. Tra le produzioni vegetali è rilevante il pericolo delle micotossine nei cereali e, per le produzioni da consumo fresco (ortofrutta), la problematica del controllo dei residui di fitofarmaci sui prodotti commercializzati. Gli shock sanitari causano ingenti perdite ai produttori primari e alle filiere nel loro insieme.

La frammentazione rende più difficile affrontare la crescente volatilità dei prezzi delle produzioni agricole di base; la forte volatilità accentua i rischi di mercato, impedisce agli imprenditori una corretta pianificazione delle loro scelte produttive, rende problematico definire accordi commerciali di medio periodo all'interno delle filiere e, infine, contribuisce ad alimentare l'erosione del valore aggiunto agricolo.

La volatilità dei prezzi delle materie prime agricole ed energetiche incide in notevole misura soprattutto sui costi della zootecnia, in particolare per i settori della carne bovina e suina, strettamente legati all'import di parte dei fattori di produzione. Sempre nelle filiere zootecniche, l'insorgere di situazioni di rischio sanitario espone l'intera filiera a importanti ripercussioni in termini di sicurezza alimentare, reputazione presso i consumatori e danno economico legato al crollo della domanda. Non di rado tali allarmi nascono dai media e provocano il crollo del mercato, anche se non si creano reali condizioni locali di rischio per la salute pubblica.

Le continue e sempre più preoccupanti tensioni geopolitiche possono ripercuotersi negativamente sulla dinamica degli scambi commerciali, con effetti negativi anche sul settore agricolo e agroalimentare (es. embargo della Russia a seguito della crisi in Ucraina). La presenza dei prodotti agroalimentari italiani e piemontesi di qualità sui mercati esteri è anche messa in pericolo dai numerosi casi di contraffazione ed imitazione, non sufficientemente contrastati.

Secondo il documento di valutazione ex ante nazionale, *“la scarsa cultura e diffusione degli strumenti di risk-management nelle imprese agricole, non agevola il contenimento delle perdite economiche e la salvaguardia dell'attività di impresa stessa.... Opportune strategie di gestione del rischio potrebbero consentire la salvaguardia delle performance aziendali, con particolare riferimento alla diversificazione delle produzioni, allo svolgimento di attività connesse ed accessorie, alla partecipazione a programmi di gestione del rischio (assicurazioni, fondi di mutualità, strumenti di stabilizzazione del reddito)”*.

4. IL GAP TRA DOMANDA E OFFERTA NEL MERCATO DEL CREDITO

Questa parte del lavoro, destinata a verificare la presenza di una situazione di *credit crunch* in agricoltura e a quantificarne l'entità a livello regionale, farà direttamente riferimento all'analogo capitolo (cap. 4.3) del documento di valutazione nazionale del MIPAAF, costruito appositamente per fornire stime alle singole regioni secondo un approccio uniforme e metodologicamente affidabile. Il percorso metodologico seguito si basa su tre passaggi fondamentali:

1. analisi del merito creditizio delle imprese agricole attraverso un metodo di rating basato sui dati RICA, per verificare se nel periodo 2006-2012 si siano verificati cambiamenti nei bilanci aziendali tali da innalzare il livello di rischio, scoraggiando quindi le banche nella fornitura di credito;
2. rilevazione dell'eventuale gap tra domanda e offerta di credito di medio-lungo periodo, ovvero del *credit crunch*, ricorrendo ad un modello economico-econometrico che pone a confronto i dati reali di erogazione del credito con una stima di domanda e offerta;
3. individuazione delle caratteristiche aziendali che maggiormente incidono sulla possibilità o meno di accedere al credito di medio-lungo periodo.

4.1. IL MERITO CREDITIZIO DELLE IMPRESE AGRICOLE

In passato, la presenza di “regimi speciali” per il credito agrario, permetteva agli agricoltori di accedere ai finanziamenti a condizioni specifiche e agevolate rispetto agli altri attori economici. Con la riforma bancaria del 2010 e l'adozione di criteri di Basilea 3 l'imprenditore agricolo non può più usufruire di un regime speciale che, di fatto, minimizzava il ruolo delle garanzie (e cioè il peso del rischio) nel rapporto con il sistema creditizio. Si evidenzia quindi il problema della valutazione del rischio anche per il comparto agricolo, reso difficile - come già accennato - dalla carenza di documentazione di bilancio per la maggior parte delle aziende agricole italiane.

Ci si pone quindi l'obiettivo di verificare se la contrazione del credito a medio-lungo termine è in qualche misura collegata ad un peggioramento del rating dei richiedenti, oltre che del meccanismo di *credit crunch*.

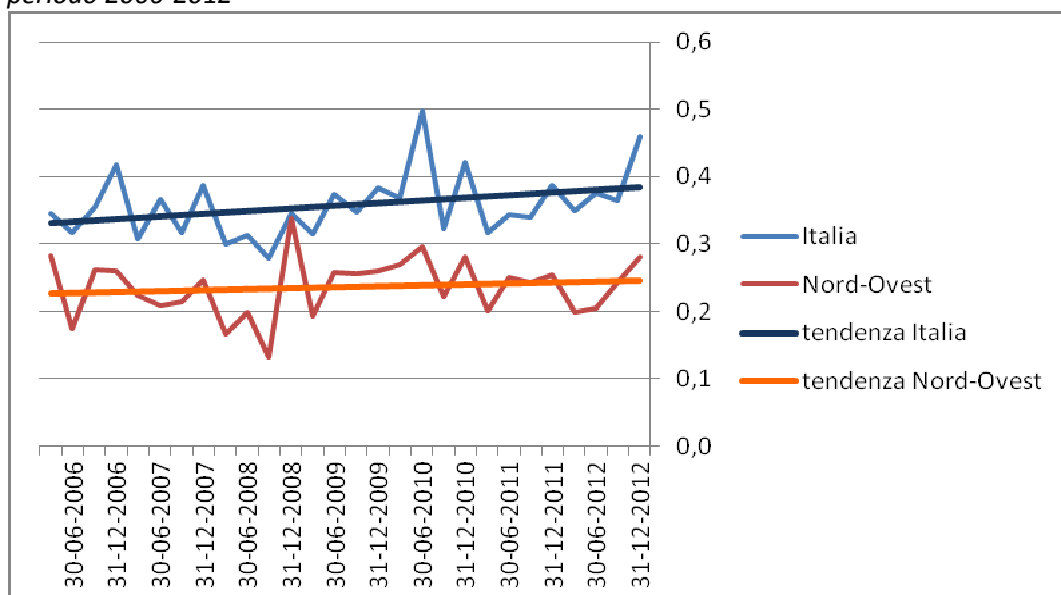
A questo scopo è stato creato un modello che attinge alla banca dati RICA, individuando le aziende costantemente presenti nel campione nel periodo 2006-2012, classificandole in tre tipologie (non specializzate, specializzate in allevamenti, specializzate in colture varie) e attribuendo a ciascuna l'appartenenza ad una classe di rischio in base a variabili e indici ritenuti poco manipolabili in sede di redazione del bilancio e al tempo stesso legati all'assetto finanziario dell'azienda (superficie totale, rapporto tra capitale fondiario e superficie, rapporto tra investimenti e capitale fondiario, rapporto tra capitale di esercizio e superficie totale).

Il metodo ha individuato 5 classi di rating in termini crescenti di probabilità di default. I risultati dell'elaborazione mostrano che nel corso del settennio esaminato, circa l'85% delle aziende del campione nazionale si è concentrato nelle classi intermedie, con un'elevata stabilità nel mantenere tali posizioni (il 71% delle aziende non ha cambiato classe nel periodo esaminato). Una dinamica leggermente peggiorativa si è registrata per le aziende non specializzate e per quelle orientate alle produzioni vegetali, mentre un leggero miglioramento è emerso per le aziende specializzate in allevamenti; i mutamenti nella composizione delle classi, tuttavia, sono stati nel complesso poco significativi.

I risultati consentono quindi di affermare che nel settore agricolo non si è verificato nel periodo della crisi economica un peggioramento dell'affidabilità creditizia delle imprese, tale da giustificare una contrazione delle erogazioni da parte degli istituti finanziari. L'ampiezza del campione utilizzato, la robustezza del metodo e la chiarezza dei risultati permettono di estendere ragionevolmente tali considerazioni a livello

regionale. Nel periodo 2006-2012, peraltro, il tasso di decadimento dei crediti all'agricoltura, che può essere considerato come *un indice* dell'affidabilità creditizia delle imprese, nell'area nord-occidentale ha mostrato un andamento piatto e costantemente inferiore rispetto al dato medio nazionale (fig. 4.1), il che concorre a indicare che la condizione di affidabilità delle imprese locali non sia peggiorata nel tempo.

Figura 4.1. Andamento del tasso di decadimento dei crediti di medio-lungo termine in agricoltura, nel periodo 2006-2012



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Banca d'Italia

4.2. LA STIMA DEL CREDIT CRUNCH PER LE AZIENDE AGRICOLE

Verificato che la contrazione del credito oltre il breve termine alle imprese agricole non è dipeso da un sostanziale peggioramento del rating delle stesse, resta da appurare se il calo sia da attribuire a una minore domanda da parte delle imprese, oppure al razionamento dell'offerta da parte delle banche inferiore alla domanda potenziale, cioè al fenomeno definito come *credit crunch*.

Non essendo disponibili informazioni statistiche su domanda e offerta potenziale di credito ma soltanto sul volume di credito realizzato, gli estensori del documento di valutazione nazionale hanno sviluppato un modello econometrico in grado di stimare una funzione di domanda e una di offerta; dal confronto di queste funzioni con l'andamento delle erogazioni reali, è possibile evidenziare e misurare la presenza del *credit crunch*. Il modello ha preso in considerazione due periodi di confronto, il 2007-2009 (prima del calo delle erogazioni) e il 2010-2012 (in piena crisi economica), permettendo di stimare la consistenza del *credit crunch* sia a livello nazionale che regionale.

Per il complesso del Paese (tab. 4.1 e fig. 4.2), il modello ha stimato un razionamento dell'offerta rispetto alla domanda potenziale di 350 milioni di euro per il triennio 2010-2012, pari a un valore medio annuo di 117,5 milioni. La consistenza del razionamento è pressoché quadruplicata rispetto al 2007-2009, evidenziando un peggioramento dell'offerta ancora più rilevante per l'area settentrionale del Paese, dove il razionamento è aumentato di quasi sei volte. Il documento del MIPAAF afferma che, pur non essendo semplice fare previsioni per gli anni a venire, le proiezioni macroeconomiche suggeriscono il protrarsi di una forte criticità nell'offerta di credito per il triennio 2016-2018.

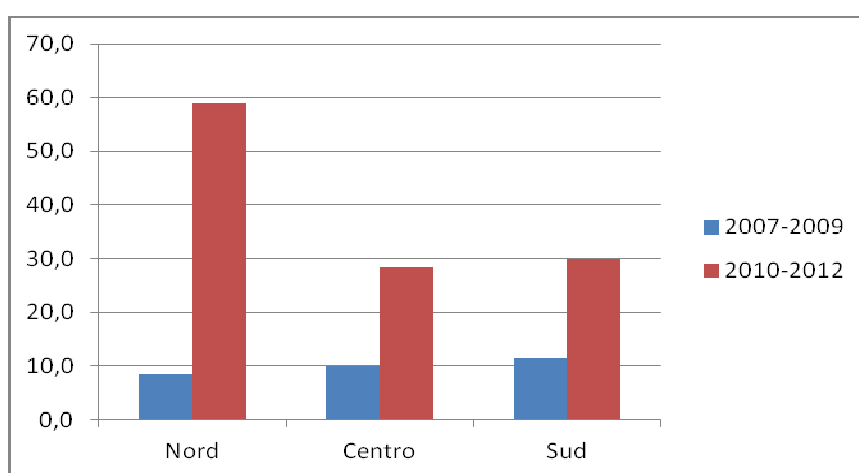
A livello regionale, Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna mostrano valori particolarmente elevati di *credit crunch* (tab. 4.2 e fig. 4.3); nel caso del Piemonte il razionamento per il periodo 2010-2012 è stimato in 35 milioni di euro, pari a una media annua di 12 milioni.

Tabella 4.1. Credit crunch in agricoltura stimato in Italia per macro-aree nei periodi 2007-2009 e 2010-2012 (milioni di euro)

	somma triennio 2007-2009	media annua 2007-2009	somma triennio 2010-2012	media annua 2010-2012
Nord	25,0	8,5	175,0	59,0
Centro	30,0	10,0	85,0	28,5
Sud	35,0	11,5	90,0	30,0
Totale	90,0	30,0	350,0	117,5

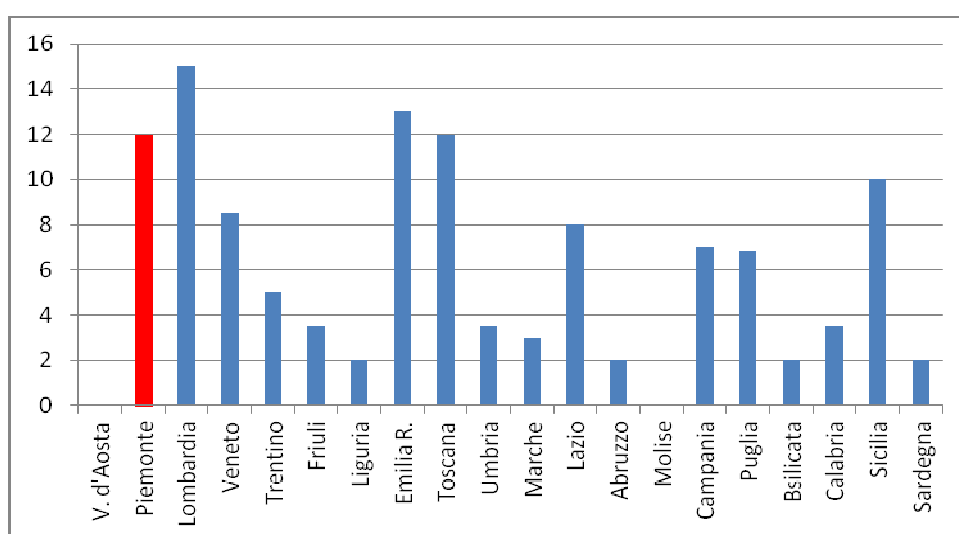
Fonte: elaborazioni MIPAAF su dati Istat e Banca d'Italia

Figura 4.2. Evoluzione del credit crunch in agricoltura a livello di macro-aree nazionali (media annua, milioni di euro)



Fonte: elaborazioni MIPAAF su dati Istat e Banca d'Italia

Figura 4.3. Dimensione del credit crunch in agricoltura a livello regionale (media annua 2010-2012, milioni di euro)



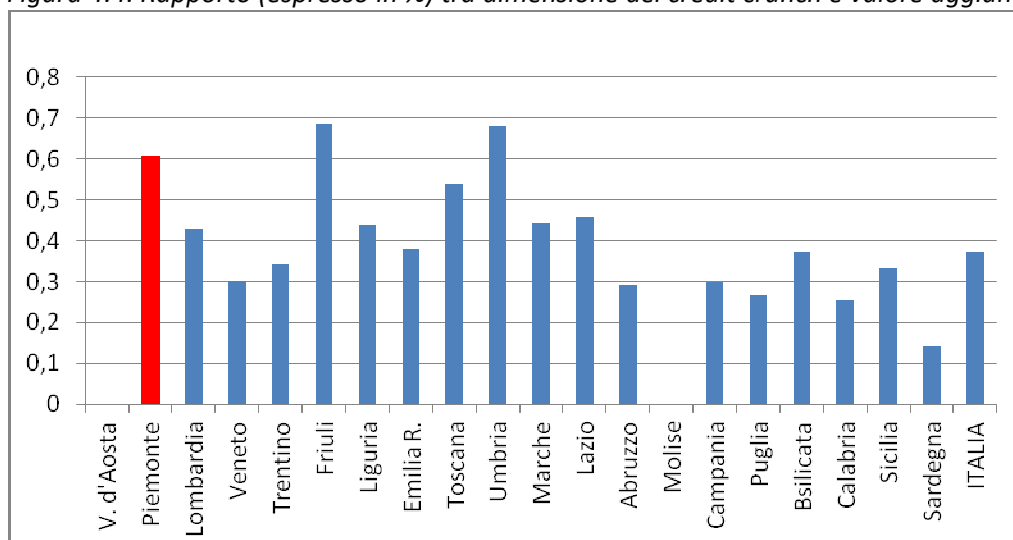
Fonte: elaborazioni MIPAAF su dati Istat e Banca d'Italia

Tabella 4.2. Credit crunch in agricoltura stimato per le regioni italiane nel periodo 2010-2012 (milioni di euro)

	somma triennio 2010-2012	media annua 2010-2012
V. d'Aosta	n.d	n.d
Piemonte	35,0	12,0
Lombardia	45,0	15,0
Veneto	25,0	8,5
Trentino	15,0	5,0
Friuli	10,0	3,5
Liguria	5,0	2,0
Emilia R.	40,0	13,0
Toscana	35,0	12,0
Umbria	10,0	3,5
Marche	10,0	3,0
Lazio	25,0	8,0
Abruzzo	5,0	2,0
Molise	n.d	n.d
Campania	20,0	7,0
Puglia	20,0	6,8
Basilicata	5,0	2,0
Calabria	10,0	3,5
Sicilia	30,0	10,0
Sardegna	5,0	2,0

Fonte: elaborazioni MIPAAF su dati Istat e Banca d'Italia

Figura 4.4. Rapporto (espresso in %) tra dimensione del credit crunch e valore aggiunto agricolo



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati Istat e MIPAAF

Per evidenziare l'intensità del fenomeno nelle diverse regioni è possibile porre a confronto l'entità del *credit crunch* rispetto a una variabile caratteristica delle dimensioni dell'economia agricola locale, ad esempio il valore aggiunto; da tale elaborazione emerge come il razionamento sia stato particolarmente

significativo in Piemonte, oltre che nel Friuli e in Umbria. In sintesi, quindi, il Piemonte è una delle regioni nel quale il *credit crunch* agricolo è stato particolarmente acuto, penalizzando il sistema delle imprese.

4.3. LE CARATTERISTICHE AZIENDALI CHE FACILITANO L'ACCESSO AL CREDITO

Le elaborazioni presentate nella valutazione ex-ante nazionale permettono infine di mettere in evidenza quali caratteristiche organizzative, produttive e commerciali delle imprese agricole hanno potuto influenzare l'accesso al credito in termini positivi o negativi.

