

Piano PAC 2023-27: i nuovi strumenti finanziari FEASR, una grande occasione per l'Italia

Francesco Licciardo, ricercatore del CREA Politiche e Bioeconomia, in un'intervista rilasciata a "FASI", dichiara che, grazie a un quadro normativo semplificato, aumentare l'offerta del credito alle aziende agricole attraverso l'utilizzo dei nuovi strumenti finanziari previsti dal Piano strategico PAC 2023-2027, può aiutare a ottimizzare l'impatto del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, creando una valida alternativa al semplice credito bancario.

RASSEGNATA

A cura di Giulio Viggiani
- Ufficio Stampa CREA



Piano PAC 2023-27: in arrivo nuovi strumenti finanziari FEASR

08 Settembre 2022



Da tempo Bruxelles incoraggia il ricorso agli strumenti finanziari per massimizzare l'impatto dei fondi europei, compreso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. I tentativi avviati negli anni scorsi nell'ambito di alcuni PSR e della Piattaforma di garanzia AGRI Italia si sono scontrati con limiti di varia natura, ma secondo **Francesco Licciardo del CREA**, sulla scorta delle lezioni apprese e grazie a un quadro normativo più semplice, oggi le regioni sono più preparate a mettere in campo nuove forme di sostegno targate FEASR nell'ambito del PSP 2023-27.

[Strumenti finanziari FEASR: le novità in arrivo per i finanziamenti all'agricoltura](#)

A livello europeo nel 2020 la piattaforma di advisory della BEI Fi-compass ha stimato tra i 19,8 e i 46,6 miliardi di euro il gap di finanziamento nel settore agricolo. **Per l'Italia il financing gap potrebbe arrivare a 1,3 miliardi** e a soffrirlo sarebbero soprattutto startup e aziende condotte da giovani agricoltori, oltre naturalmente a piccole imprese e aziende a conduzione familiare.

La mancanza di alternative al credito offerto dalle banche, che però spesso non dispongono di dipartimenti e personale con competenze specifiche per proporre un'offerta finanziaria adatta alle esigenze degli operatori agricoli, è un limite agli investimenti, aumenta la dipendenza

dalle sovvenzioni e inibisce lo sviluppo di un approccio più responsabile da parte delle imprese per essere bancabili.

Aumentare l'offerta di credito attraverso gli strumenti finanziari (SF) permetterebbe di affrontare questi problemi e di potenziare l'efficacia dei fondi europei, sfruttando l'effetto leva per attrarre investimenti privati e, grazie alla natura rotativa degli SF, di reinvestire le risorse a favore di altri beneficiari.

Nell'ambito della PAC 2023-27 diverse novità normative puntano a semplificare il ricorso agli SF in ambito FEASR, dalla possibilità di finanziare il capitale circolante all'opportunità di combinare prodotto finanziario e sovvenzione in un'unica operazione, fino all'aggiornamento delle valutazioni ex ante esistenti. Una grande occasione anche per l'Italia che, secondo **Francesco Licciardo, ricercatore del CREA - Centro di ricerche Politiche e bioeconomia** che opera anche a supporto del programma Rete Rurale Nazionale, le Regioni sono molto interessate ad approfondire e che alcune sono già pronte a cogliere con una **nuova generazione di SF nel PSP 2023-27**.

Intanto una domanda di contesto: qual è, a suo avviso, il valore aggiunto che gli strumenti finanziari cofinanziati dal FEASR possono portare per far fronte al gap di finanziamenti nel settore agricolo?

Considerando l'atavico problema di accesso al credito per il settore agricolo, **gli strumenti finanziari (garanzie e prestiti, in particolare) possono svolgere un ruolo fondamentale nell'accrescere le opportunità di liquidità** e nel facilitare l'accesso ai finanziamenti delle aziende agricole e forestali. Il valore aggiunto di tali strumenti risiede nella capacità degli stessi di stimolare l'afflusso di capitali privati e pubblici al settore primario (c.d. **effetto leva**) ovvero la capacità degli strumenti di mobilitare ulteriori risorse a integrazione degli iniziali finanziamenti erogati. Ad esempio, l'esperienza del Fondo multiregionale del FEI in Italia è uno di quei casi che vede la mobilitazione di risorse aggiuntive (BEI, Ce, Cdp) rispetto ai finanziamenti pubblici iniziali (risorse dei PSR che hanno partecipato al Fondo).

