

TAVOLO 9

MICROFINANZA PER LO SVILUPPO RURALE IN ITALIA E IN EUROPA

Presidente

Nunzia De Girolamo

Discussant

Giuseppe Blasi (MIPAAF), Raffaele Borriello (MIPAAF/ISMEA), Alessandro Cardente (La Buona Terra), Carla Cavallini (Rete d'informazione Europe Direct dell'Unione europea), Carlo De Angelis (Forum nazionale dell'agricoltura sociale - Coop. Agricoltura Capodarco), Enzo Patierno (Università La Sapienza di Roma), Riccardo Petrocca (Looking for Value Srl), Claudio Tagliaferro (Isfol)

CONCEPT NOTE

Il settore agricolo europeo è stato, fin dagli anni '60 del secolo scorso, ampiamente sovvenzionato attraverso la PAC - Politica Agricola Comune dell'Unione europea, al punto tale che in alcuni periodi l'incidenza della spesa a sostegno del comparto ha raggiunto punte del 74% del bilancio Ue. Negli ultimi decenni tale sostegno si è esteso a favore di veri e propri interventi di sviluppo rurale.

Il nuovo corso delle politiche dell'Unione europea avviate dal Presidente Juncker pone, tra l'altro, l'accento su forme di sostegno pubblico europeo basate non più solo sul sistema delle sovvenzioni, ma sugli strumenti finanziari.

Secondo il Regolamento Ue 966 del 2012 per "strumenti finanziari" sono da intendersi le misure di sostegno finanziario dell'Unione fornite a titolo complementare dal bilancio per conseguire uno o più obiettivi strategici specifici dell'Ue. Tali strumenti possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio, e possono, essere associati a sovvenzioni.

Gli strumenti finanziari possono essere sempre più preziosi per moltiplicare l'effetto dei fondi dell'Ue qualora questi ultimi vengano messi in comune con altri fondi e comportino un effetto moltiplicatore. Tuttavia gli strumenti finanziari non possono essere

assimilati a servizi o sovvenzioni e dovrebbero essere utilizzati solo a condizioni molto rigorose, in modo tale da evitare rischi finanziari e rischi di distorsioni di mercato contrarie alla normativa in materia di aiuti di Stato.

Per questo è sempre necessaria una valutazione ex ante che dimostri la loro maggiore efficacia per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'Unione rispetto ad altre forme di finanziamento dell'Unione, comprese le sovvenzioni.

Da tale processo non è escluso il mondo agricolo e rurale, ricerca agricola, agro-alimentare e forestale incluse (in linea con il Partenariato Europeo per l'Innovazione - PEI - in materia di *Produttività e sostenibilità dell'agricoltura*, lanciato dalla Commissione europea il 29 febbraio 2012) per il quale è stato proposto congiuntamente da Commissione europea e Banca europea degli investimenti, un nuovo pacchetto di strumenti finanziari a seguito della firma di un *memorandum d'intesa* tra le due istituzioni Ue, il 14 luglio 2014.

Inoltre con il Regolamento Ue 1303/2013 sulle disposizioni comuni ai fondi strutturali e d'investimento europeo (SIE) al Titolo IV si ribadisce che tali fondi possono intervenire per sostenere strumenti finanziari, anche quando sono organizzati attraverso fondi di fondi. Gli strumenti finanziari vengono attivati per sostenere investimenti che si prevede siano finanziariamente sostenibili e non diano luogo a un finanziamento sufficiente da fonti di mercato. Il sostegno di strumenti finanziari è basato sempre su una valutazione *ex ante* che abbia fornito evidenze sui fallimenti del mercato o condizioni di investimento non ottimali, nonché su livelli e ambiti in cui sia riscontrata chiara necessità di investimenti pubblici.

Tocca ora dunque agli Stati Ue e alle Regioni adattare e utilizzare questo modello per creare i propri strumenti finanziari, come fondi di garanzia, *equity* o fondi di rotazione o altri e inserirli come nuova misura nei propri *Programmi di sviluppo rurale*, a garanzia di prestiti destinati a investimenti o altre attività. Una possibilità, questa, ancora poco sfruttata dalle Autorità nazionali e regionali, stando alle bozze

dei nuovi Programmi di sviluppo rurale ancora in discussione a Bruxelles per il periodo 2014-2020.

Un *Programma di sviluppo rurale* che non prevede sin dal suo esordio strumenti finanziari debitamente giustificati da una valutazione *ex ante*, può essere eventualmente successivamente modificato per favorirne l'introduzione, previa approvazione del competente Comitato di Sorveglianza.