E' stato fatto ricorso a un modello *probit* bivariato, nel quale la probabilità di ottenere finanziamenti a medio-lungo termine è stata legata a una variabile dipendente (ottenimento o meno di un finanziamento nel periodo 2006-2012) e a una serie di variabili indipendenti in grado di caratterizzare la robustezza economica e il dinamismo dell'impresa:

- presenza di processi d'innovazione di processo e/o di prodotto;
- capitalizzazione oltre i 100.000 Euro;
- appartenenza a una organizzazione dei produttori;
- rapporti commerciali con Paesi extra UE;
- appartenenza a cooperative;
- presenza di particolari organizzazioni tecniche economiche;
- presenza in aree geografiche particolari;
- presenza di pagamenti Pac.

In sintesi, il modello ha evidenziato che le imprese più orientate all'innovazione e collocate nelle regioni settentrionali del Paese hanno una maggiore probabilità di ottenere credito di medio-lungo termine; viceversa le imprese con minore capitalizzazione o maggiormente esposte ai rapporti commerciali con l'estero hanno minore probabilità di accesso ai finanziamenti. La presenza di pagamenti Pac in azienda non sembra infine costituire una forma di garanzia per gli istituti di credito italiani.

NOTE SUL METODO DI STIMA DEL CREDIT CRUNCH

Per determinare la presenza di *credit crunch*, il documento di valutazione redatto dal MIPAAF fa riferimento a un modello econometrico di disequilibrio domanda-offerta che, partendo dal volume di credito erogato nel periodo di tempo preso in considerazione, permette di stimare una funzione per la domanda e una funzione per l'offerta, sulla base di una serie di variabili indipendenti riconosciute come determinanti per le due componenti del mercato del credito.

Il modello consente di calcolare mensilmente se il volume di credito realizzato sia uguale alla domanda di credito (eccesso di offerta), all'offerta di credito (*credit crunch*) ovvero eguagli entrambe le componenti del credito (equilibrio).

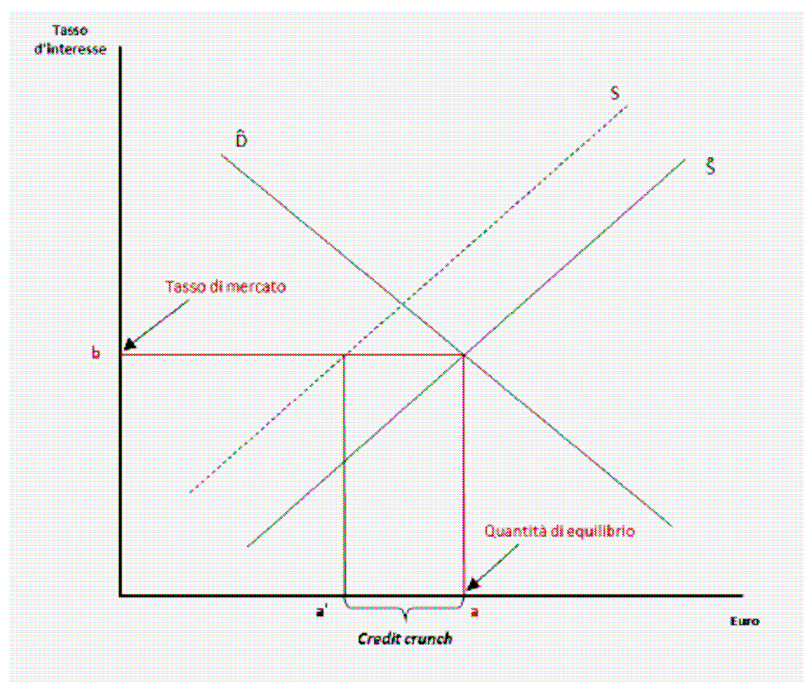
Relativamente alla stima della domanda, le variabili considerate sono il valore lordo della produzione agricola, il volume del credito erogato nel trimestre antecedente al trimestre analizzato e il tasso nominale del mercato dei capitali. Con il diminuire del costo del capitale (cioè dei tassi) la domanda dovrebbe aumentare; anche un aumento della produzione dovrebbe portare ad un incremento nella quantità di credito domandata.

Per l'offerta le variabili considerate sono il tasso sui prestiti commerciali a breve termine, la somma dei depositi a breve termine e del patrimonio netto del sistema bancario, l'andamento degli indici azionari. Il modello assume che l'aumento del valore di queste variabili comporti una maggiore propensione degli istituti di credito a offrire finanziamenti. Inoltre, il modello ha considerato una variabile indipendente, intesa come il differenziale tra il tasso di interesse sui prestiti commerciali a breve termine e il tasso di interesse sui depositi, interpretabile come una misura del rischio.

Stimato il volume della domanda e quello dell'offerta, il modello pone a confronto per ogni valore mensile i valori delle due funzioni. In questo modo, è possibile comprendere quale parte del mercato abbia determinato il risultato effettivo di mercato (il volume di credito) e si era in una condizione di eccesso di offerta o di domanda. Il dimensionamento del *credit crunch* è ottenuto confrontando i valori tra l'offerta stimata (\hat{S}) e l'offerta reale (S) per il credito erogato a medio lungo termine per il settore agricolo. Il passaggio fondamentale per arrivare a questo risultato è quello della stima della domanda (D); in questo modo è possibile stimare l'equilibrio di mercato ipotetico e confrontarlo poi con il mercato reale.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda al documento di valutazione ex-ante nazionale (par. 4.3.7) e alla relativa appendice metodologica.

Figura 4.5. Rappresentazione grafica del metodo di stima del *credit crunch*



Fonte: MIPAAF, Strumenti finanziari per lo sviluppo rurale 2014-2020 – Valutazione ex-ante nazionale

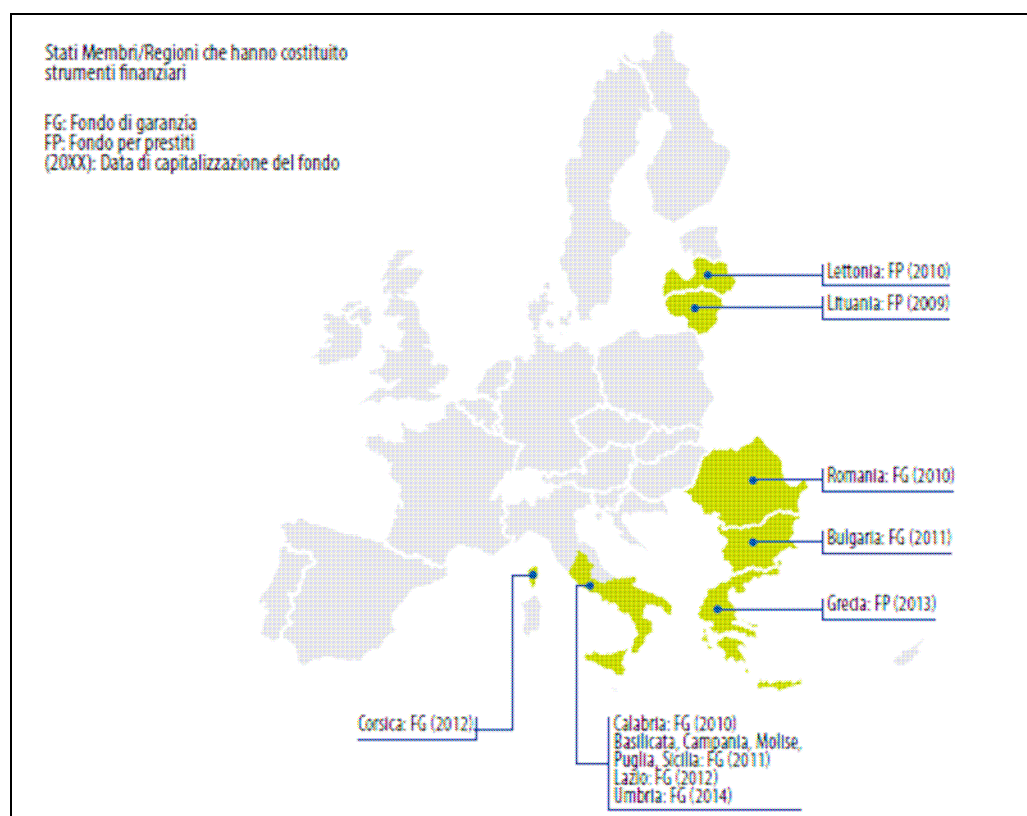
5. ESPERIENZE PASSATE E LEZIONI APPRESE

5.1. LE ESPERIENZE LEGATE ALLO SVILUPPO RURALE SECONDO LA CORTE DEI CONTI EUROPEA

La Regione Piemonte non ha fatto ricorso nei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 agli Strumenti finanziari per lo sviluppo rurale seppure li avesse inseriti nel programma; l'unica esperienza (tuttora in corso) relativamente agli Strumenti finanziari destinati alle imprese agricole riguarda il Fondo di riassicurazione creato dalla legge regionale n.34 del 2004, di cui sarà data descrizione più avanti.

A colmare almeno in parte tale carenza di esperienza viene in aiuto la tempestiva pubblicazione, da parte della Corte dei Conti Europea, di un recente report espressamente dedicato all'utilizzo degli Strumenti finanziari nello sviluppo rurale (Relazione Speciale n.5/2015). L'indagine della Corte è stata realizzata tramite sessioni di *audit* in vari paesi europei (Francia, Grecia, Lituania, Romania) e in alcune regioni italiane (Lazio, Umbria, Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia). La relazione è pertanto un documento di notevole utilità per individuare i più frequenti errori e problemi di attivazione e gestione degli Strumenti finanziari; non a caso la valutazione *ex-ante* nazionale, nel capitolo dedicato alle esperienze e lezioni del passato, attinge sostanzialmente a tale fonte.

Figura 5.1. Strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013



Fonte: Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n.5/2015

Nella figura 5.1, estratta dalla relazione della Corte dei Conti, sono evidenziati i Paesi e le regioni che hanno attivato Strumenti finanziari per lo sviluppo rurale nel periodo 2007-2013. La maggior parte dei casi

riguarda fondi di garanzia (l'unico tipo di strumento attivato nelle regioni italiane) a cui si affiancano tre casi di fondo credito; sono assenti i fondi di capitale di rischio.

Esaminando quest'ampia casistica, la Corte dei Conti Europea ha individuato alcune aree di criticità generali che possono essere così riassunte:

- eccessiva capitalizzazione degli strumenti;
- ritardi nell'attivazione degli strumenti;
- insufficienti performance in termini di effetto moltiplicatore, effetto rotativo e leva;
- insufficiente monitoraggio dell'attività dei fondi;
- insufficiente domanda da parte dei beneficiari.

Come sarà evidenziato più avanti, alcune criticità sono legate tra di loro da un meccanismo di interdipendenza; ad esempio, l'attivazione a ciclo di programmazione ormai molto avanzato, ha ridotto la possibilità dei fondi di esprimere *in toto* il loro potenziale in termini di moltiplicatore e di rotazione. Molto spesso alla base delle criticità emerge una valutazione non adeguata del fabbisogno finanziario e dei rischi.

La Relazione della Corte dei Conti propone alle Autorità di Gestione, per ciascuna criticità, azioni di mitigazione che possono ridurre i rischi evidenziati, migliorando la performance degli strumenti attivati. Inoltre, l'obbligo per gli Stati Membri di realizzare una valutazione *ex-ante* specifica, previsto dal regolamento UE n. 1303/2013 (art. 37) è stato previsto proprio per indirizzare le Autorità di gestione dei PSR ad evitare gli errori del passato, formulando previsioni più accurate e circostanziate sul tipo di strumenti, il loro dimensionamento e i meccanismi di governance.

Eccessiva capitalizzazione degli strumenti

La prima considerazione della Corte dei Conti riguarda, per quasi tutti i casi, l'eccessiva dotazione di capitale degli strumenti, superiore ai reali fabbisogni; tale errore ha innalzato il rischio di disimpegno delle risorse FEASR ed ha contribuito a peggiorare le performance degli strumenti, in particolare il moltiplicatore finanziario dei fondi di garanzia.

L'errore può essere generato da tre fattori:

- la sovrastima del fabbisogno finanziario dello strumento, effettuata dalle Autorità di gestione senza specifiche attenzioni al mercato dei capitali per il settore agricolo e senza tenere conto della situazione congiunturale;
- un'eccessiva valutazione del rischio di perdita (nel caso dei fondi di garanzia), causando una percentuale di accantonamento a copertura del rischio troppo elevata, riducendo di conseguenza in modo drastico l'effetto moltiplicatore;
- il versamento integrale della dotazione di capitale al fondo al momento dell'avvio dello strumento, invece che in versamenti annuali calcolati tenendo conto dell'effettivo fabbisogno e del suo evolversi nel tempo.

La mitigazione di tale rischio sta innanzi tutto nella procedura della valutazione *ex-ante*; inoltre l'Autorità di gestione dovrà tenere presente il reale stato di avanzamento del programma: l'attivazione degli strumenti a programmazione già avviata o la presenza di particolari lentezze procedurali nel finanziamento delle domande dei beneficiari, suggeriscono una riduzione e un'accorta modulazione nel tempo della dotazione dei fondi.

Ritardi nell'attivazione degli strumenti

L'attivazione degli strumenti applicati ai PSR 2007-2013 è stata, pur con alcune eccezioni, piuttosto tardiva, essendosi concentrata tra il 2010 e il 2011, con diversi casi tra il 2013 e il 2014 (fig. 5.1); tale aspetto, come si vedrà più avanti, ha comportato alcune importanti conseguenze dal punto di vista delle performance.

Il ritardo di attivazione, secondo la Corte dei Conti, è almeno in parte dovuto all'inesperienza delle Autorità di gestione che hanno dovuto affrontare la realizzazione *ex novo* di tutte le procedure amministrative per la gestione dei fondi, con la difficoltà di renderle congruenti con quelle relative alle misure d'investimento dei PSR, alle quali gli Strumenti finanziari (in genere fondi di garanzia) sono collegati. La nuova regolamentazione non riduce il rischio in quanto non pone vincoli alle tempistiche; inoltre l'avvio a programmazione già in atto comporta una modifica del PSR con ulteriore aggravio procedurale.

Insufficienti performance in termini di effetto moltiplicatore, effetto rotativo e leva

Uno degli effetti più apprezzabili degli Strumenti finanziari consiste nel poter sostenere un maggiore numero di beneficiari rispetto all'erogazione di contributi in conto capitale, come tipicamente avviene con le misure d'investimento dei PSR.

Tale risultato si ottiene grazie all'effetto moltiplicatore e all'effetto rotativo. Il primo, specifico dei fondi di garanzia, dipende dal fatto che a fronte di un investimento, solo una percentuale del suo valore è accantonata dal fondo come copertura del rischio; minore è la percentuale accantonata, maggiore sarà l'effetto moltiplicatore. Il secondo effetto, che riguarda sia i fondi di garanzia che i fondi di credito, è dovuto al riutilizzo delle risorse stanziare per in fondo grazie al progressivo rimborso da parte dei beneficiari; in questo caso ai fini della performance è determinante la durata del periodo di rimborso.

La performance dei fondi analizzati dalla Corte dei Conti Europea è stata generalmente bassa, a causa del combinarsi sfavorevole dell'attivazione ritardata (che ha ridotto il tempo disponibile affinché avvenga il rimborso e il riutilizzo dei fondi), della percentuale di accantonamento troppo elevata e della capitalizzazione eccessiva (che ha ridotto il moltiplicatore dei fondi di garanzia). Nel caso dei fondi di credito, inoltre, la durata del ciclo programmazione dei PSR è di per sé sfavorevole ad una robusta percentuale di rimborso del fondo, le cui erogazioni sono legate ad investimenti strutturali per i quali la restituzione del credito avviene in più anni.

Le azioni di mitigazione sono anche in questo caso l'accurata determinazione della percentuale di accantonamento dei fondi di garanzia, la corretta capitalizzazione ed il versamento rateale delle risorse finanziarie ai fondi.

La leva finanziaria di uno fondo consiste nell'entità di risorse aggiuntive, oltre a quelle del finanziamento pubblico, confluenti su un determinato progetto. La leva può essere intesa in due modalità, considerando il solo contributo aggiuntivo di risorse private oppure comprendendo anche quelle pubbliche di origine extra FEASR. L'effetto leva può essere ottenuto, per i fondi di credito, prevedendo obbligatoriamente la partecipazione di capitali privati, ad esempio una partecipazione privata del 50% produce una leva pari a 2. Nel caso dei fondi di garanzia si ottiene, invece, limitando (ad esempio al 70 o 80%) la copertura di garanzia rispetto all'opzione della copertura integrale (100% del finanziamento); in tal modo una parte del rischio viene lasciata nei fatti a carico dell'intermediario finanziario (il che equivale in pratica a un apporto di capitale privato).

Insufficiente monitoraggio dell'attività dei fondi

L'esame della Corte dei Conti ha riscontrato un'insufficiente azione di monitoraggio degli Strumenti finanziari attivati nel periodo 2007-2013, osservando che un monitoraggio più efficace avrebbe fatto emergere anticipatamente le criticità prima descritte, permettendo sia alle Autorità di gestione che alla Commissione europea di attuare per tempo le necessarie correzioni di rotta.

Il regolamento UE n. 1303/2013 prevede per il periodo di programmazione 2014-2020 un'attività di monitoraggio degli Strumenti finanziari più esplicita e dettagliata, riguardante sia lo stato di avanzamento della spesa, sia gli indicatori di performance. Il monitoraggio sarà effettuato dal gestore dei fondi.

Insufficiente domanda da parte dei beneficiari

La natura di intervento accessorio ed opzionale, assegnata agli Strumenti finanziari dalla regolamentazione del ciclo 2007-2013, ha creato i presupposti per il rischio di un'insufficiente domanda da parte dei potenziali beneficiari, che può essere messa in relazione con la natura di micro-impresa tipica delle aziende agricole, caratterizzate da ridotte relazioni con il mondo del credito e dall'abitudine al supporto a fondo perduto.

Secondo la valutazione ex-ante nazionale, la carenza di domanda è stata il fattore che probabilmente ha avuto il maggiore impatto sulle prestazioni degli strumenti in Italia nel passato periodo di programmazione. Peraltro la Commissione, per il ciclo 2007-2013, considerava gli Strumenti finanziari utilizzabili solo dagli agricoltori beneficiari di una sovvenzione diretta.