C'è inoltre un effetto indotto che è quello di **sganciare l'aiuto pubblico dal tradizionale concetto di aiuto a fondo perduto**, responsabilizzando il beneficiario finale visto che il rimborso dei prestiti porta i prenditori a far propri i meccanismi della disciplina finanziaria. In aggiunta, gli strumenti finanziari promuovono una maggiore qualità dell'investimento e progetti "più consapevoli", dato che interviene un'analisi più dettagliata sul merito creditizio dell'impresa, ma anche perché, rispetto alle sovvenzioni, i prestiti erogati mediante un Fondo vanno rimborsati così come le garanzie svincolate, influenzando il comportamento dei soggetti beneficiari, che devono eseguire una preventiva analisi sulla sostenibilità tecnica, economica e finanziaria del progetto.

Il circolo virtuoso degli strumenti finanziari è inoltre ascrivibile al c.d. **effetto revolving**. Nello specifico, la natura rotativa degli strumenti garantisce che le risorse erogate, una volta restituite, possano essere riutilizzate alimentando un numero maggiore di investimenti e coinvolgendo più soggetti di quanto non farebbe il PSR tramite il sostegno a fondo perduto. L'effetto moltiplicativo che ne deriva comporta anche un maggior impatto economico del PSR a livello territoriale.

La combinazione di tutti questi elementi può certamente contribuire ad un rafforzamento della capacità di crescita del settore agricolo, agroalimentare e forestale.

ADVANTAGES OF FINANCIAL INSTRUMENTS



Leverage

They can attract additional resources, both public and private (European Commission, 2014; 2015)



Revolving

It is the capacity of the FIs to generate additional flows of money with the objective of further reutilization (Wishlade e Michie, 2014, 2017; Matshkalyan e Feher, 2017)



More efficient use of public funds

FIs will increase the cost-effectiveness of public funds since repayments, including interest and dividends, create a revolving legacy that can be reinvested (Kollatz-Ahnen, 2014; D'Auria e Guido, 2015; Vernaleone, 2017)



Better quality projects

The obligation to repay the investment alters the mind-set of those undertaking projects (due diligence, transparency, ecc.)



Mixed forms

They can be used in a complementary way with grants



Market barriers

FIs are designed to address market imperfections in the availability of capital (information asymmetry; commercial assessments of returns in investment)



Nel ciclo 2007-2013 le Regioni hanno provato a destinare risorse agli strumenti finanziari, ma la complessità ne ha frenato l'attuazione. Quali sono stati i principali problemi?

Gli strumenti finanziari fanno parte della politica di sviluppo rurale dal periodo di programmazione 2000-2006, quando si parlava di strumenti di ingegneria finanziaria. Nel 2007-2013, al fine di sostenere gli agricoltori e le PMI rurali nel reperimento della quota di finanziamento privato, si è registrato un primo timido tentativo da parte di otto regioni italiane di adottare strumenti di garanzia, attraverso il fondo ISMEA o le finanziarie regionali (come nel caso della Calabria), a fronte di finanziamenti bancari destinati alla realizzazione di investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, la creazione e lo sviluppo di imprese e la diversificazione in attività extra-agricole.

A fine programmazione, l'esperienza italiana, analogamente a quella di altri Stati membri, ha rilevato performance poco soddisfacenti evidenziando più limiti che fattori di successo. Oltre alla difficoltà di abbinare nell'ambito del Regolamento (CE) 1698/2005 le sovvenzioni previste dai PSR al sostegno degli strumenti finanziari, **nella quasi totalità delle Regioni si è registrata una sovracapitalizzazione dello strumento** – come conseguenza di una probabile sovrastima del fabbisogno finanziario – che ha comportato l'immobilizzo di risorse finanziarie del PSR da una parte, e una concreta possibilità di disimpegno delle stesse al termine del periodo di programmazione dall'altra. Ad incidere in maniera negativa sull'efficacia è stato anche il **ritardo temporale nell'avvio dei Fondi di garanzia**, che ne ha determinato una scarsa tempestività rispetto alle esigenze dei beneficiari, oltre ad una certa complessità delle procedure e alla loro mancata conoscenza che ha segnato negativamente la fase di set-up degli strumenti.