L'analisi di contesto del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte ha, inoltre, evidenziato come gli agricoltori giudichino carenti le proprie competenze in termini di gestione economica e finanziaria dell'impresa.

Il carattere accessorio e opzionale è stato confermato per il periodo 2014-2020.

Sarà possibile per i beneficiari il ricorso agli Strumenti finanziari in modo diretto, superando l'obbligo di presentare richiesta all'Autorità di gestione e rivolgendosi direttamente al soggetto gestore del fondo. Peraltro, proprio nella fase di redazione del PSR, il partenariato ha mostrato interesse verso l'introduzione di strumenti che facilitassero l'accesso al credito, evidenziando un potenziale maggiore interesse da parte delle organizzazioni agricole verso il ricorso degli strumenti da parte degli associati.

Per favorirne la diffusione, l'Autorità di gestione potrebbe introdurre meccanismi di incentivo (ad esempio incrementando l'aliquota di sostegno ammissibile per le misure d'investimento in presenza del ricorso a uno strumento finanziario) o agire sul piano dell'informazione e della formazione rivolta ai potenziali beneficiari, anche ricorrendo alla capillare rete gestita dalle organizzazioni professionali.

5.2. LE ESPERIENZE LEGATE ALL'ATTUAZIONE DEL POR FESR 2007-2013 DELLA REGIONE PIEMONTE

Alle indicazioni fornite dalla Corte dei Conti Europea relativamente ai PSR, è possibile attingere ulteriori elementi di esperienza derivanti dall'ampio utilizzo degli Strumenti finanziari nell'ambito del POR FESR 2007-2013 della Regione Piemonte, attivati con la partecipazione di FinPiemonte – società *in house* regionale – quale gestore sia di Fondi di garanzia, che di Fondi di credito. Gli strumenti attivati possono essere raggruppati in tre tipologie.

Fondi di garanzia: Strumenti finanziari volti a migliorare la capacità di accesso al credito da parte delle PMI, sia in forma diretta (concessa direttamente alle banche e agli intermediari finanziari), sia in forma di Riassicurazione/Controgaranzia (garanzia su operazioni garantite da confidi e altri fondi di garanzia). L'autorità di gestione, tra il 2009 e il 2013, ha introdotto quattro strumenti di ingegneria finanziaria che hanno dato luogo alla costituzione di altrettanti Fondi:

- Fondo regionale di riassicurazione per le PMI artigiane,
- Fondo regionale di riassicurazione per le PMI non artigiane,
- Fondo per l'integrazione dei fondi rischi dei Confidi,
- Fondo per lo smobilizzo dei crediti verso gli Enti locali.

Fondi rotativi: Strumenti finanziari di finanza agevolata rivolti alle imprese, anche in abbinamento a finanziamenti in conto capitale. Gli interventi che nel corso del settennio si sono avvalsi di fondi rotativi sono:

- Interventi per la ricerca e l'innovazione (RI3), per agevolare gli investimenti delle PMI piemontesi in ambiti quali l'innovazione dei processi produttivi, l'ecoinnovazione, la sicurezza nei luoghi di lavoro e l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- Interventi per l'uso sostenibile delle risorse (Bandi energia), finalizzati alla promozione dell'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica.

Prestito BEI: strumento finanziario denominato “Regione Piemonte *Loan for SME's*” destinato esclusivamente al finanziamento a medio/lungo termine di investimenti realizzati da PMI operanti nel territorio regionale, con l'intento di sostenere e rafforzare il sistema produttivo.

Con la chiusura della programmazione 2007-2013 è stato possibile ottenere i primi risultati in termini di operatività ed efficacia degli Strumenti finanziari, attraverso l'analisi di alcuni indicatori quali il numero di imprese finanziate, leverage e valore aggiunto (tab. 5.1).

Tabella 5.1 Principali risultati dell'utilizzo degli Strumenti finanziari nel POR FESR 2007-2013 della Regione Piemonte

STRUMENTI DI INGEGNERIA FINANZIARIA	MISURE IMPLEMENTATE	DOTAZIONE (Milioni di €)	INDICATORI		
			N° IMPRESE/PROGETTI FINANZIATI	LEVERAGE	VALORE AGGIUNTO
FONDI DI GARANZIA	Fondi regionali di riassicurazione per le PMI piemontesi	35	6.122	1,79	68,65
	Fondo per l'integrazione dei fondi rischi dei Confidi	30	2.837	2,53	22,99
	Fondo per lo smobilizzo dei crediti verso gli Enti locali	35	76	0,95	1,18
		100	9.035		
FONDI ROTATIVI	Ri3	140	757	5,07	7,22
	Bandi Energia	135	405	3,38	5,53
		275	1.162		
REGIONE PIEMONTE <i>LOAN FOR SMEs</i>	1. Piano Straordinario per l'Occupazione - Asse IV - Misura IV.1 Agevolazioni per il rafforzamento della struttura patrimoniale delle PMI mediante prestiti partecipativi	46,5	125		
	2. Piano Straordinario per l'Occupazione - Asse II - Misura 3.b Più Sviluppo	22	4		
	3. Legge regionale 23/04. Cooperazione	10	53		
	4. L.R. 34/04. Supporto a progetti di investimento e sviluppo delle PMI	20	63		
		98,5	245		
TOTALE		473,5	10.442		

Fonte: Regione Piemonte (2015)

Sulla base degli indicatori riportati nella tabella 5.1, sono state formulate alcune considerazioni preliminari circa la validità degli Strumenti finanziari attivati nel periodo precedente³.

In particolare, per quanto riguarda Fondi di garanzia, si sono riscontrati buoni livelli sia circa l'operatività e la capacità di investimento delle PMI beneficiarie, sia in termini di leverage e valore aggiunto. Ciononostante, le performance poco brillanti del Fondo per lo smobilizzo crediti verso Enti Locali trovano giustificazione nella similitudine dello strumento con altri di livello nazionale, che hanno ottenuto la preferenza delle imprese.

Allo stesso modo, anche per quanto riguarda i Fondi rotativi, l'analisi ha restituito risultati soddisfacenti rispetto agli Strumenti finanziari attivati.

Sullo strumento "Regione Piemonte Loan for SMEs", invece, è stato possibile valutare i soli impatti in termini di operatività e di coinvolgimento delle PMI, poiché non sono ancora disponibili i risultati sulla sua efficacia.

In definitiva, si può comunque rimarcare come i suddetti strumenti abbiano permesso ad imprese economicamente sane di accedere al credito più facilmente, incrementando considerevolmente i finanziamenti aggiuntivi (Fondi di garanzia) e sostenendo numerosi investimenti innovativi da parte delle PMI, realizzando un effetto moltiplicatore di 2 a 1 e un effetto leva di 4 a 1 (Fondi rotativi).

In termini più generali è opportuno sottolineare che l'implementazione e gestione di tali Strumenti ha avuto importanti effetti in termini di capacità organizzativa e gestionale, nonché di miglioramento delle competenze, sia nei confronti dell'Autorità di Gestione (Regione) che dell'Intermediario Finanziario (Finpiemonte); tale esperienza potrà essere trasferita anche nell'ambito attuativo del PSR 2014-2020 nel caso si opti per una modalità in house analoga a quella adottata per il POR FESR, al fine di evitare le criticità segnalate dalla Corte dei Conti Europea.

5.3. IL FONDO DI RIASSICURAZIONE PER LE IMPRESE AGRICOLE DELLA L.R. n.34/2004

La Regione Piemonte, nell'ambito del Programma pluriennale di interventi per le attività produttive, avviato con la legge regionale n. 34/2004, ha previsto nel piano operativo 2011/2015 la creazione di un Fondo di riassicurazione rivolto alle imprese agricole, gestito in modalità *in house*. Il termine per la ricezione di nuove domande è scaduto al 31/12/2016. Tale Fondo, sostenuto da risorse regionali, rappresenta tuttora l'unica esperienza della Regione Piemonte nell'ambito degli Strumenti finanziari rivolti al settore agricolo.

Scopo di questo Strumento è la stabilizzazione finanziaria delle imprese, conseguita consentendo ai Consorzi di garanzia fidi (Confidi) di migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese, offrendo loro una garanzia maggiorata (fino all'80% complessivo), resa possibile da una consistente riassicurazione (al 70%) prestata dal un Fondo regionale.

Potevano presentare domanda i Consorzi di garanzia fidi (Confidi) singoli o riuniti in ATS (Associazioni Temporanee di Scopo) accreditati presso il soggetto *in house* gestore, mentre i beneficiari finali sono PMI agricole con almeno una sede operativa nella Regione Piemonte, che si trovino nelle seguenti condizioni:

- siano iscritte nel Registro delle Imprese;
- abbiano merito di garanzia in base alla normale policy di credito dei Confidi e delle Banche;

³ Va rimarcato come i risultati presentati abbiano, per loro natura, valore solo parziale. Per una valutazione compiuta sarebbe necessario disporre dei valori a chiusura dei diversi strumenti, valori che, in relazione agli indicatori impiegati, sono destinati a sicura crescita: per tutti gli strumenti i dati fanno infatti riferimento al 31/12/2014, mentre la loro operatività continua anche per il 2015 e, per i Fondi di garanzia, anche per buona parte del 2016, in linea con le disposizioni specifiche che gli ordinamenti comunitari sulla chiusura della programmazione 2007-2013 hanno stabilito per gli strumenti di ingegneria finanziaria.

- non siano oggetto di protesti e/o di iscrizioni e/o trascrizioni pregiudizievoli, con esclusione di quelle volontariamente concesse; non abbiano patito nell'ultimo anno la revoca per inadempimento di finanziamenti e/o affidamenti bancari.

Il Fondo ha messo a disposizione due linee di intervento:

- **Linea A** (medio-lungo termine) che prevede finanziamenti di durata non inferiore a 36 mesi e non superiore a 72 mesi, concessi sotto qualsiasi forma finalizzati al consolidamento dell'indebitamento a breve termine, oppure alla rinegoziazione di finanziamenti, finalizzata alla riduzione della rata.
- **Linea B** (breve termine) che supporta operazioni finanziarie di qualsiasi genere (compreso il rinnovo delle linee a breve termine in scadenza), purché diverse da quelle previste nella linea A, di durata massima di diciotto mesi meno un giorno, che siano direttamente destinate all'ottenimento di finanza aggiuntiva rispetto a quella già in essere.

Il beneficio concesso consiste in una riassicurazione sul 70% dell'ammontare della garanzia prestata dal Confidi, a condizione che quest'ultimo abbia a propria volta garantito una quota di ciascun finanziamento non superiore all'80% per la linea A e non superiore al 60% per la linea B.

Nella tabella 5.2 sono riportati le principali informazioni attuative calcolate a fine 2015. In termini generali tale esperienza, pur contenuta in termini assoluti, consente di trarre utili spunti per l'individuazione e la messa a punto di Strumenti di riassicurazione rivolti al PSR 2014-2020, come riportato nel Capitolo 6 dedicato all'analisi degli Strumenti disponibili e nel paragrafo 7.4 relativo al dimensionamento finanziario degli Strumenti proposti.

Tabella 5.2 Principali informazioni sull'attuazione del Fondo di riassicurazione per le PMI agricole, L.r. n. 34/2004, a gennaio 2016.

Linea di intervento	Soggetti ammessi	Importo totale finanziamenti ai soggetti (euro)	Importo totale garanzie ammesse e richieste dai Confidi (euro)	Importo totale garanzie concesse (euro)
LINEA A finanziamento per rinegoziazione e consolidamento	51	3.535.265	1.649.133	1.154.393
LINEA B fidi a breve termine	203	15.005.887	6.704.555	4.556.688
Totale	254	18.541.152	8.353.687	5.711.081

Fonte: Regione Piemonte (2016)

6. ANALISI QUANTITATIVA E QUALITATIVA DEGLI STRUMENTI FINANZIARI

L'articolo 37 del Regolamento 1303/2013 recante disposizioni in merito alla valutazione ex-ante degli Strumenti finanziari, stabilisce che all'interno del documento sia presente, tra le altre cose, una valutazione del valore aggiunto che gli Strumenti finanziari individuati possono apportare al sistema imprenditoriale agricolo.

Il presente capitolo si pone quindi l'obiettivo di far emergere il suddetto valore aggiunto, analizzando gli SF sia dal punto di vista quantitativo, che dal punto di vista qualitativo, nonché verificando l'effetto leva che questi hanno nell'attrarre ulteriori risorse pubbliche e/o private.

6.1. GLI STRUMENTI FINANZIARI OGGETTO DELLA VALUTAZIONE

L'analisi del contesto socioeconomico del settore agricolo e agroindustriale condotta ai Capitoli 2 e 3, ha posto in evidenza come questo comparto regionale presenti criticità di accesso al credito, determinate da alcune condizioni intrinseche, quali la dimensione prevalentemente micro e piccola delle imprese, cui corrisponde anche un'elevata frammentazione strutturale e organizzativa della filiera, nonché l'età media piuttosto avanzata dei conduttori delle imprese, ai quali si associa un tasso di istruzione e formazione inversamente proporzionale, con ovvie ripercussioni negative in termini di spinta all'innovazione.

Le suddette circostanze, oltre ad aver limitato l'accesso al credito alle imprese agricole, hanno anche fatto sì che le richieste di prestito riguardassero, per la maggior parte, un aiuto con orizzonte temporale di breve termine, legato soprattutto alla necessità di liquidità degli imprenditori, riducendo le richieste di intervento a supporto degli investimenti.

L'avvento della crisi economica a partire dal 2008, inoltre, non ha lasciato indenni neanche le aziende piemontesi del settore, comportando un'ulteriore stretta da parte degli Istituti bancari nel valutare positivamente i soggetti richiedenti e nell'erogare prestiti, rendendo ancora più difficoltoso l'accesso al credito per il mondo imprenditoriale.

Da rimarcare, tuttavia, che nonostante un irrigidimento dei controlli sul merito creditizio delle imprese, l'analisi svolta a livello nazionale sul rating delle imprese agricole, ha rilevato che non ci sono stati peggioramenti tali da impattare sulla contrazione dell'accesso al credito.

Ciò che, invece, è risultato avere un ruolo determinante in tal senso è stato il gap tra domanda e offerta nel mercato creditizio, dovuto soprattutto ad un razionamento dell'offerta da parte delle banche, ben inferiore alla domanda potenziale, il cosiddetto *credit crunch*, che peraltro ha raggiunto livelli più acuti in Piemonte, rispetto ad altre regioni, e le stime non sembrano fornire segni di miglioramento per i prossimi anni.

I risultati così emersi dai capitoli precedenti, dimostrano chiaramente che l'introduzione di nuovi Strumenti finanziari è un passo necessario per sostenere il tessuto imprenditoriale del settore, migliorando l'accesso al credito e contribuendo ad aumentare la competitività delle imprese.

L'individuazione degli Strumenti finanziari più appropriati e la loro gestione devono, però, tenere in considerazione tutta una serie di aspetti emersi nella relazione della Corte dei Conti Europea, così da ridurre e mitigare le criticità che hanno caratterizzato la scorsa programmazione e che hanno impattato negativamente sul raggiungimento dei risultati e delle performance attese.

Pertanto, sulla base delle condizioni che si sono riscontrate e delle impostazioni che è bene attivare per la buona riuscita di uno Strumento finanziario, si suppone che tra quelli più adeguati per rispondere alla situazione stagnante del settore nel suo complesso, vi siano i seguenti:

- Fondo di garanzia;
- Fondo crediti in *risk-sharing* con le banche.

Si tratta, infatti, di due Strumenti classici, ampiamente utilizzati per le politiche pubbliche a sostegno del mercato dei capitali, anche nell'ambito delle politiche dell'Unione europea a sostegno delle imprese e degli

investimenti e che rispondono pienamente alle difficoltà di accesso al credito registrate nel settore oggetto dell'analisi.

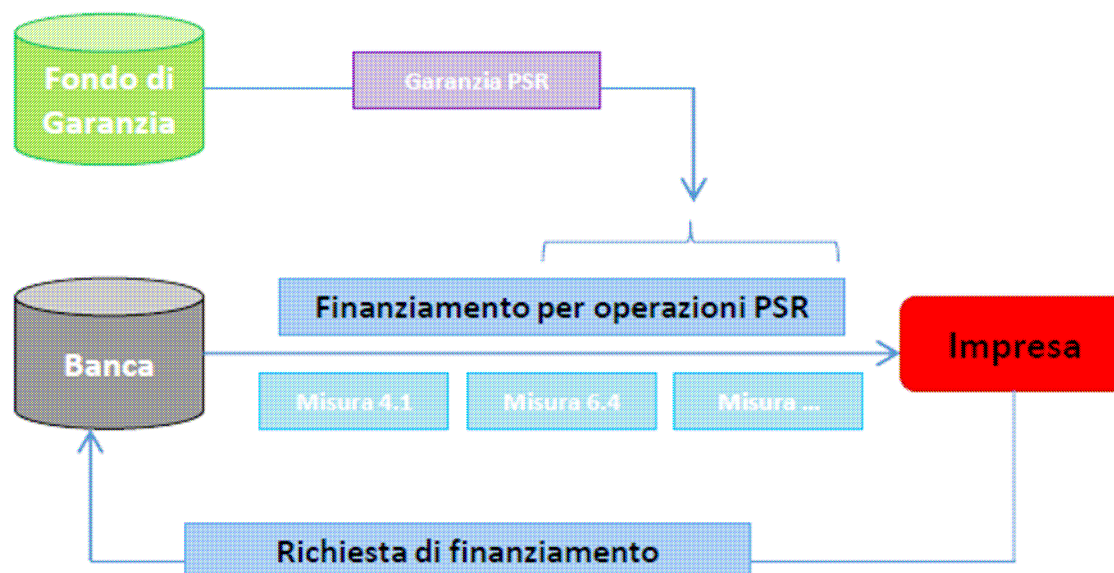
a) Il Fondo di garanzia (a garanzia diretta)

Il Fondo di garanzia è uno Strumento finanziario che può essere attivato attraverso diverse modalità di funzionamento, che rispondono a finalità differenti, "specializzandosi" rispetto ai *target* di destinatari e agli intermediari finanziari.

Nel caso oggetto di valutazione, si ritiene che il fondo operi con la modalità della *garanzia diretta*, ovvero una garanzia concessa direttamente alle banche.

Questa modalità di funzionamento del fondo può essere applicata alle imprese agricole, indipendentemente dalla dimensione aziendale, anche se con alcune differenze. In ogni caso, la garanzia diretta andrebbe a copertura dei finanziamenti ottenuti per effettuare nuovi investimenti di medio lungo periodo, fino al 70% (elevato all'80% per i giovani imprenditori) del capitale ottenuto a prestito.

Figura 6.1. Schema di funzionamento del Fondo di garanzia diretta



Il Fondo di garanzia può prevedere anche un meccanismo di tutela nel caso in cui vi siano perdite inattese future, accantonando una porzione del patrimonio a scopo di copertura, definendo a priori la percentuale di assorbimento del patrimonio. In alternativa, la quota può essere accantonata attraverso l'individuazione di un *cap* di rischio sulle riassicurazioni emesse per ciascun Confidi.

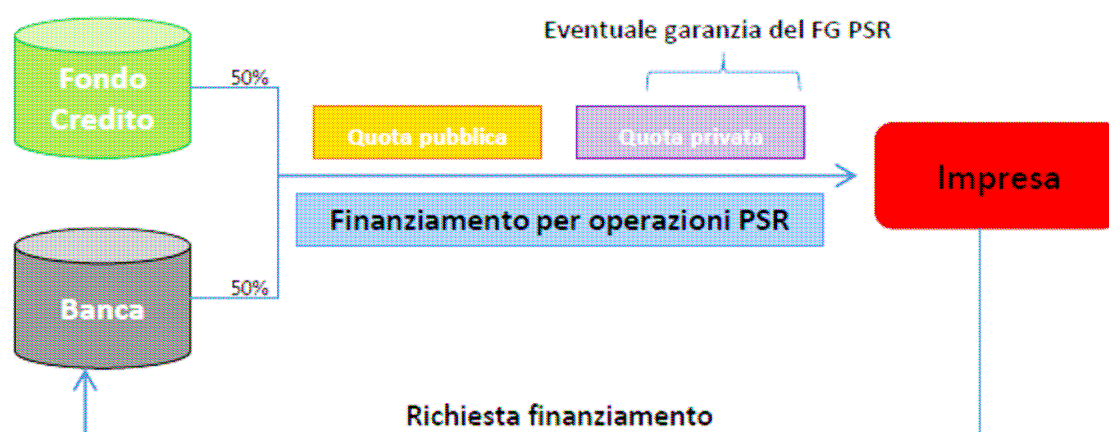
Anche il costo delle operazioni può essere posto a carico dell'impresa garantita (in tal caso il Fondo opera come "non aiuto" ai sensi della normativa comunitaria), oppure essere posto a carico del programma di sviluppo rurale, nel qual caso l'importo erogato al beneficiario tiene conto dell'elemento di aiuto appositamente calcolato in ESL⁴.

⁴ Equivalente di Sovvenzione Lorda, parametro utilizzato per confrontare l'entità di aiuto pubblico erogata da Strumenti differenti.

b) Fondo crediti in *risk-sharing* con le banche

Il Fondo di credito con risorse pubbliche e private (bancarie) in comune è uno strumento in grado di assicurare un duplice sostegno, fornendo liquidità al beneficiario e assumendo il rischio su una quota del finanziamento.

Figura 6.2. Schema di funzionamento del Fondo crediti in *risk-sharing* con le banche



Il meccanismo di tale Strumento finanziario prevede che il gestore del Fondo rilasci finanziamenti agevolati in *risk-sharing* con le banche: ciascun finanziamento è quindi rilasciato utilizzando, per il 50% o più le risorse PSR (a tasso agevolato o a tasso zero), per il restante 50% o quota inferiore risorse bancarie (a tasso ordinario).

Di conseguenza, il rischio di ciascuna operazione grava sia sul Fondo che sulla banca, in proporzione alla rispettiva quota di partecipazione nell'operazione. Inoltre, le eventuali garanzie richieste dalla banca erogante a copertura dei rischi dell'operazione, proteggono la banca ed il Fondo dal rischio di mancato rientro, sempre in proporzione alla rispettiva quota di partecipazione nell'operazione.

La quota privata del finanziamento può poi essere coperta dalla garanzia del Fondo PSR (di cui al punto a.1 del paragrafo precedente), oppure da altri meccanismi regionali o nazionali, sempre in ottemperanza alle normative e ai limiti previsti per gli aiuti.

6.2. VALUTAZIONE COMPARATA DEL VALORE AGGIUNTO: ASPETTI QUANTITATIVI

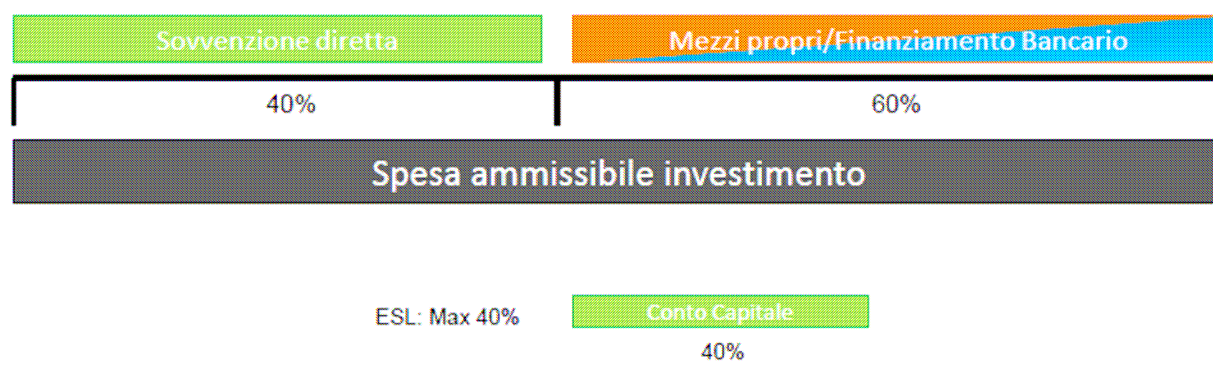
Conformemente alla traccia metodologica fornita dal documento nazionale di valutazione ex ante, l'obiettivo del presente paragrafo è quello di realizzare una valutazione, in termini comparativi, del valore aggiunto che gli Strumenti finanziari considerati possono fornire nell'attuazione di PSR 2014-2020.

Occorre innanzi tutto tener presente che, sulla base delle disposizioni regolamentari, gli Strumenti possono essere utilizzati sia come forma esclusiva di intervento, sia in combinazione tra loro e/o in combinazione con aiuti sotto forma di sovvenzione diretta a fondo perduto. Se si considera che queste modalità di erogazione dell'aiuto possono essere combinate tra loro con diverse intensità di intervento, appare chiaro che, nel realizzare un'analisi comparativa, ci si trova di fronte ad un ventaglio estremamente ampio di ipotesi di intervento.

L'analisi seguente si è pertanto basata sul confronto di diversi scenari che tengano conto delle differenze tra gli SF individuati e che prendano in considerazione le differenti combinazioni che possono avvenire. A partire da uno scenario di base (Scenario 1), che prevede una modalità di erogazione abituale e già sperimentata nella precedente programmazione (sovvenzione diretta a fondo perduto), si mettono poi a confronto i risultati delle analisi degli altri scenari ipotizzati.

Di seguito sono presentate le diverse alternative.

Scenario 1: Sovvenzione diretta a fondo perduto fino al 40 per cento delle spese ammissibili

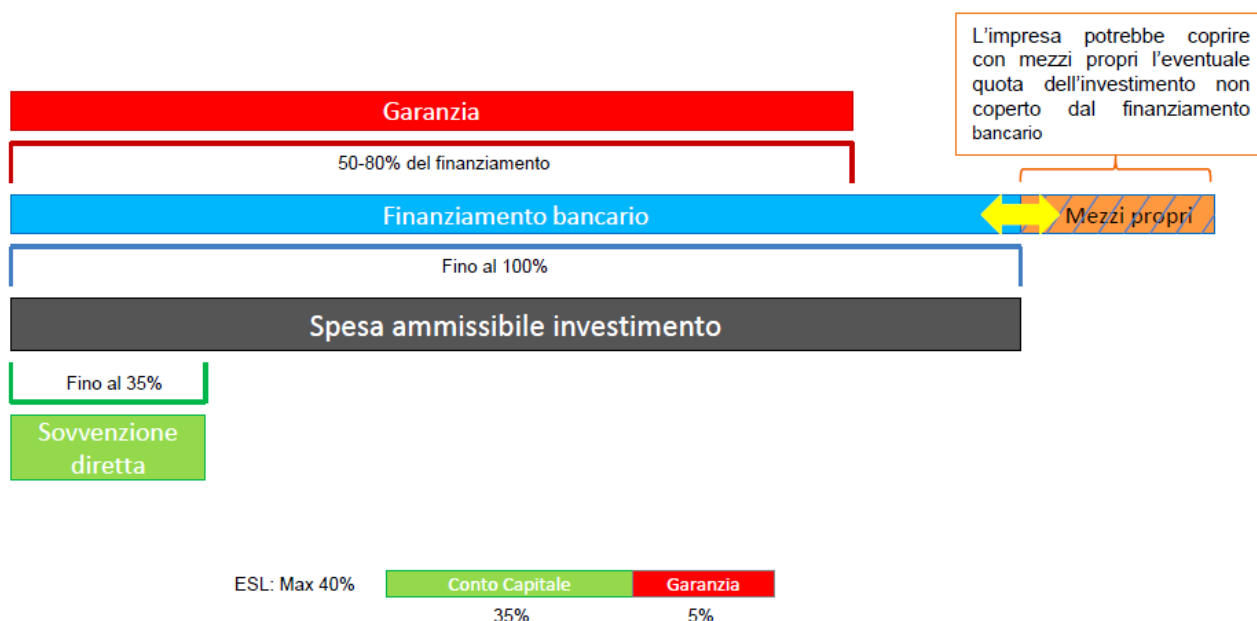


Si tratta della tradizionale modalità di erogazione dell'aiuto utilizzata nell'ambito dei PSR, vale a dire la concessione di un aiuto tramite sovvenzione diretta a fondo perduto a copertura parziale dei costi di investimento sostenuti per un determinato progetto. Nell'esempio considerato, la sovvenzione è pari al 40% delle spese ammissibili.

In questo primo scenario il *budget* di misura è interamente destinato all'erogazione delle sovvenzioni ai beneficiari.

Attraverso l'erogazione di un contributo in conto capitale, nel caso del PSR il beneficiario riesce ad ottenere un ammontare dell'aiuto piuttosto elevato, senza dover procedere alla restituzione. Tuttavia tale meccanismo comporta per le aziende l'anticipo del pagamento di tutte le spese dell'investimento, cui deve necessariamente corrispondere una buona liquidità di cui non sempre le imprese stesse dispongono. Questo comporta, altresì, l'esigenza per i soggetti beneficiari di dover individuare altre risorse economiche, nell'attesa di ricevere il contributo a conclusione delle attività.

Scenario 2: sovvenzione diretta a fondo perduto con garanzia su prestiti bancari



In questo scenario, partendo sempre da un'aliquota massima di sostegno pari al 40%, si prevede l'erogazione di un aiuto sotto forma di sovvenzione pari al massimo al 35% delle spese ammissibili ed una riserva del 5% del sostegno per il rilascio di una garanzia a copertura di un finanziamento, acceso dall'impresa presso una banca.

Nell'ipotesi presentata, il prestito bancario può arrivare anche a copertura dell'intero ammontare dell'investimento e, solo dove non raggiunga il 100%, la quota non coperta dal finanziamento dovrebbe essere sostenuta con mezzi propri, che in parte troverebbero copertura dalla quota messa a disposizione tramite sovvenzione diretta. Inoltre, resterebbe in capo al beneficiario il costo dell'IVA, che di norma si attesta intorno al 10%; si tratterebbe, tuttavia, di una quota minima da sostenere direttamente, ma tale da garantire la riduzione dell'azzardo morale per l'impresa che voglia sostenere l'investimento.

Tale ipotesi è stata pensata nell'ottica di rispondere alla carenza di liquidità da anticipare, che si è riscontrata nello scenario precedente e che, al contempo, consente di ragionare diversamente in termini di effetto moltiplicatore, posto che una volta che le garanzie sono svincolate, le risorse possono essere riutilizzate su nuove domande di aiuto.

In questo scenario, il *budget* complessivo della misura (quota FEASR + co-finanziamento nazionale), è utilizzato:

- per l'erogazione delle sovvenzioni per un valore complessivo pari al 35 per cento del valore totale degli investimenti;
- per il rilascio delle garanzie, in particolare per la costituzione del patrimonio rotativo necessario al rilascio delle garanzie.

Scenario 3: Finanziamento agevolato sulla spesa ammissibile con garanzia sulla quota privata del prestito



In questa ipotesi il progetto viene finanziato tramite un prestito agevolato erogato da un Fondo credito costituito con risorse PSR, che può anche arrivare a coprire per intero le spese ammissibili dell'investimento. La quota di progetto che non dovesse trovare copertura dal prestito agevolato, dovrebbe essere autofinanziata dal beneficiario con mezzi propri.

Il Fondo credito ipotizzato, opera in *risk sharing* con le banche, in percentuali variabili: tendenzialmente la quota pubblica copre tra il 50 e il 70% del finanziamento totale, mentre la quota privata copre la parte restante del finanziamento, alla quale si applicano tassi che rispettino le condizioni previste da apposite convenzioni sottoscritte tra l'Organismo intermedio e l'Istituto di credito prescelto dal beneficiario.

Inoltre, la quota bancaria del prestito può essere assistita da una garanzia agevolata rilasciata da un Fondo garanzia a valere sulle risorse del PSR, fino ad un ammontare massimo dell'80%.

Anche lo scenario prospettato in questa terza ipotesi, risponde alla necessità di fornire un sostegno economico al beneficiario fin dall'inizio delle attività, sopperendo ad eventuali carenze di liquidità, nonché a favorire l'accesso al credito da parte delle PMI agricole. Inoltre, tale strumento finanziario consente di migliorare sia l'effetto moltiplicatore (potendosi riutilizzare le risorse una volta restituite, lato finanziamento, o svincolate, lato garanzie), che l'effetto leva (vista la possibilità di attrarre capitale privato, nel caso della quota bancaria del prestito).

In questo scenario, il *budget* complessivo della misura (quota FEASR + cofinanziamento nazionale), è utilizzato:

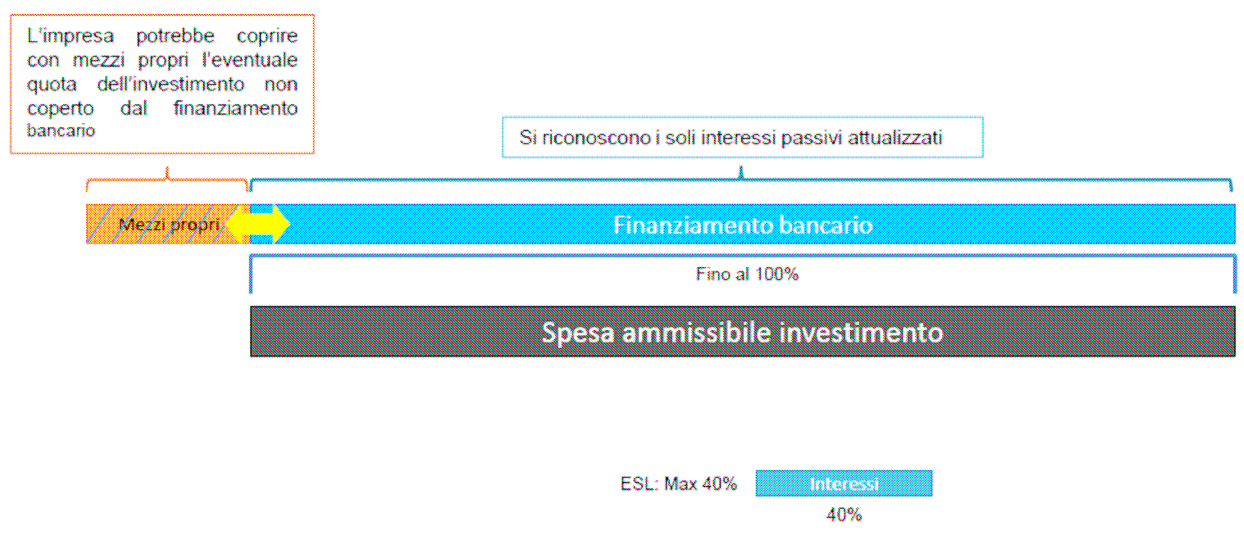
- per il rilascio del finanziamento agevolato, in particolare per la costituzione del capitale rotativo del Fondo credito;
- per il rilascio delle garanzie, in particolare per la costituzione del patrimonio rotativo necessario al rilascio delle garanzie.

È opportuno precisare che l'intervento del Fondo credito è realizzato a tasso agevolato, relativamente alla quota pubblica del finanziamento. Nel caso del Fondo di garanzia, a carico del PSR è posto il costo per la costituzione del capitale rotativo. Il Fondo di garanzia ipotizzato, inoltre, prevede la costituzione di un fondo rischi a copertura del rischio di "perdita attesa", tramite l'accantonamento di un *cap* di rischio, pari a circa l'8%. Occorre tener presente che la costituzione di un fondo rischi tutela le risorse FEASR versate a

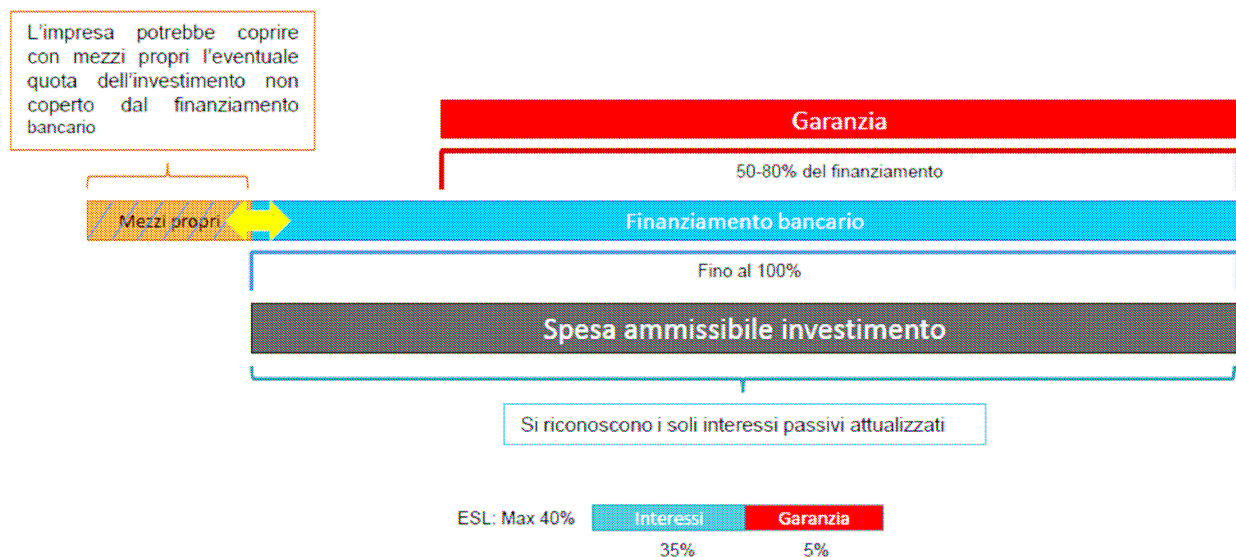
capitale dal rischio di perdita attesa, rendendo più probabile un loro completo rientro a chiusura dell'intervento.