In sostanza il ciclo 2007-2013 ha rappresentato una sora di palestra perché, anche se venivamo dall'**esperienza degli strumenti di ingegneria finanziaria (Jeremie, Jessica, ecc)**, nella politica di sviluppo rurale non eravamo pronti e sia la complessità degli aspetti procedurali che la mancanza di una struttura o di personale con conoscenze specifiche hanno

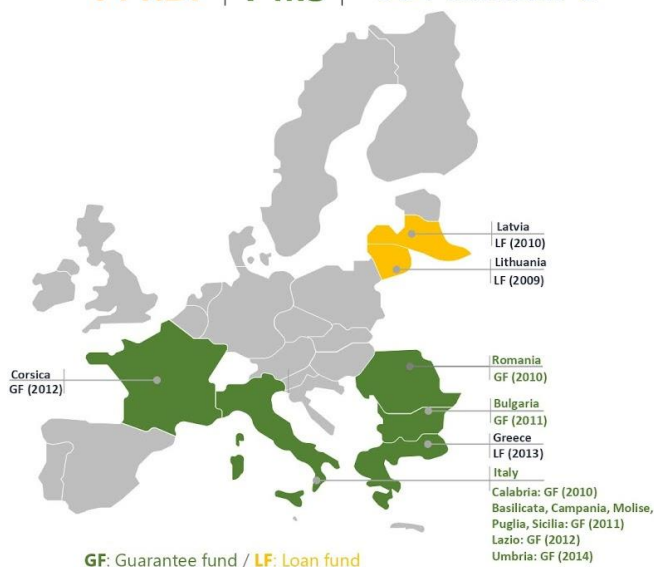
rallentato la fase attuativa. Va detto, tuttavia, che questo è un problema riscontrato anche negli altri Stati membri. Basti pensare che solo 14 PSR in sette paesi UE hanno attivato strumenti finanziari nella programmazione 2007-2013.

LESSONS LEARNED (1 of 3)

- › The use of FIs under the EAFRD is limited to a few experiences: only 14 RDPs in 7 MSs
- › 531 million euro committed equal to 0.3% of the RDPs
- › MSs are using FIs to target activities under axes 1 and 3 of the RDPs for measures such (modernisation of agricultural holdings, adding value to agricultural and forestry products, or business creation and development)
- › **Guarantee funds** and **loan funds**
- › in Italy 8 RDPs out of 21
- › **ISMEA Guarantee Fund** : Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Umbria, Sicilia
- › **Leverage effect: 0.85** (average figure)

XXX Convegno di Studi SIEA - Roma, 23-24 giugno 2022

14 RDP | 7 MS | 531 million €



Lei ha condotto anche un'indagine sul ciclo 2014-2020. Quali avanzamenti registra e quali sono le criticità ancora da rimuovere?

Come prima cosa vorrei precisare che l'indagine è stata realizzata, in collaborazione con altri colleghi, nell'ambito delle attività che la **Rete Rurale Nazionale** svolge a supporto delle Autorità di gestione dei PSR. Trattandosi di un lavoro di analisi preliminare, è stato utilizzato un questionario in prevalenza con domande chiuse e a risposta multipla articolato su un numero contenuto di quesiti. Ciò nonostante, è stato possibile:

- individuare i nodi critici nel passaggio di informazioni dalla Pubblica Amministrazione all'utente finale;
- cogliere le esigenze formative specifiche;
- valutare percorsi di aggiustamento delle procedure di attuazione degli strumenti finanziari nei PSR attuali, calibrandoli al meglio per il nuovo periodo di programmazione.