Scenario 4: Abbuono interesse e (eventuale) garanzia pubblica agevolata su prestito bancario a copertura della spesa ammissibile

Ipotesi 4.1



Ipotesi 4.2



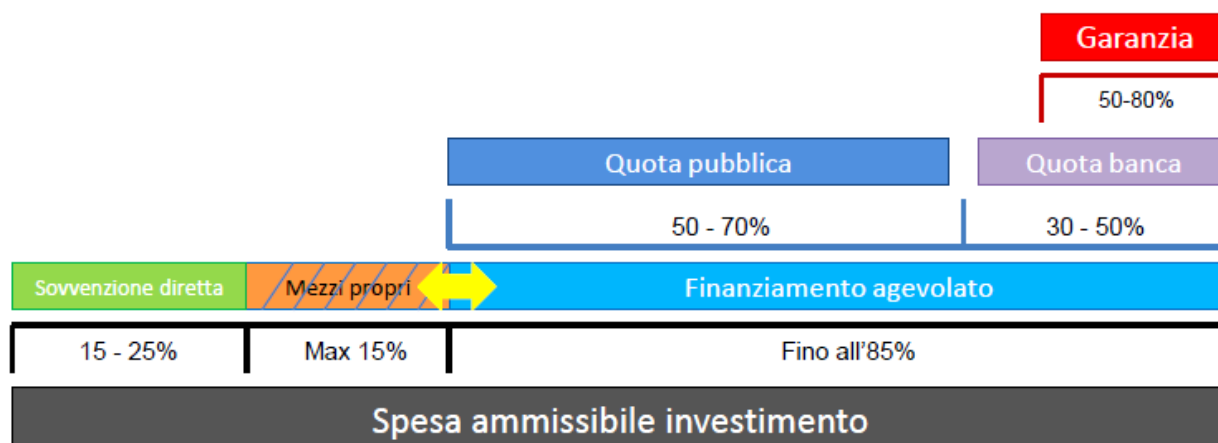
In questo caso, l'intervento della misura si limita a coprire, per intero o parzialmente, il costo degli interessi su un finanziamento bancario ottenuto dal beneficiario a copertura delle spese ammissibili del progetto. L'eventuale quota delle spese non coperte dal finanziamento saranno in carico direttamente al beneficiario.

Solo nell'ipotesi 4.2, oltre al costo degli interessi, il programma copre anche il costo di una garanzia sul finanziamento bancario, su una quota che corrisponde al 50-80% del prestito.

In questo scenario, il *budget* complessivo della misura (quota FEASR + co-finanziamento nazionale), è utilizzato:

- per la copertura parziale o totale del costo degli interessi sul finanziamento;
- per la costituzione del patrimonio rotativo necessario al rilascio delle garanzie (per la sola ipotesi 4.2).

Scenario 5: Sovvenzione diretta a fondo perduto abbinata a prestito del Fondo crediti e garanzia sulla quota privata del prestito



Questo scenario prevede l'abbinamento della sovvenzione diretta ad un prestito agevolato concesso tramite un Fondo crediti. In particolare, a fronte di un investimento ammissibile pari a 100, fino al 25% può essere coperto tramite una sovvenzione diretta e la quota rimanente da un prestito agevolato. Nel caso in cui l'ammontare del contributo e del finanziamento non coprisse cumulativamente l'intero investimento, per la parte restante il beneficiario dovrà utilizzare mezzi propri. In ogni caso quest'ultima eventualità riguarderebbe delle percentuali minime, così da ridurre il più possibile il rischio di azzardo morale per l'impresa che richiede l'aiuto.

L'intervento del Fondo crediti e del Fondo di garanzia PSR avviene alle stesse condizioni previste nello scenario 3.

Il *budget* complessivo della misura (quota FEASR + cofinanziamento nazionale), è in questo caso utilizzato:

- per l'erogazione delle sovvenzioni per un valore complessivo pari al 25 per cento del valore complessivo degli investimenti;
- per il rilascio dei prestiti agevolati, in particolare per la costituzione del patrimonio rotativo necessario al rilascio dei finanziamenti;
- per il rilascio delle garanzie, in particolare per la costituzione del patrimonio rotativo necessario al rilascio delle garanzie.

Tabella 6.2. Riepilogo degli scenari ipotizzati

	Scenario 1 (C)	Scenario 2 (C, FB)	Scenario 3 (FA, G)	Scenario 4		Scenario 5 (C, FA, G)
				Ipotesi 4.1 (A)	Ipotesi 4.2 (A, G)	
Sovvenzione diretta	40%	35%	0%	0%	0%	15-25%
Apporto mezzi propri	60%	Eventuale	Eventuale	Eventuale	Eventuale	Eventuale
Finanziamento di terzi – con eventuale sostegno pubblico	0%	100%	100%	100%	100%	75-85%
tramite:						
- Fondo di garanzia	No	Si	Si	No	Si	Si
- Fondo credito	No	No	Si	No	No	Si
- Abbuono interessi	No	No	No	Si	Si	No
Capitale rotativo garanzia						
Capitale rotativo fondo credito						
Budget per abbattimento interessi						

Legenda: A= Abbuono interessi; C= Contributo a fondo perduto; FA= Finanziamento Agevolato (risk sharing quota pubblica e quota privata); FB= Finanziamento bancario; G= Garanzia.

Valutazione comparativa del valore aggiunto delle ipotesi considerate

Le precedenti ipotesi sono state confrontate sulla base di cinque indicatori, al fine di realizzare un'analisi comparativa del valore aggiunto che possono offrire al programma. Gli indicatori sono stati determinati tramite un algoritmo realizzato su un foglio di calcolo di *Microsoft Excel*.

L'algoritmo parte da un valore obiettivo in termini di investimenti complessivi che si intende ottenere tramite la misura del programma. Questo valore è ripartito tra le diverse fonti di finanziamento del progetto, secondo le percentuali considerate negli scenari precedentemente descritti:

- sovvenzione diretta a fondo perduto;
- finanziamento agevolato (tramite Fondo credito o prestito privato con abbuono interessi a carico della misura), i prestiti sono inoltre assistiti da garanzia agevolata pubblica o privata;
- apporto di capitale proprio da parte dell'impresa.

Le prime tre fonti di finanziamento delle operazioni comportano un fabbisogno finanziario a carico del programma. In particolare:

- le sovvenzioni producono direttamente un fabbisogno da coprire tramite il budget di misura;
- i finanziamenti agevolati e le garanzie determinano un fabbisogno a carico della misura in maniera indiretta, con le seguenti possibili destinazioni:
 - costituzione del patrimonio rotativo necessario al rilascio dei finanziamenti;

- costituzione del patrimonio rotativo necessario al rilascio delle garanzie/riassicurazioni.

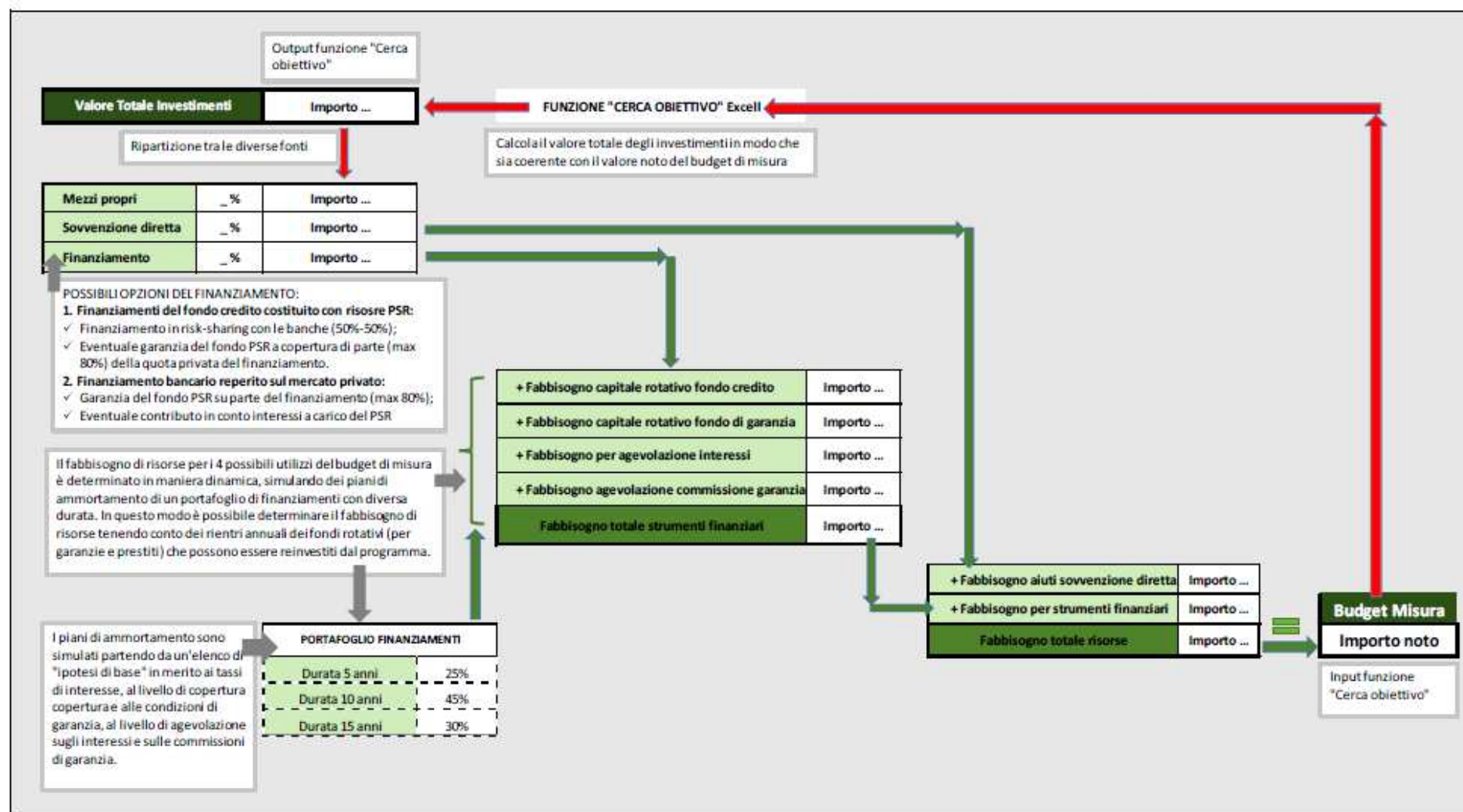
Si tratta di due destinazioni potenziali per l'attivazione di Strumenti finanziari a carico del *budget* di misura. Non tutte devono essere sempre coperte. I reali fabbisogni a carico della misura dipendono dalle caratteristiche degli scenari precedentemente descritti. Mentre ad esempio lo scenario 2 prevede la costituzione di un capitale rotativo per le garanzie, lo scenario 3 prevede la costituzione di un capitale rotativo sia per le garanzie che per la quota pubblica del finanziamento agevolato (per un riepilogo vedere tabella 6.2).

A partire dall'importo che si prevede di erogare tramite finanziamento agevolato, il foglio di calcolo simula i piani di ammortamento di un portafoglio di prestiti dalle caratteristiche prefissate. Tramite questa simulazione è determinato il fabbisogno finanziario per la copertura degli interessi e delle commissioni di garanzia. Inoltre, grazie a questo sistema, i fabbisogni derivanti dalla costituzione dei fondi rotativi (per garanzie e prestiti), sono determinati in maniera dinamica, considerando anche i rientri di risorse derivanti dall'ammortamento dei finanziamenti erogati ai beneficiari, potendo in questo modo simulare anche il potenziale effetto moltiplicatore.

La somma del fabbisogno per sovvenzioni dirette e per l'utilizzo di Strumenti finanziari determina il fabbisogno finanziario complessivo a carico della misura del programma.

Poiché il *budget* di misura è noto, il file utilizza la funzione "Cerca obiettivo" di Microsoft Excel per determinare il valore complessivo degli investimenti che consente di impiegare pienamente (e non superare) il *budget* di misura. Il funzionamento del foglio di calcolo è schematizzato nella figura seguente.

Figura 6.4: Schema per la determinazione del valore aggiunto quantitativo degli Strumenti finanziari



Il foglio di calcolo si basa, oltre che sulla logica precedentemente descritta, su una serie di ipotesi di base che sono riassunte nella tabella 6.3; in particolare il budget di misura fa riferimento alle sottomisure 4.1 (161 milioni di euro) e 6.4 (10,5 milioni di euro) del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte, rispetto alle quali l'Autorità di Gestione ha espresso un indirizzo prioritario nell'attivazione degli Strumenti finanziari.

Tabella 6.3. ipotesi di base utilizzate per le simulazioni

Budget di Misura	172.500.000
Taglio medio investimento individuale	100.000
Tasso interesse bancario	3%
Tasso di attualizzazione (a novembre 2015)	0,17%
Percentuale di copertura della garanzia	60%
Quota di partecipazione pubblica nei finanziamenti del fondo credito	50%
Spread a favore del fondo credito	0
Portafoglio finanziamenti	
- 5 anni	60%
- 10 anni	40%
Utilizzo del budget di misura per anno	
Anno 1	40%
Anno 2	15%
Anno 3	15%
Anno 4	15%
Anno 5	15%

I risultati delle elaborazioni del foglio di calcolo sono sintetizzati in cinque indicatori, che consentono di effettuare un'analisi comparativa degli scenari considerati e che sono riportati nel seguito:

ESL media totale

$$\text{ESL media totale} = \frac{\text{Sovvenzione diretta} + \text{VA contribuito su interessi} + \text{VA contribuito su garanzia}}{\text{Totale spese ammissibili}}$$

Rappresenta il valore complessivo degli aiuti ricevuti dal beneficiario, per cui si somma l'eventuale sovvenzione diretta, in valore attuale, con l'equivalente sovvenzione lorda calcolata per il finanziamento e/o per la garanzia. È espressa come percentuale delle spese ammissibili totali dell'investimento.

Copertura finanziaria pubblica

$$\text{Copertura finanziaria pubblica} = \frac{\text{Trasferimenti al beneficiario}}{\text{Totale spese ammissibili}}$$

Misura la percentuale di spese ammissibili del progetto per le quali il beneficiario riceve una copertura finanziaria pubblica, sia tramite sovvenzione a fondo perduto sia come capitale di debito direttamente erogata con risorse pubbliche (finanziamento pubblico del Fondo credito), sia come capitale di debito coperto da garanzia pubblica (quota di finanziamento privato coperta da garanzia pubblica).

Leva finanziaria (definizione del regolamento finanziario UE)

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

La leva finanziaria è determinata, secondo le indicazioni della metodologia per la realizzazione della valutazione *ex ante*, in conformità con le disposizioni del regolamento finanziario dell'Unione. L'indice è calcolato tenendo conto del totale dei trasferimenti al beneficiario in rapporto alle risorse dell'Unione (dunque la sola quota FEASR) impiegata nell'operazione.

L'indice, inoltre, non tiene conto dell'effetto rotativo del Fondo, prendendo in considerazione il solo versamento iniziale per la costituzione del Fondo (sia con riferimento al Fondo di garanzia che al Fondo credito).

Moltiplicatore totale

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

Calcola il moltiplicatore totale dell'intervento, considerando il valore complessivo totale degli investimenti generati in rapporto alla spesa pubblica totale a carico della misura, includendo nella stessa anche le spese per la costituzione di fondi rotativi (capitale del Fondo credito e del Fondo di garanzia).

Valore aggiunto totale

$$\text{Valore aggiunto totale} = \frac{\text{Valore totale investimenti}}{\text{Totale costi a carico del programma}}$$

Calcola il valore aggiunto complessivo dell'intervento, come rapporto tra il valore complessivo degli investimenti generati e i costi complessivi a carico del programma per:

- sovvenzioni dirette;
- rilascio di garanzie dirette;
- erogazione di finanziamenti a tasso zero.

Sono esclusi dai costi a carico del programma le spese destinate alla costituzione del capitale rotativo dei fondi, che rientreranno a chiusura degli interventi e non possono dunque essere considerati dei costi in senso stretto a carico del bilancio pubblico.

Risultati dell'analisi comparativa

Nella tabella seguente sono riportati i risultati della simulazione dei sei scenari considerati.