In linea generale si può dire che nel ciclo 2014-2020 siamo partiti meglio, ma nonostante le ambiziose previsioni di inizio programmazione **alcune regioni, che avevano previsto strumenti finanziari nei rispettivi PSR, non ne hanno poi concretizzato l'attuazione** per oggettiva difficoltà o per i ritardi sul Programma.

Il ricorso agli strumenti finanziari è stato quindi limitato a soli 10 PSR che in fase attuativa ne hanno ulteriormente circoscritto la portata, riducendo il numero di misure che ne avevano previsto l'opzione ed escludendo la forma mista prestito-garanzia.

Considerando le risorse europee e il cofinanziamento nazionale, **il valore degli strumenti finanziari nell'ambito della programmazione per lo sviluppo rurale è di circa 123**

milioni di euro, con una forte concentrazione nelle regioni più sviluppate. Si tratta, complessivamente, di una quota di risorse che non raggiunge neanche l'1% delle risorse programmate dai 10 PSR, a testimonianza del fatto che si tratta di un approccio prudentiale da parte delle regioni, con le dovute eccezioni di Friuli Venezia Giulia e Lombardia.

È evidente come una progressa esperienza nell'utilizzo di strumenti finanziari risulti un driver per le amministrazioni regionali, così come la loro conoscenza da parte degli intermediari, banche in primis, e la buona interazione tra uffici regionali e mondo bancario: riuscire a coniugare tali elementi facilita l'attivazione degli strumenti a vantaggio dei beneficiari finali, come dimostrano le esperienze regionali del Friuli Venezia Giulia e della Lombardia.

ON-GOING EXPERIENCE (3 of 8)

XXX Convegno di Studi SIEA - Roma, 23-24 giugno 2022

FINANCIAL INSTRUMENTS IN THE 2014-2020

Regions	Total resources of the Program (a)	Total resources allocated to FIS (b)	% of FIS on total resources (b/a)	Mesaures		Fund type		
				Implemented with FIS	Planned but not implemented with FIS	AGRI Italy Platform*	Guarantees	Loans
Calabria	1,452,496,822	10,000,000	0.69	4,1-4,2		x		
Campania	2,373,937,508	10,000,000	0.42	4,1-4,2		x		
Emilia-R.	1,583,136,389	6,000,000	0.38	4,1-4,2		x		
Friuli-V.G.	398,600,812	16,100,000	⇒ 4.04	4,1-4,2				x
Lombardy	1,543,418,831	⇒ 35,351,800	2.29	4,2				x
Piedmont	1,457,802,805	5,000,000	0.34	4,1-4,2		x		
Puglia	2,067,465,245	10,000,000	0.48	4,1-4,2	6,4	x	⌘	
Tuscany	1,291,647,585	9,845,500	0.76	4,1-4,2		x		
Umbria	1,195,326,465	5,000,000	0.42	4,1-4,2	6,1-6,4	x	⌘	⌘
Veneto	1,561,242,135	15,000,000	0.96	4,1-4,2		x		⌘
Total	14,925,074,594.91	122,297,300	0.82					

Key: (*) Uncapped guarantee for which the supported loan can be equal to 100% of the investment value; (⌘) planned in ex ante but not implemented

Source: authors' elaborations authors' own elaborations on regional data as at 31/12/2021



RASSL

PROGRESS AGRI MULTI-REGIONAL GUARANTEES AS AT 31/12/2021

	Total number of signed Operational Agreements	Total Amount Committed to Financial Intermediaries	Total number of Final Recipients having received financing during the whole programme period (accumulated)	Total number of employees at time of inclusion	Leverge effect (%)	
					Expected leverage	Achieved leverage
Calabria	3	2,375,000	6	117	4	0
Campania	3	5,950,000	2	48	4	0
Emilia-R.	NA	NA	NA	NA	4	NA
Piedmont	5	2,225,000	3	63	4	0
Puglia	5	6,725,000	16	169	4	0
Tuscany	5	5,675,000	10	66	4	0
Umbria	3	1,375,000	--	--	4	--
Veneto	4	10,050,000	3	138	4	0
Total	28	34,375,000	40	601	--	--

› First initiative in Italy to exploit synergies between RDPs resources and resources of institutional bodies (EIB, EC, ISMEA, CDP)