Tabella 6.4. Valore aggiunto degli scenari considerati, aspetti legati al Programma

	Scenario 1 (C)	Scenario 2 (C, FB)	Scenario 3 (FA, G)	Scenario 4		Scenario 5 (C, FA, G)
				Ipotesi 4.1 (A)	Ipotesi 4.2 (A, G)	
Sovvenzione diretta	40%	35%	0%	0%	0%	15-25%
Apporto mezzi propri	60%	Eventuale	Eventuale	Eventuale	Eventuale	Eventuale
Finanziamento di terzi – con eventuale sostegno pubblico	0%	100%	100%	100%	100%	75-85%
tramite:						
- Fondo di garanzia	No	Si	Si	No	Si	Si
- Fondo credito	No	No	Si	No	No	Si
- Abbuono interessi	No	No	No	Si	Si	No

Budget di misura	172.500.000	172.500.000	172.500.000	172.500.000	172.500.000	172.500.000
Totale investimenti attivati	431.250.000	454.424.276	547.965.920	1.399.142.822	1.128.254.982	381.771.904
Numero beneficiari	4.313	4.544	5.480	13.991	11.283	3.818
- Contributo c/capitale	172.500.000	159.048.497	-	-	-	76.354.381
- Contributo c/garanzia	-	-	-	-	-	-
- Contributo c/interessi	-	-	33.779.297	172.500.000	139.102.300	18.827.428
Totale contributi erogati	172.500.000	159.048.497	33.779.297	172.500.000	139.102.300	85.181.809
Capitale fondo di garanzia	-	13.451.503	8.110.224	-	33.397.700	4.520.362
Capitale fondo credito	-	-	164.389.776	-	-	91.625.257
Totale patrimonio rotativo	-	13.451.503	172.500.000	-	33.397.700	96.145.619
ESL media totale	40%	35%	6,16%	12,33%	12,33%	24,93%
Copertura finanziaria pubblica	40%	95%	80%	0%	0%	84%
Leva finanziaria	2,32	8,25	7,37	18,81	15,17	5,13
Moltiplicatore totale	2,5	2,63	3,18	8,11	6,54	2,21
VA totale	2,5	2,86	16,22	8,11	8,11	4,01

Legenda: A= Abbuono interessi; C= Contributo a fondo perduto; FA= Finanziamento Agevolato (risk sharing quota pubblica e quota privata); FB= Finanziamento bancario; G= Garanzia.

Considerando che lo scenario 1 rappresenta la modalità tradizionale di attuazione delle misure PSR, questa soluzione rappresenta il principale termine di paragone su cui realizzare una valutazione comparativa del valore aggiunto.

Scenari 2-3-5 (utilizzo di Strumenti finanziari)

Il primo elemento importante che emerge dalla tabella è evidenziato dalla prime tre righe. A parità di budget di misura, gli scenari che prevedono l'utilizzo di Strumenti finanziari sono in grado di garantire un valore complessivo d'investimenti equivalente o superiore rispetto alle tradizionali sovvenzioni a fondo perduto e, di conseguenza, un analogo o superiore numero di beneficiari sostenuti.

A fronte di ciò, gli Strumenti finanziari sono in grado di offrire rilevanti vantaggi rispetto alle sovvenzioni a fondo perduto o all'abbuono interessi. Ad esempio, un vantaggio consistente per le finanze pubbliche è rappresentato dal valore degli importi rotativi, che rientrano a chiusura degli interventi. Inoltre, lo scenario 3 consente all'amministrazione di avere un rientro totale del budget disponibile. Con riferimento agli scenari che coinvolgono il Fondo di credito, occorre poi prestare attenzione al valore attuale dell'agevolazione sugli interessi. Si tratta di un aiuto erogato senza un costo a carico del bilancio dell'amministrazione e tanto meno del FEASR, in quanto costituisce un semplice costo opportunità derivante dal mancato incasso degli interessi di mercato sui finanziamenti erogati.

Questi aspetti si riflettono nel valore di alcuni degli indicatori sintetici precedentemente descritti. Le ipotesi che coinvolgono Strumenti finanziari garantiscono risultati migliori nel medio/lungo periodo (3-5 anni) in termini di Moltiplicatore totale e Valore aggiunto totale, rispetto alle sovvenzioni dirette.

Infine, gli scenari che prevedono l'utilizzo di Strumenti finanziari, comportano generalmente l'erogazione di un aiuto inferiore al beneficiario in termini di ESL ma, allo stesso tempo, garantiscono una maggiore copertura finanziaria dell'operazione.

Scenari 2-3-5 (utilizzo di Strumenti finanziari) confronto interno

Esaminando più nel dettaglio gli scenari che coinvolgono Strumenti finanziari, si possono innanzi tutto distinguere gli scenari 2 e 3 come le due soluzioni estreme. Lo scenario 2 è più vicino al modello tradizionale di intervento basato sulla sovvenzione diretta a fondo perduto. Prevede infatti una sovvenzione pari al 35 per cento, con un ulteriore aiuto (fino al 5 per cento) erogato sotto forma di garanzia agevolata tramite un fondo costituito con risorse PSR. Il volume degli investimenti generati e il valore dei principali indicatori è abbastanza vicino a quello dello scenario 1. Tuttavia, la garanzia offre sostegno al beneficiario nel reperimento delle risorse private necessarie per la quota privata di co-finanziamento dell'operazione presso il sistema bancario, come dimostrato anche dall'indicatore relativo alla Copertura finanziaria pubblica dell'operazione pari al 95 per cento. Da segnalare il rientro, a fine intervento, di circa 13 milioni di euro sul bilancio regionale, derivanti dal fondo rotativo costituito per il rilascio delle garanzie.

All'altro estremo si pone lo scenario 3, nel quale non è prevista l'erogazione di sovvenzioni dirette, ma esclusivamente di un finanziamento (a carico del Fondo credito) pari al 100 per cento delle spese ammissibili. L'intervento del Fondo credito è rafforzata dall'azione di un Fondo di garanzia, che copre il 60 per cento della quota privata del finanziamento al beneficiario. Grazie all'ampio utilizzo di Strumenti finanziari, questo scenario mostra un rilevante valore aggiunto rispetto alle forme più tradizionali di intervento. Innanzi tutto si ottiene un incremento di circa il 20 per cento in termini di valore totale di investimenti generati e di potenziali beneficiari raggiunti dalla misura. Inoltre, su un budget di misura di 172,5 milioni di euro, l'intera somma costituisce potenziali rientri a chiusura delle operazioni grazie alla natura rotativa dei fondi costituiti per il rilascio di prestiti e garanzie. Ben 34 milioni di aiuto sono inoltre erogati come agevolazione sugli interessi del Fondo senza la necessità di una copertura di bilancio, costituendo per l'amministrazione un semplice costo opportunità per il mancato incasso di interessi di mercato sui finanziamenti. A fronte di questi importanti valori aggiunti, questo scenario comporta l'erogazione di un minore livello di aiuto medio al beneficiario, con un ESL media totale che si attesta al 6,16%. Inoltre è la forma di aiuto più distante in termini operativi e finanziari rispetto alle abitudini dei beneficiari dello sviluppo rurale.

Lo scenario 5 rappresenta una soluzione intermedia, in cui l'utilizzo congiunto del Fondo crediti e del Fondo di garanzia si associa ad una percentuale di aiuto erogata sotto forma di sovvenzione diretta. Tale scenario evidenzia una riduzione rispetto allo scenario 3 del volume degli investimenti, dei rientri a fine programmazione e degli indicatori di leva e di valore aggiunto. Allo stesso tempo, però, consente l'erogazione al beneficiario di un aiuto in termini di ESL più vicino a quello degli interventi tradizionali. Tuttavia tale schema di aiuto si caratterizza per una maggiore complessità attuativa e gestionale rispetto ai precedenti.

Scenario 4 (Intervento tramite abbuono interessi)

A differenza dello scenario 3, questo intervento prevede l'erogazione di un aiuto esclusivamente sotto forma di agevolazione sugli interessi, su un finanziamento reperito dal beneficiario presso il sistema bancario. Tale ipotesi fa sì che il numero dei beneficiari potenziali e l'ammontare degli investimenti totali attivabili aumenti significativamente rispetto alle altre soluzioni in cui l'aiuto comporta l'erogazione di un finanziamento.

Tuttavia, la copertura pubblica è in questo caso assente (il relativo indice è infatti pari a 0). Ciò potrebbe tradursi in maggiori difficoltà del beneficiario di ottenere un finanziamento privato, considerato che in questo caso deve interfacciarsi autonomamente con gli intermediari bancari, senza il supporto di uno strumento pubblico di credito o di garanzia.

Con particolare riferimento allo scenario 4.1, il principale elemento di svantaggio è rappresentato dal fatto che l'intero budget di misura è impiegato dall'amministrazione a fondo perduto, mentre ad esempio nello scenario 3 solo il 20% viene impegnato a fronte di un rientro potenziale totale di risorse a fine programmazione. Questo impatta negativamente sull'indicatore "Valore aggiunto totale", che appare addirittura dimezzato.

Per mitigare le diverse criticità emerse nello scenario 4.1, si è ipotizzato di integrare un intervento tramite abbuono interessi con il rilascio di una garanzia sul finanziamento bancario ottenuto dal beneficiario (Scenario 4.2). L'affiancamento di uno Strumenti finanziario, consente così di aiutare i beneficiari nell'accesso al credito, ma l'analisi quantitativa dimostra che non vi sono ulteriori effetti positivi, posto che non si registrano miglioramenti in termini di leva finanziaria (che anzi si riduce) e di valore aggiunto, oltre al fatto che necessariamente il numero di imprese potenziali beneficiarie e l'ammontare degli interventi finanziabili si riduce.

Riflessi sulla situazione del beneficiario

Nella tabella 6.5 sono riportati gli impatti dei cinque scenari sulla situazione di un ipotetico beneficiario, che realizza un investimento individuale di 100.000 euro, dimensione finanziaria che può essere considerata realistica in relazione alle misure d'investimento del PSR destinate alle aziende agricole.

A conferma di quanto osservato nella precedente tabella 6.4, nel caso di attuazione della misura tramite Strumenti finanziari, il beneficiario ottiene un minore aiuto in termini di ESL. Allo stesso tempo, può contare su un livello di copertura finanziaria superiore. Ad esempio, mentre nel caso della sovvenzione diretta il beneficiario deve finanziare in proprio il 60% dell'operazione (tramite mezzi propri o capitale di debito reperito presso il sistema bancario), negli altri scenari ottiene una copertura pubblica diretta o indiretta molto superiore. Da notare che il contributo effettivo in termini di ESL che il beneficiario ottiene dipende dalle caratteristiche e dalla durata del finanziamento.

Tabella 6.5: Valore aggiunto degli scenari considerati, aspetti legati ai beneficiari

	Scenario 1 (C)	Scenario 2 (C, FB)	Scenario 3 (FA, G)	Scenario 4		Scenario 5 (C, FA, G)
				Ipotesi 4.1 (A)	Ipotesi 4.2 (A, G)	
Sovvenzione diretta	40%	35%	0%	0%	0%	15-25%
Apporto mezzi propri	60%	Eventuale	Eventuale	Eventuale	Eventuale	Eventuale
Finanziamento di terzi – con eventuale sostegno pubblico	0%	100%	100%	100%	100%	75-85%
tramite:						
- Fondo di garanzia	No	Si	Si	No	Si	Si
- Fondo credito	No	No	Si	No	No	Si
- Abbuono interessi	No	No	No	Si	Si	No
Investimento Individuale	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Sovvenzione diretta	40.000	35.000	-	-	-	20.000
Finanziamento di terzi	-	100.000	100.000	100.000	100.000	80.000
Apporto mezzi propri	60.000	-	-	-	-	-
Finanziamento a 5 anni						
Contributo c/garanzia	-	-	-	-	-	-
Contributo c/interessi	-	-	4.482	8.964	8.964	3.586
Totale contributi (Euro)	40.000	35.000	4.482	8.964	8.964	23.586
Totale ESL	40%	35%	4,48%	8,96%	8,96%	23,59%
Finanziamento a 10 anni						
Contributo c/garanzia	-	-	-	-	-	-
Contributo c/interessi	-	-	8.194	16.388	16.388	6.555
Totale contributi (Euro)	40.000	35.000	8.194	16.388	16.388	26.555
Totale ESL	40%	35%	8,19%	16,39%	16,39%	26,56%

Legenda: A= Abbuono interessi; C= Contributo a fondo perduto; FA= Finanziamento Agevolato (risk sharing quota pubblica e quota privata); FB= Finanziamento bancario; G= Garanzia.

Scelta dello scenario ottimale

Le simulazioni presentate dimostrano che l'utilizzo di Strumenti finanziari nell'attuazione degli interventi PSR può fornire rilevanti valori aggiunti in termini di economicità e sostenibilità dell'intervento pubblico. Dal punto di vista dei beneficiari, a fronte di una potenziale riduzione dell'intensità di aiuto in termini di ESL, gli Strumenti finanziari possono garantire una più ampia e certa copertura finanziaria dell'operazione.

In sostanza, l'analisi quantitativa presentata in questa prima parte del capitolo mostra che, nel definire le modalità attuative delle misure PSR, l'utilizzo di Strumenti finanziari dovrebbe essere adeguatamente considerato, visto le difficoltà di natura strutturale nell'accesso al credito in cui si imbattono le imprese agricole. Ne è conferma il fatto che negli ultimi anni le richieste di finanziamento hanno riguardato quasi esclusivamente operazioni di breve termine, di solito necessarie per rispondere alle carenze di liquidità, così come la dimostrazione dell'esistenza di *credit crunch* presentata dal documento di valutazione ex ante nazionale e ripreso nel paragrafo 4.2 del presente documento.

Allo stesso tempo, le simulazioni condotte mostrano come non esista un indicatore univoco, in grado di individuare uno scenario ottimale per l'attuazione del programma. In termini strettamente quantitativi, l'individuazione dello scenario migliore può essere fatta solo in relazione agli obiettivi. Ad esempio, le sovvenzioni dirette garantiscono generalmente un'elevata intensità di aiuto, ma non un'adeguata

copertura finanziaria dell'operazione, lasciando di fatto al beneficiario il problema di reperire le risorse necessarie al cofinanziamento privato dell'operazione. L'utilizzo di un Fondo credito (scenari 3 e 5), al contrario, offre un'ampia copertura finanziaria a fronte di un aiuto ridotto in termini di ESL. Sia il Fondo Credito che l'abbuono interessi, inoltre, consentono di massimizzare il valore complessivo degli investimenti generati dal programma, ma mentre il Fondo credito consente prestazioni massime in termini di economicità nel lungo periodo dell'intervento pubblico, l'abbuono interessi consente all'amministrazione di evitare il carico amministrativo e i costi derivanti dalla costituzione di un Fondo credito. Il Fondo di garanzia, invece, è in grado di fornire sostegno al beneficiario nel reperimento delle risorse private necessarie a coprire la quota di co-finanziamento dell'operazione, consentendo e migliorando l'accesso al credito delle imprese presso il sistema bancario.

Occorre poi aggiungere che la scelta non può comunque basarsi sulla sola analisi quantitativa. Una serie di valutazioni di carattere qualitativo, basate prevalentemente sull'osservazione diretta e indiretta delle passate esperienze, devono essere considerate al fine di scegliere la migliore soluzione attuativa per le misure del programma.

6.3. VALUTAZIONE COMPARATA DEL VALORE AGGIUNTO: ASPETTI QUALITATIVI

Sebbene la maggior parte delle politiche di sostegno agli investimenti e all'innovazione siano ancora basate sull'erogazione di sovvenzioni dirette a fondo perduto, alcuni studi hanno fatto recentemente emergere una maggiore efficacia ed economicità degli interventi condotti utilizzando forme rimborsabili di sostegno quali prestiti agevolati, abbuoni di interesse e rilascio di garanzie (Commissione Europea, 2012).

Sicuramente ad influenzare positivamente l'economicità e l'efficacia degli interventi, ricopre un ruolo molto importante la natura rotativa del capitale versato negli Strumenti finanziari, che garantisce il rientro progressivo di risorse per futuri interventi a sostegno delle imprese.

Altra caratteristica degli Strumenti finanziari è la possibilità di fornire una maggiore disponibilità di risorse destinate agli interventi grazie al cofinanziamento privato. Tale attrattività dei privati è data dalla profittabilità degli interventi e comporta un incremento relativo delle probabilità di attivazione dei progetti, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi regionali e all'ampliamento dei risultati economici derivanti.

Proprio per le sue caratteristiche di leva al settore privato e di contributo alla rotatività degli investimenti, gli Strumenti finanziari sono preferibili all'utilizzo esclusivo delle sovvenzioni dirette come tipicamente avviene con i PSR, poiché a parità di risorse pubbliche erogate, il ritorno nel medio-lungo periodo delle risorse investite aumenta sensibilmente la quantità di progetti sviluppabili e migliora le prospettive di finanziabilità delle imprese nel futuro.

Elementi positivi contraddistinguono gli Strumenti finanziari anche in termini di gestione e attuazione degli stessi. Primo fra tutti, la maggiore attenzione nella strutturazione e selezione degli investimenti, grazie alle competenze e conoscenze del gestore dello strumento finanziario sia dal punto di vista tecnico/progettuale che da quello contrattuale e di analisi della controparte.

Inoltre, utilizzando tali Strumenti, soprattutto quando sono coinvolti investitori privati, la selezione delle proposte è supportata anche da una più attenta applicazione dei criteri economico-finanziari per la valutazione dei progetti. Infatti, questi aspetti sono oggetto di verifica da parte delle banche: in questo modo non solo si ha l'ingresso e il coinvolgimento di un ulteriore soggetto nell'individuazione delle imprese meritevoli, ma si determina anche un ampliamento del *know-how* dei valutatori pubblici.

Altro elemento positivo da citare, riguarda lo sviluppo di procedure attuative innovative, in particolare con riferimento alle collaborazioni tra enti di natura diversa e alla partnership pubblico-privata che si costituisce applicando alcuni Strumenti finanziari.

Tale aspetto assume ancor più rilevanza se si considera che la possibilità di creare strumenti a sostegno del mercato di capitali e attivare canali di collaborazione tra enti pubblici, istituti di credito, imprese e loro forme associative, tipico degli Strumenti finanziari, ha effetti sostenibili nel tempo e i rapporti così creati rimangono a disposizione del sistema agricolo oltre il termine di chiusura dei programmi.

Rispetto ai beneficiari, poi, gli Strumenti finanziari favoriscono una migliore disciplina finanziaria, obbligandoli ad effettuare una più attenta autovalutazione della sostenibilità economico-finanziaria degli investimenti sovvenzionati. Al contempo, l'adozione dei suddetti meccanismi comporta una riduzione dell'azzardo morale connesso con la copertura di un'elevata percentuale dei costi di realizzazione dell'investimento tramite sovvenzioni a fondo perduto, soprattutto nel caso in cui sia prevista la partecipazione di investitori privati.

In aggiunta a quanto riportato nel paragrafo precedente, l'intervento tramite Strumenti finanziari, in genere garantisce una maggiore copertura del fabbisogno finanziario dell'operazione, a fronte di una minore intensità di aiuto in termini di ESL. Tale situazione dovrebbe fornire maggiori garanzie che l'intervento si indirizzi effettivamente verso imprese sane e con idee valide, la cui realizzazione è effettivamente ostacolata da limitazioni e inefficienze del mercato dei capitali.