› The aim is to facilitate access to finance in the agricultural and processing sector through the implementation of an unlimited portfolio guarantee



Source: authors' own elaborations on EIF Progress Report as at 31/12/2021

Le Amministrazioni regionali coinvolte nell'indagine hanno individuato come **ostacolo principale all'attuazione il gap informativo che si riscontra negli attori coinvolti nel processo** (uffici regionali, centri di assistenza agricola, istituti di credito e beneficiari finali), benché siano state comunque intraprese azioni di formazione e informazione specifiche. Non vanno poi sottaciute alcune difficoltà attuative che si sono riscontrate nell'individuazione degli istituti bancari per quanto riguarda il FEI, così come alcune rigidità in materia di controlli in loco.

Bisogna infine evidenziare che, nel periodo pandemico, l'attività degli strumenti finanziari è risultata inevitabilmente condizionata, anche in termini progettuali, dai fenomeni conseguenti alla crisi finanziaria ed economica e dalle difficoltà di gestione dei debiti da parte delle aziende agricole, comprese quelle maggiormente strutturate e appartenenti ai settori più significativi per il Paese.

Viceversa, cosa ha funzionato nei casi di successo? E quanto conta la preparazione degli istituti di credito?

Quando uno SF è ben congegnato e c'è un buon collegamento con gli istituti di credito **l'efficacia complessiva migliora**. Il Friuli è un ottimo esempio in questo senso, con la Regione che ha scommesso sul Fondo di rotazione e raddoppiato le poste PSR attraverso risorse regionali, anche in virtù dell'ottima dialettica con gli istituti di credito che sono in collegamento diretto con il territorio e quindi più vicini agli agricoltori.

In generale sarebbe utile un lavoro interno al mondo bancario per meglio comprendere le dinamiche che gravano sul settore primario e investire maggiormente in un settore che crea ricchezza e, come ci ha ricordato la pandemia, è vitale per l'intero sistema Paese.

Pensiamo anche a quanto successo con la **Piattaforma multiregionale Agri Italia**, che ha sperimentato uno scollamento temporale in fase di avvio in quanto le call per la selezione degli intermediari finanziari andavano deserte.

Con molta probabilità, l'aspettativa del FEI era condizionata dall'esperienza maturata in altri paesi e su strumenti diversi che vedono una maggiore propensione degli intermediari finanziari; in Italia si è fatto più fatica e abbiamo accusato dei ritardi, ma il settore agricolo non può aspettare.

Guardando alla programmazione FEASR nel Piano PAC 2023-27, cosa è possibile fare concretamente per favorire sia un maggiore ricorso agli strumenti finanziari da parte delle Autorità di Gestione che una maggiore consapevolezza per i beneficiari finali?

A mio avviso, il messaggio principale che dovrebbe essere veicolato per il prossimo futuro è che gli SF possono svolgere un ruolo chiave nel sostegno agli investimenti e nel rafforzare l'agricoltura e le aree rurali, in particolare per quei gruppi di beneficiari che presentano livelli di rischio creditizio più elevato.

Come testimoniano i lavori che stiamo completando in questi giorni sul **Piano Strategico della PAC**, le Regioni italiane stanno seguendo la raccomandazione della Commissione considerando con attenzione gli SF e introducendoli dove necessario.

Il leitmotiv della maggiore flessibilità tra Bruxelles e Stati membri, si è tradotto in un **quadro giuridico 2023-2027 maggiormente semplificato**, anche nel caso degli aspetti inerenti alla programmazione e utilizzazione degli SF: la fase preparatoria, ad esempio, risulta più snella. Ci sarà una valutazione ex ante unitaria nel PSP e per accelerare il set up del singolo strumento sarà possibile basarsi su una ex ante assessment, che vede l'attualizzazione di quella pregressa. Inoltre, non sarà più necessario evidenziare il gap finanziario ma solo giustificare perché lo strumento risponde meglio delle sole sovvenzioni alle esigenze di finanziamento degli operatori, anche basandosi su studi come quelli prodotti dalla piattaforma di advisory del gruppo BEI Fi-compass.

E' stata poi introdotta, visto anche il successo registrato durante la fase più acuta del COVID, la **possibilità di finanziare il capitale circolante** autonomo. Anche i requisiti di ammissibilità sono stati ridotti e **per i giovani agricoltori**, nonostante in questo momento non siano previsti SF dedicati, possiamo sfruttare l'eliminazione delle restrizioni per l'acquisto di terreni. L'accesso alla terra rappresenta un'importante barriera all'entrata che potrà essere meglio affrontata grazie alla possibilità, per i soli giovani agricoltori, di prevedere **per l'acquisto di terreni una percentuale superiore a quella del 10% dell'investimento totale in presenza di SF.**

L'aspetto di maggior rilievo è comunque la possibilità di combinare SF e sovvenzioni, il vero biglietto da visita da mostrare ai destinatari finali: si pensi al notevole vantaggio derivante dalla **combinazione "sovvenzione a fondo perduto/finanziamento da un fondo prestito"** per l'imprenditore agricolo che, specie nella fase di start-up, può così sopperire alla carenza di risorse proprie, ovvero limitare la necessità di anticipare il capitale o bypassare la mancanza di adeguate risorse iniziali. **Altrettanto interessante per i beneficiari è il sistema di garanzie**, il cui effetto è quello di assicurare i creditori del rimborso parziale o totale del capitale prestato e degli interessi qualora il beneficiario non fosse in grado di rimborsarli.

Tuttavia, dobbiamo anche tenere presente che per istituire degli SF c'è bisogno di tempo, e la piena operatività può variare da un minimo di 6 mesi a un massimo di 3 anni. Sulla base di tale evidenza, la scelta italiana è quella di partire fin da subito con quelle Regioni che hanno già da

tempo avviato una riflessione al proprio interno e che sono pronte ad attivare lo strumento, su un numero circoscritto di interventi, a stretto giro, mentre le altre avranno più tempo per potersi preparare.

Cosa succederà quindi nei prossimi mesi e come funzionerà concretamente la combinazione di strumento finanziario e sovvenzione?

Un primo gruppo di Regioni è pronto a partire, altre prenderanno alcuni mesi di riflessione per poter meglio valutare la necessità di adottare uno SF per le esigenze del settore primario. In generale, c'è un grande interesse da parte di tutte le Regioni italiane.

Per quanto riguarda le Regioni in cui saranno attuati gli SF a partire dal 2023, **per alcuni interventi FEASR ci sarà già la previsione della forma mista di sostegno.**

Si tratta, in particolare, di interventi del PSP volti a sostenere gli investimenti, in particolare:

- **SRD01 (Investimenti produttivi agricoli per la competitività delle aziende agricole)**
- **SRD02 (Investimenti produttivi agricoli per ambiente, clima e benessere animale)**
- **SRD13 (Investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli)**

Come riportato nel PSP (versione di dicembre 2021), al centro di tale strategia vi è il rifinanziamento, anche attraverso risorse nazionali e regionali, delle tipologie di strumenti che hanno finora dimostrato maggiore efficienza, ed effetti di attivazione delle risorse finanziarie private.

Si tratta, in particolare, dei fondi di garanzia e dei fondi di credito, strumenti flessibili e perciò orientabili verso porzioni del sistema imprenditoriale che sono al contempo più meritevoli e più soggette a razionamento (giovani, start-up, progetti innovativi, ecc.). Al fine di promuovere l'efficienza dell'intera filiera creditizia a supporto del settore agricolo, agroalimentare e forestale **non si escludono sinergie con strumenti finanziari disponibili a livello nazionale (strumenti ISMEA, Mediocredito centrale, ecc.), così come a livello UE (ad esempio, prestito intermediato bancario BEI, InvestEU, ecc.).**

[Per approfondire: PAC 2023-27: come cambiano i fondi europei per lo sviluppo rurale](#)

Credit slide: **Licciardo F., Cisilino F. (2022)**, Is there a way forward for financial instruments in Italy's rural development programmes?, SIEA XXX Convegno annuale, Roma, 23-24 giugno