Di conseguenza, l'utilizzo degli Strumenti finanziari dovrebbe anche fornire maggiori garanzie in termini di addizionalità degli interventi. Infatti, l'erogazione di sovvenzioni dirette a copertura di una rilevante quota

del costo dell'investimento (40-50%) rischia di favorire le imprese che sono in grado di reperire facilmente la restante quota del fabbisogno finanziario tramite capitale di terzi o autofinanziamento, scoraggiando invece le imprese che, pur disponendo di una buona proposta (all'interno della quale si possono inserire sia progetti in senso stretto, che investimenti riguardanti prodotti di qualità, o ancora prodotti che per le loro caratteristiche hanno conquistato un specifico mercato), non siano in grado di ottenere altrettanto facilmente le risorse necessarie.

Se da un lato risulta evidente il valore aggiunto che si ottiene dall'utilizzo degli Strumenti finanziari, rispetto al metodo tradizionale del contributo, nell'individuazione dello Strumento più adatto è comunque necessario prendere in considerazione anche gli elementi di criticità legati sia alla natura degli strumenti che dei diversi soggetti coinvolti nella loro attivazione.

Tra i fattori più problematici si riscontra la generale complessità delle procedure di attivazione degli strumenti, soprattutto rispetto alle conoscenze e alle esperienze di tutti gli attori coinvolti, a cui si aggiunge la mancanza di un'adeguata programmazione degli interventi in termini di analisi, modellizzazione e informazione degli Strumenti finanziari utilizzabili, delle procedure di attivazione, dei piani economico-finanziari e del valore aggiunto apportato dagli SF negli ambiti considerati.

Altra criticità riguarda i lunghi tempi richiesti per la definizione e l'effettivo utilizzo degli strumenti e per le procedure di selezione dei gestori: l'utilizzo degli Strumenti finanziari è infatti soggetto a notevoli ritardi dati dalla burocrazia legata alle procedure sia pubbliche sia bancarie.

Da ultimo, bisogna prendere in considerazione anche le difficoltà di attuazione, monitoraggio e valutazione per i progetti di lungo periodo, soprattutto nel caso in cui un progetto abbia un termine che vada oltre la conclusione del Programma, perché possono sorgere problematiche legate all'utilizzo dello Strumento, alla certificazione della spesa, al monitoraggio e al controllo degli interventi attuati.

6.4. CAPACITÀ DI ATTRAZIONE DI CAPITALI PRIVATI

La valutazione ex-ante degli Strumenti finanziari prevede che vi sia *“una stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previsto), compresa, se del caso, una valutazione della necessità di remunerazione preferenziale, e del relativo livello, intesa ad attrarre risorse complementari da investitori privati e/o una descrizione del meccanismo che sarà impiegato per stabilire la necessità e l'entità di tale remunerazione preferenziale, quale una procedura di valutazione competitiva o adeguatamente indipendente”* (art. 37, 2 lett. c).

Uno dei principali benefici degli Strumenti finanziari è, infatti, la necessaria presenza degli investimenti privati nel finanziamento degli interventi, supportando così l'incremento delle potenzialità di conseguire gli obiettivi programmatici dell'Amministrazione regionale. Il coinvolgimento dei privati può avvenire a differenti livelli, sia direttamente attraverso l'apporto fornito dagli investitori al capitale del Fondo, sia attraverso il contributo agli investimenti dei destinatari finali degli aiuti. Come previsto dall'art 38, comma 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, i contributi nazionali pubblici e privati possono, infatti, essere forniti a tutti i livelli, al livello di fondo dei fondi, di strumento finanziario o di destinatari finali, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

La definizione del livello al quale i differenti soggetti partecipano al finanziamento degli interventi è cruciale in quanto tende ad influenzare sia le risorse private che possono essere raccolte sia il loro funzionamento. Tuttavia, la quota apportata dagli investitori privati modifica la convenienza dello strumento per i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del programma: maggiore è la quota del Fondo apportata da investitori privati, minori saranno le condizioni di favore che potranno essere concesse ai destinatari finali degli aiuti, in quanto si riduce la quota del prestito/garanzia concessa a tassi agevolati, con il rischio di rendere meno appetibili e finanziariamente meno convenienti gli aiuti per i destinatari finali. Ne deriverebbe il rischio di finanziare solo progetti di investimento che in ogni caso sarebbero stati effettuati, perdendo l'effetto incentivante che i Fondi SIE dovrebbero garantire.

Anche gli Strumenti oggetto di valutazione sono concepiti in modo da operare in sinergia con gli operatori privati, favorendo l'afflusso di capitali privati a favore delle imprese agricole.

In particolare, il Fondo di garanzia mira a favorire gli impieghi bancari a favore delle imprese, tramite una mitigazione del rischio di credito. Infatti, grazie alla garanzia, le imprese agricole possono beneficiare di finanziamenti erogati dagli istituti di credito con provvista finanziaria interamente a loro carico.

Il Fondo credito, invece, pur comportando un utilizzo diretto di fondi pubblici come provvista per il rilascio di finanziamenti alle imprese, garantisce comunque l'afflusso di capitale privato a favore delle imprese. Ciascun finanziamento infatti, prevede la partecipazione della banca per una quota variabile tra il 30 e il 50% del suo valore nominale.

A titolo esemplificativo si riporta nel seguito uno schema (tab. 6.6) che simula l'ammontare di risorse private necessarie, nel caso di attivazione di un Fondo crediti o di un Fondo di garanzia puri.

Tabella 6.6. Capacità di attrazione dei capitali privati

TIPOLOGIE DI INTERVENTO									
	% risorse pubbliche (fino al...)	dotazione da bando	Investimenti attivati sul territorio (netto IVA)	Effetto Leva	Moltiplicatore della garanzia ipotizzato***	Importo garantito	Rientro ANNUO teorico (finanziamenti) / Scarico ANNUO teorico (garanzie) - Fin. in 5 anni con preamm.	Rientro ANNUO teorico (finanziamenti) / Scarico ANNUO teorico (garanzie) - Fin. in 10 anni con preamm.	Rientro ANNUO teorico (finanziamenti) / Scarico ANNUO teorico (garanzie) - Fin. in 15 anni con preamm.
Contributo c/capitale	40%	100.000.000,00	250.000.000,00	2,50					
Fondo rotativo 50%*	50%	100.000.000,00	200.000.000,00	(All'anno0+5) 5 anni= 4,4; 10 anni= 3; 15 anni= 2,6			25.000.000,00	11.111.111,11	7.142.857,14
Fondo rotativo 70%*	70%	100.000.000,00	142.857.142,86	(All'anno0+5) 5 anni= 3,13; 10 anni= 2,12; 15 anni= 1,86			25.000.000,00	11.111.111,11	7.142.857,14
Fondo garanzia 50%**	50%	100.000.000,00	1.200.000.000,00	12,00	6	600.000.000,00	25.000.000,00	11.111.111,11	7.142.857,14
Fondo garanzia 80%**	80%	100.000.000,00	750.000.000,00	7,50	6	600.000.000,00	25.000.000,00	11.111.111,11	7.142.857,14
* L'investimento viene coperto al 100%, la restante quota è erogata da banche convenzionate con FP nell'ambito di un unico contratto di finanziamento con i beneficiari. Le somme erogate, al netto delle sofferenze, rientrano nelle disponibilità del Fondo tramite l'ammortamento dei finanziamenti									
** Le somme impegnate a garanzia, al netto delle sofferenze ed escussioni, rientrano nelle disponibilità del Fondo (si scaricano) in base all'ammortamento dei finanziamenti garantiti									
*** Il moltiplicatore ipotizzato è 6, che rappresenta il valore più frequentemente concordato con le banche sulle misure gestite da Finpiemonte. Valori più alti aumentano l'effetto leva ma diminuiscono la "forza" della garanzie verso le banche e viceversa									

6.5. SCELTA DEGLI STRUMENTI FINANZIARI: QUADRO DI SINTESI

L'analisi quantitativa ha dimostrato che l'utilizzo di Strumenti finanziari nell'attuazione delle misure PSR può fornire rilevanti valori aggiunti per l'amministrazione in termini di leva finanziaria, sostenibilità ed economicità dell'intervento pubblico. Dal punto di vista del beneficiario, pur determinando in linea generale una riduzione dell'intensità di aiuto in termini di ESL (se non previsto un contributo in conto capitale integrativo), gli Strumenti sono in grado di garantire una maggiore copertura del fabbisogno finanziario per la realizzazione del progetto. L'analisi ha inoltre mostrato che l'utilizzo di Strumenti finanziari in senso proprio è preferibile ad altre modalità di sostegno. Gli Strumenti finanziari garantiscono infatti importanti vantaggi in termini di economicità dell'intervento, dovuti essenzialmente alla natura rotativa del capitale impiegato per rilasciare finanziamenti e garanzie rispetto alla destinazione a "fondo perduto" che caratterizza l'abbuono di interessi, o il tradizionale metodo finora applicato sul PSR della sovvenzione diretta.

Ne discende che la quantificazione del valore aggiunto apportato dallo Strumento finanziario deve essere valutato tenuto conto di come i finanziamenti siano resi appetibili, non solo per gli investitori privati coinvolti nella gestione del Fondo, ma anche per i destinatari finali degli aiuti. A sua volta questo dipende in modo diretto dalla capacità dell'investimento di generare un'adeguata remuneratività delle risorse impegnate nella realizzazione dei progetti. Dal punto di vista *quantitativo* la valutazione del valore aggiunto dello SF deve, pertanto, prendere in considerazione:

- l'apporto di risorse finanziarie conferite al Fondo dagli investitori, in aggiunta alle risorse europee e nazionali fornite attraverso i Fondi SIE;
- l'intensità e le caratteristiche delle tipologie di strumenti forniti attraverso gli SF, così come le altre risorse eventualmente apportate, anche a titolo di sovvenzione, per rendere attrattivi e remunerativi gli investimenti del Fondo per un investitore privato;
- le caratteristiche rotative garantite dal Fondo con la possibilità di finanziare altri potenziali interventi analoghi, una volta recuperare le risorse prestate;
- le ulteriori risorse apportate dal destinatario finale degli interventi.

Simili considerazioni sono poi supportate da una serie di valutazioni di carattere qualitativo riportate nel paragrafo precedente.

In conclusione, con riferimento al Programma per lo Sviluppo Rurale, sulla base dello specifico contesto di riferimento e della strategia individuata, nonché delle esperienze dei precedenti periodi di programmazione, è possibile stabilire quanto segue:

- l'Autorità di gestione dovrebbe attentamente valutare l'opportunità di utilizzare Strumenti finanziari per l'attuazione delle misure dirette a sostenere lo sviluppo e l'ammodernamento delle imprese agricole;
- l'erogazione di aiuti tramite la costituzione di un Fondo di garanzia sembra la soluzione che, considerando l'attuale situazione di risorse presenti negli istituti bancari (es. risorse del *quantitative easing* della Bce), meglio risponde all'obiettivo di favorire l'accesso al credito per le imprese agricole ed agroindustriali, stante le numerose difficoltà che negli ultimi anni sono state riscontrate dalle aziende del settore, con evidenti ripercussioni in termini di ammodernamento, sviluppo e innovazione;
- in considerazione della consolidata prassi di intervento tramite sovvenzioni dirette, gli scenari misti, in cui gli Strumenti finanziari sono combinati al sostegno a fondo perduto potrebbero essere maggiormente sostenibili anche in sede di partenariato e rappresentare un primo passo di un percorso di transizione verso l'esclusivo utilizzo di forme di assistenza rimborsabile;

- l'esclusivo utilizzo di Strumenti finanziari (ad esempio il Fondo di garanzia/fondo credito) potrà comunque essere valutato sulla base dello stato di attuazione del Programma o di particolari opportunità che dovessero verificarsi o per l'attuazione di specifiche tipologie di operazioni o con riferimento a specifici *target* di beneficiari.

7. STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA

Governance degli Strumenti

Per quanto concerne le modalità di governance degli Strumenti finanziari legati all'attuazione del PSR, è possibile definire diverse opzioni. In proposito il documento di valutazione ex-ante nazionale individua sei possibili alternative percorribili dall'Autorità di Gestione. Richiamando quindi tale documento, si presentano le diverse soluzioni con i principali pro e contro di ciascuna:

1. Strumenti finanziari a livello UE, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione.

Gli strumenti di livello UE attualmente esistenti sono concepiti per un utilizzo ad ampia scala e con modalità che, secondo i valutatori nazionali, non appaiono idonei per l'utilizzo in ambito PSR in considerazione della specializzazione settoriale e della ridotta scala degli interventi finanziati dal FEASR.

2. Affidamento attività di implementazione al gruppo BEI.

Tra i vantaggi si possono evidenziare una consolidata esperienza specifica nella gestione di Strumenti finanziari, la facilità di colloquio con le banche, i vantaggi in termini di capitale di vigilanza nel caso del Fondo di garanzia. Per contro lo strumento finanziario proposto (garanzia di portafoglio) appare difficilmente utilizzabile per interventi con forte specializzazione settoriale e ridotta scala come quelli prevedibili per il PSR del Piemonte; la stessa ridotta dimensione finanziaria dei fondi potrebbe inoltre rendere poco conveniente il coinvolgimento di un gestore internazionale; infine è bene tenere conto che la relativa distanza dell'istituzione dalle realtà e dalle esigenze locali, unitamente alle procedure di funzionamento standardizzate a livello UE, possono accentuare le difficoltà di adattamento degli strumenti.

3. Strumenti finanziari nazionali (D.Lgs.102/2004, art. 17).

Il documento di valutazione ex-ante nazionale sostiene apertamente l'adozione di Strumenti finanziari nazionali. Tra i vantaggi evidenziati, emerge l'esperienza specifica nella gestione di Strumenti finanziari a favore delle imprese agricole, la possibilità di aumentare la massa critica del fondo in caso di utilizzo da parte di diversi PSR, la facilità di colloquio con le banche, i vantaggi in termini di capitale di vigilanza (ponderazione 0) nel caso del Fondo di garanzia, la presenza di fondi di garanzia PSR già attivi nella programmazione 2007-2013 per sei regioni, tempi di attivazione ridotti. Per contro, considerando la presenza di norme di funzionamento standard definite dalla legge e da norme applicative nazionali, tali strumenti potrebbero essere relativamente rigidi nell'essere parametrati e gestiti rispetto alle specifiche esigenze locali. E' anche opportuno richiamare le notevoli criticità legate all'utilizzo degli strumenti nazionali nel periodo 2007-2013 emerse dall'indagine della Corte dei Conti Europea, esposte nel capitolo 5 dedicato alle lezioni apprese.

4. Affidamento a ente *in house* regionale.

A proposito di tale formula, la valutazione nazionale evidenzia criticità quali i modesti vantaggi in termini di capitale di vigilanza per le banche nel caso del Fondo di garanzia; frammentazione dell'intervento a livello regionale con ridotta massa critica. Tuttavia tale posizione non tiene conto della presenza, a livello locale, di organismi *in house* caratterizzati da un'esperienza consolidata nello sviluppo e gestione di Strumenti finanziari. Richiamando quanto riportato nel capitolo 5 di questo documento, si evidenzia che nel caso del Piemonte, la soluzione *in house* è stata perseguita ampiamente nella gestione di Strumenti finanziari nella programmazione FESR 2007-2013, sperimentando e sviluppando modelli di governance specifici, caratterizzati da una notevole vicinanza alle esigenze del territorio e dalla facilità nei rapporti con l'Autorità di gestione, l'Organismo Pagatore regionale e le articolazioni locali degli istituti di credito.

5. Selezione soggetto gestore.

Tra i vantaggi potenziali si potrebbero riscontrare una esperienza nella gestione di Strumenti finanziari ed una riduzione dei costi di gestione per effetto della selezione pubblica. Per contro si potrebbe verificare la possibile assenza di esperienza specifica sul settore agricolo, pochi vantaggi in termini di capitale di vigilanza per le banche nel caso del Fondo di garanzia, oltre alla già segnalata frammentazione dell'intervento a livello regionale.

6. Gestione diretta da parte dell'Autorità di Gestione.

Il principale vantaggio potrebbe essere un minor costo per l'implementazione degli strumenti, ma accompagnato da mancanza di adeguate risorse e know-how per la selezione e la gestione delle operazioni, oltre alla frammentazione dell'intervento a livello regionale e ridotta massa critica.

Considerando gli elementi sopra elencati, oltre al ricorso a strumenti nazionali (apertamente suggeriti dalla valutazione ex ante nazionale) si ritiene necessario prestare attenzione alla proposta della FEI (Fondo Europeo per gli Investimenti, appartenente al gruppo BEI) di costituire un Fondo di garanzia uncapped multiregionale specifico per l'Italia che supererebbe le criticità sopra evidenziate.

Relativamente all'affidamento a un organismo *in house* regionale e alle esperienze maturate in relazione al POR FESR 2007-2013 e al Fondo di riassicurazione della l.r. 34/2004 (par. 5.2 e 5.3), tale soluzione ha minimizzato le criticità dell'approccio locale ed ha massimizzato i benefici di un approccio "*tailor made*". E' pertanto possibile considerare, in alternativa agli strumenti nazionali ed europei, la strategia di valorizzare e trasferire, con gli opportuni adattamenti, nell'ambito dell'attuazione del PSR 2014-2020 l'esperienza acquisita con il POR FESR 2007-2013. Tale soluzione potrebbe contenere i tempi ed i costi di predisposizione e gestione degli strumenti e consentire a tutta la filiera amministrativa del PSR di rafforzare le proprie competenze in materia di Strumenti finanziari.

La scelta del gestore *in house* sarebbe di sicuro interesse rispetto al ricorso ad intermediari di livello internazionale (BEI), se non si concretizzasse la possibilità di aderire ad un fondo di garanzia multiregionale.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, l'Autorità di gestione potrebbe quindi optare per l'adesione al fondo di garanzia multiregionale e conseguentemente per l'affidamento dei compiti di esecuzione alla BEI (Art. 38 (4) (b) (i) Reg. (UE) N. 1303/2013)

I rapporti tra Autorità di Gestione del PSR e soggetto gestore del fondo devono, in ogni caso, essere disciplinati da un accordo di finanziamento stipulato conformemente al modello contenuto nell'Allegato 4 del Reg. (UE) N. 1303/2013.

Politiche di investimento e soggetti target

Il Reg. (UE) 1303/2013 vincola l'azione degli Strumenti alle sole operazioni valutate come "finanziariamente sostenibili". Tale vincolo peraltro è intrinseco alla natura stessa degli Strumenti finanziari, il cui funzionamento si basa sulla natura rotativa dei fondi impiegati, che implica a sua volta una capacità da parte dei beneficiari di rimborsare i finanziamenti ricevuti alle scadenze previste. Ciò evidentemente limita l'utilizzo degli Strumenti finanziari alle sole operazioni dirette a sostenere la competitività delle imprese, valutate come redditizie e finanziariamente sostenibili dal gestore del Fondo. Rimangono escluse le operazioni finanziate per scopi diversi, ad esempio di carattere ambientale o sociale, per le quali non è dimostrabile un diretto ritorno economico.

Gli Strumenti finanziari proposti in relazione al PSR 2014-2020 della Regione Piemonte saranno collegati alle misure d'investimento rivolte alle aziende agricole e agroindustriali, in ragione del problema di accesso al credito emerso dall'analisi di contesto, focalizzato attraverso il Fabbisogno n.20 e documentato nel capitolo 4 della presente valutazione.

L'analisi delle esperienze del passato e in corso, suggeriscono un approccio prudentiale, ricorrendo a Strumenti che da un lato siano vicini alle consuetudini di supporto alle imprese, per facilitarne l'adesione da parte dei beneficiari, ma al tempo stesso possano favorire meccanismi virtuosi legati ad una maggiore possibilità di successo per le imprese che imboccano una progettualità innovativa, affiancata a una più accorta verifica della sostenibilità finanziaria del progetto.

In tale ottica il Fondo di garanzia può essere lo strumento più in sintonia con tali esigenze. A fronte di un budget contenuto, grazie all'elevato effetto leva possono coinvolgere una schiera ampia di beneficiari. Al tempo stesso si tratta di strumenti molto collaudati, già in parte noti ai potenziali beneficiari, caratterizzati da una gestione relativamente semplice. L'utilizzo del Fondo di rotazione (con particolare riferimento allo scenario 3 presentato nel capitolo 6) sarà quindi temporaneamente accantonato, anche se non escluso in futuro, in ragione sia della maggiore complessità gestionale di tale scenario, sia perché richiede ai beneficiari di staccarsi completamente dal modello di sostegno pubblico al quale sono abituati da decenni, aspetto che può comportare un elevato rischio di insuccesso dello Strumento stesso.

Il dimensionamento iniziale dei Fondi attivati dovrà essere prudentiale, anche per non incorrere negli errori chiaramente identificati dal rapporto della Corte dei conti europea nei casi esaminati sulla programmazione 2007-2013, spesso caratterizzati da un'assegnazione di risorse ridondante.

La strategia di investimento si dovrebbe concentrare sulle misure d'investimento rivolte alle imprese agricole, con particolare riferimento alle sottomisure 4.1 (sostegno a investimenti nelle aziende agricole), 4.2 (sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli) e la 6.4 (sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole). Si tratta delle sottomisure d'investimento più direttamente connesse con i fabbisogni di competitività delle imprese, tipologia di soggetto rispetto al quale l'Autorità di Gestione del PSR intende facilitare l'accesso al credito. Tali sottomisure sono peraltro una componente importante del PSR sia in termini finanziari che di risultati attesi.

In caso di successo elevato degli Strumenti, del variare delle condizioni del mercato e delle istanze presentate dai portatori di interesse, sarà possibile modificare la strategia, prevedendo l'introduzione di ulteriori Strumenti, il coinvolgimento di nuove sottomisure, o ancora una rimodulazione degli Strumenti in atto.

Prodotti finanziari offerti

Sulla base di quanto esposto nei paragrafi precedenti, per il PSR 2014-2020 della Regione Piemonte si propone quindi l'adesione al **Fondo di garanzia multiregionale specifico per l'Italia proposto da FEI**.

Si tratta di uno strumento finanziario nella forma di una Garanzia illimitata ("uncapped") offerta dal Fondo Europeo degli Investimenti (FEI) a Intermediari finanziari (selezionati dallo stesso FEI mediante procedura aperta).

Il Fondo dovrebbe avere una consistenza di almeno 50 milioni di euro di risorse dei PSR Regionali ai quali il gruppo BEI e/o altri investitori istituzionali nazionali o internazionali, quali ad esempio Cassa Depositi e Prestiti SpA, possono aggiungere risorse proprie al fine di fornire una garanzia loan by loan del 50% sul portafoglio di finanziamenti garantendo una leva finanziaria minima pari a 4.

Gli Intermediari finanziari possono usufruire della garanzia del FEI a condizione che erogino nuovi prestiti a soggetti "eleggibili" sul PSR, cui è trasferito il beneficio della garanzia pubblica (i.e. minori richieste di garanzie collaterali e/o tassi d'interesse più bassi), e per investimenti e operazioni "ammissibili" sulle misure interessate.

Le domande verranno presentate a sportello, senza bandi di selezione, direttamente all'intermediario finanziario cui spetta la decisione sulle erogazioni dei prestiti, che valuta il merito di credito e a cui viene delegata la funzione di verifica dell'eleggibilità e dell'ammissibilità delle operazioni (a pena di esclusione dalla garanzia).

Lo strumento di garanzia è pensato per supportare le misure che concorrono al raggiungimento dell'Obiettivo Tematico 3 (competitività) e in particolare le operazioni di cui alle misure 4.1, 4.2 e 6.4.

Dimensione finanziaria degli Strumenti

Nel caso dei Fondi di garanzia e di riassicurazione, la definizione del budget da destinare alla costituzione dei Fondi stessi deve tenere conto del moltiplicatore che lo Strumento è in grado di garantire sulla base della percentuale di assorbimento patrimoniale applicata dal gestore a copertura del rischio di perdita. Altri elementi da considerare ai fini della determinazione della dotazione finanziaria degli Strumenti sono i seguenti:

- gap di mercato rilevato nell'area territoriale di competenza del programma;
- budget della misura o operazione che si intende attuare tramite Strumenti finanziari;
- dimensione del mercato del credito nell'area territoriale considerata.

La dotazione finanziaria delle sottomisure 4.1, 4.2 e 6.4 ammonta complessivamente a 258,5 milioni di euro. Si tratta di un volume finanziario considerevole, il cui favorevole impatto sull'economia agricola regionale potrà essere sostenuto anche grazie agli Strumenti finanziari proposti.

La decisione finale sulla contribuzione al Fondo verrà presa successivamente, tenendo conto della "leva" finanziaria e della quota di partecipazione degli investitori privati istituzionali, o investitori pubblici.

In ogni caso il contributo agli Strumenti finanziari non eccederà il 5% della dotazione complessiva delle misure.

8. COERENZA CON ALTRE FORME DI INTERVENTO PUBBLICO E COMPATIBILITÀ CON LA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Gli Strumenti finanziari in ambito FEASR sono da intendersi come una modalità di erogazione dell'agevolazione pubblica prevista nell'ambito della misura del programma. La coerenza dell'aiuto erogato con altri Strumenti di intervento, in relazione ai fabbisogni di sviluppo del Piemonte, appare adeguatamente garantita dall'architettura strategica descritta nel Programma e non necessita di una specifica valutazione solo per il fatto che la misura sia attuata tramite l'utilizzo di uno o più Strumenti finanziari.

In questa sede è opportuno, tuttavia, effettuare un'analisi delle misure pubbliche a sostegno del mercato dei capitali per valutare eventuali sovrapposizioni o incoerenze nelle modalità di intervento in relazione ai medesimi target. Tali misure possono incidere sul mercato di riferimento per gli Strumenti finanziari costituiti in ambito FEASR e avere effetto sulle loro prestazioni future.

Il Fondo di garanzia nazionale di cui al decreto legislativo 102/2004 è l'unico soggetto pubblico, operante a livello nazionale, a rilasciare garanzie a prima richiesta, con garanzia di ultima istanza dello Stato, direttamente alle imprese agricole.

A favore del settore agricolo opera anche il Fondo centrale di garanzia del Ministero dello Sviluppo Economico, ma solo indirettamente, tramite contro-garanzia a favore di Confidi operanti nel settore agricolo.

A livello di Strumenti nazionali non si rilevano dunque rischi di sovrapposizioni o incoerenze. Al contrario, deve essere valutato il rischio di sovrapposizione di interventi tra il Fondo nazionale e il costituendo Fondo di garanzia regionale.

Il Fondo nazionale è costituito con risorse statali, finalizzato al rilascio di garanzie dirette a prima richiesta a costo di mercato (sulla base di un metodo di calcolo dell'ESL approvato dalla Commissione come misura di "non aiuto").

Il **Fondo di garanzia multiregionale** è costituito con un versamento di risorse a carico del Programma di sviluppo rurale 2014-2020. In questo caso vengono rilasciate garanzie in forma agevolata, per le quali dovrà essere calcolato il relativo.

I due interventi risultano in questo modo complementari. Il primo concede garanzie dirette pagate dall'impresa a costo di mercato (non aiuto). Operando a condizioni di mercato inoltre, tali garanzie possono essere finalizzate anche ad operazioni non ammissibili in base alla normativa sugli aiuti di stato, quali finanziamenti a breve termine o operazioni di ristrutturazione del debito.

Il Fondo di garanzia multiregionale PSR è invece utilizzato per supportare gli investimenti previsti dalle misure del PSR, eventualmente in combinazione con sovvenzioni dirette a fondo perduto.

Compatibilità con la normativa in materia di aiuti di Stato alle imprese

L'aiuto conseguente alla concessione di garanzie rispetterà la normativa per gli aiuti di stato prevista per la misura a cui è destinata.

9. RISULTATI ATTESI E CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA DI EUROPA 2020

La strategia dei PSR è orientata al perseguimento delle sei priorità dello sviluppo rurale, ciascuna delle quali è scomposta in Focus area. Le diverse misure e sottomisure concorrono al raggiungimento degli obiettivi (target) delle Focus area rispetto alle quali sono collegate. All'interno del Piano degli indicatori del PSR 2014-2020 (capitolo 11) sono indicate le relazioni che intercorrono tra le misure/sottomisure e le Focus area, così come i relativi target, quantificati da specifici indicatori.

Nel caso del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte, quindi, i risultati attesi rispetto all'introduzione di Strumenti finanziari legati alle sottomisure 4.1, 4.2 e 6.4 dovranno essere stimati sulla base delle Focus area ad esse collegate e dei rispettivi indicatori, tenuto conto degli elementi quantitativi riportati nel paragrafo 7.4 dedicato al dimensionamento degli Strumenti.

Le Focus area intercettate sono le seguenti:

- **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;
- **2B:** Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale;
- **5D:** Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura.

Il contributo alla strategia di Europa 2020 può essere rappresentato qualitativamente attraverso il legame tra le Priorità e Focus area dello Sviluppo Rurale interessate dagli Strumenti finanziari del PSR rispetto agli Obiettivi Tematici (OT), come schematicamente rappresentato nella tabella 9.1. Oltre al legame diretto rispetto ad alcuni OT direttamente riferibili all'azione delle due sottomisure del PSR selezionate, è anche possibile individuare una ricaduta indiretta rispetto all'OT 11 *Migliorare le capacità istituzionale e una pubblica amministrazione efficiente*, in considerazione del fatto che il ricorso agli Strumenti finanziari nell'attuazione del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte richiede un incremento delle competenze tecnico-gestionali dell'Autorità di gestione e degli organismi da essa incaricati di supportare l'attuazione del Programma.

Tabella 9.1. Contributo alla strategia di Europa 2020 degli Strumenti finanziari proposti

Obiettivi tematici di Europa 2020		Focus area dello Sviluppo Rurale		
		FA 2A	FA 2B	FA 5D
Crescita intelligente	OT1: Potenziare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione			
	OT2: Migliorare l'accesso, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione			
	OT3: Migliorare la competitività delle PMI e del settore agricolo	X	X	
Crescita sostenibile	OT4: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori			X
	OT5: Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e gestione dei rischi			X
	OT6: Proteggere l'ambiente e promuovere l'utilizzo efficiente delle risorse			
	OT7: Promuovere il trasporto sostenibile ed eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete			

Crescita inclusiva	OT8: Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	X	X	
	OT9: Promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà			
	OT10: Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente			
	OT11: Migliorare le capacità istituzionale e una pubblica amministrazione efficiente	Possibile contributo indiretto		

10. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Al fine di garantire alla Commissione europea un adeguato flusso informativo sullo stato di attuazione degli interventi realizzati tramite Strumenti finanziari, anche in risposta ad alcune criticità emerse su questo aspetto nella passata programmazione, il regolamento 1303/2013 prevede, a carico dell'Autorità di gestione, un report annuale sull'attività degli Strumenti molto dettagliato, da trasmettere alla Commissione come allegato alla relazione annuale di esecuzione del programma. L'elenco delle informazioni da trasmettere annualmente è contenuto nell'allegato I al regolamento di esecuzione della Commissione 821/2014. L'Autorità di gestione deve dunque assicurarsi, in sede di redazione e di sottoscrizione dell'Accordo di finanziamento con il gestore degli Strumenti, un idoneo flusso informativo con cadenza almeno annuale.

È comunque opportuno che il monitoraggio dell'attività e dei risultati degli Strumenti da parte dell'Autorità di gestione vada oltre i semplici vincoli regolamentari e consenta all'Autorità di gestione di rilevare tempestivamente eventuali criticità nella fase di implementazione o di attuazione, in modo da poter eventualmente disporre i necessari interventi correttivi.

A questo scopo, l'accordo di finanziamento dovrebbe prevedere un report semestrale di monitoraggio sull'attività del Fondo da parte del gestore. Il gestore del Fondo dovrebbe fornire semestralmente all'Autorità di gestione almeno le seguenti informazioni.

- **A livello aggregato per ciascuno strumento:**
 - importo impegnato sulla base dell'accordo di finanziamento;
- **Per ciascuna richiesta di garanzia/finanziamento ricevuta:**
 - CUAA del beneficiario;
 - dati anagrafici del beneficiario e (ove presente) del Confidi;
 - stato della pratica: istruttoria, deliberata, richiesta decaduta, inadempimento;
 - n. richiesta;
 - data richiesta;
 - data delibera;
 - spesa ammessa del progetto;
 - **per le garanzie:**
 - importo garantito;
 - valore del finanziamento bancario;
 - importo garantito originariamente;
 - importo garantito residuo per effetto dell'ammortamento del finanziamento sottostante;
 - accantonamento originario al Fondo;
 - accantonamento residuo per effetto dell'ammortamento del finanziamento sottostante;
 - garanzia pagata (in caso di escussione per inadempimento);
 - somme recuperate (nel caso di recuperi a seguito dell'inadempimento);
 - **per i finanziamenti:**
 - importo finanziato;
 - importo del finanziamento, di cui:

- quota pubblica;
 - quota privata;
- importo del finanziamento effettivamente erogato (nel caso di finanziamenti in tranches);
- capitale residuo della quota pubblica di finanziamento;
- perdita sul finanziamento (in caso di inadempimento);
- somme recuperate (nel caso di recuperi a seguito dell'inadempimento).

Le informazioni di monitoraggio potrebbero suggerire la necessità di un aggiornamento o di una revisione della valutazione ex ante, in particolare nel momento in cui le prestazioni degli Strumenti in termini di capacità di spesa si rivelassero inadeguate rispetto alle previsioni.

Come ricordato in precedenza, fissato il budget previsto per ciascuno strumento, i versamenti a carico del programma devono essere rateizzati in tranches non superiori al 25 per cento. I dati di utilizzo del primo versamento possono essere considerati come il principale indicatore dell'eventuale necessità di revisione della valutazione. In linea teorica, le prestazioni del Fondo dovrebbero essere tali da garantire un utilizzo delle risorse pari almeno al 65 % a 18-24 mesi dal primo versamento (considerata una fase iniziale di operatività più lenta dovuta allo start-up dello strumento).

Nelle fasi successive, i versamenti al fondo dovrebbero raggiungere l'85 per cento di utilizzo entro 12-18 mesi dall'ultimo versamento.

Il mancato raggiungimento di tali indicatori può indicare un errore nella strategia di investimento degli Strumenti, in termini di tipologia di prodotti offerti o di beneficiari target, o errate valutazioni rispetto alle scelte di governance.

Una revisione della valutazione ex-ante potrebbe infine essere suggerita dal mutare di fattori esogeni all'attuazione del PSR e al meccanismo di governance degli Strumenti finanziari. In particolare, è opportuno tenere conto di significativi mutamenti del quadro socioeconomico generale e del settore agroalimentare in particolare, sia in ottica congiunturale che attraverso l'analisi di specifiche situazioni di *shock*. Bruschi mutamenti del contesto, così come una sostanziale evoluzione del mercato dei capitali, sia in senso restrittivo che di allentamento dei vincoli, potrebbero incidere su natura e incidenza dei meccanismi di fallimento di mercato e delle condizioni sub ottimali di investimento, descritti nel capitolo 3, in misura tale da richiedere un ripensamento degli Strumenti messi in campo. Il monitoraggio dello scenario potrà avvenire in sinergia con quanto realizzato in funzione dei Rapporti Annuali di Esecuzione del PSR (RAE), anche prevedendo un approfondimento sull'andamento del mercato creditizio.

Occorre infine tener presente che le prestazioni degli Strumenti finanziari possono essere condizionati da eventuali rallentamenti o criticità nell'esecuzione del PSR. Tali aspetti devono essere attentamente analizzati ma non comportano necessariamente una revisione della valutazione ex ante.

BIBLIOGRAFIA

Banca d'Italia (2015), Economie regionali n.1.2015. L'economia del Piemonte.

Banca d'Italia (2014. 2015), Bollettino economico, numeri vari.

Banca d'Italia, Banca Dati Online.

Corte dei Conti Europea (2015), *"Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area?"* Relazione speciale n.5/2015.

European Central Bank (2005), *"Survey on the access to finance of enterprises in the euro area"*.

European Commission (2014), *"Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 – A short reference guide for Managing Authorities"*.

European Commission (2014), *"Ex ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period"* Vol 1-3.

Rete Rurale Nazionale (2015), *"Strumenti finanziari nello Sviluppo rurale 2014-2020. Valutazione ex ante nazionale"*.