La necessità di investire nelle economie rurali Ue è enorme, mentre gli aiuti pubblici sono limitati da risorse finanziarie scarse e quello di cui c'è bisogno quindi è una maniera intelligente di usare i soldi pubblici, per attrarre investitori privati e sbloccare investimenti. Si tratta dunque di nuovi strumenti e nuove possibilità, ma partendo dalle risorse Ue già stanziare per la programmazione delle politiche di sviluppo rurale 2014-2020.


PREMESSA E CRITICITÀ

Gli attori dell'economia rurale non sempre trovano facile accesso al credito. Il più delle volte le banche sono riluttanti a concedere prestiti alle aziende agricole e ad altre imprese rurali, specialmente a quelle più piccole, poiché considerato rischioso. Quindi, le condizioni per ottenere un prestito diventano sempre più difficili e talvolta impossibili per assenza di garanzie che non si è in grado di fornire o per tassi di interesse che non ci si può permettere.

Gli aiuti erogati prevalentemente nella forma di sovvenzioni a fondo perduto. Una delle maggiori difficoltà riscontrate nel panorama italiano è rappresentata dalla necessità di possedere delle fidejussioni bancarie per poter presentare la richiesta di anticipo del contributo. Inoltre, il contributo ottenuto il più delle volte non garantisce una copertura integrale del fabbisogno di capitale oppure prevede una parte del contributo in anticipo e la restante parte a saldo. Tale struttura che caratterizza i contributi rende necessario l'apporto di fondi da parte di una controparte bancaria per completare l'attività di investimento. Il sistema di sovvenzioni erogate attraverso i *Programmi di sviluppo rurale* non sempre è rispondente alle necessità e alle reali capacità delle imprese più piccole

o quelle presenti nelle aree più marginali, come ad esempio nei territori di montagna o insulari. Inoltre i beneficiari delle sovvenzioni erogate attraverso i PSR appartengono sempre a categorie ben definite e alcuni attori dello sviluppo locale possono risultare soggetti non ammissibili (es. cooperative sociali). Viceversa non in tutti i casi il microcredito può essere adatto allo sviluppo rurale. Esistono, infatti, molte storie di successo rese possibili dagli strumenti di sovvenzionamento esistenti, come ad es. la Misura 121 o l'OCM vino.



OCM  Uino
 Occorre porre particolare attenzione al concetto di produttore agricolo, del settore primario e distinguere da soggetti che trasformano semplicemente prodotti agricoli o vendono alimenti.

Nella programmazione 2007-2013 strumenti finanziari a supporto dello sviluppo rurale sono stati messi a punto solo in 7 paesi Ue - tra cui l'Italia attraverso ISMEA - su 28.

Laddove sono stati introdotti si sono riscontrate numerose difficoltà, soprattutto nell'avviamento e nella definizione dei destinatari effettivi, con gravi rischi di disimpegno dei fondi.



L'attuale struttura della programmazione europea dello sviluppo rurale è troppo rigida e non vi sono misure specifiche che includano forme come il microcredito o la microassicurazione, sebbene l'Obiettivo Tematico 6, preveda la lotta alla povertà e all'esclusione sociale nelle aree rurali.

Nessun *venture capital* è stato messo a punto, ma solo fondi di garanzia.

I risultati sono deboli, e scarso si è rivelato l'interesse rispetto agli strumenti finanziari, tant'è che un Rapporto della Corte dei Conti Ue in materia analizza questi fatti.

Un altro aspetto importante da considerare è relativo agli strumenti di protezione dei produttori agricoli dai rischi di mercato nonché quelli climatici e ambientali. In particolare, si riscontrano in Italia le seguenti criticità:

- mancata estensione delle coperture assicurative

- ad aziende mai assicurate prima
- scarsa diffusione di coperture assicurative di tipo catastrofale (soglia e franchigia applicate all'intera produzione aziendale) con costi assicurativi ridotti;
- assenza di significative sinergie, finalizzate alla stabilizzazione del reddito complessivo, tra coperture assicurative contro le avversità atmosferiche e altre modalità di gestione del rischio;
- elevato fabbisogno contributivo.

Nella programmazione 2014-2020 solo 7 paesi Ue su 28 hanno previsto il ricorso a strumenti finanziari fin dall'inizio della programmazione per un valore complessivo tra i 340 e i 376 milioni di euro.

La valutazione *ex-ante* preliminare e obbligatoria comporta un processo di adozione lungo e complesso, perché deve toccare tutte le priorità e le focus area di un *Programma di sviluppo rurale*.

Sovvenzioni vs strumenti finanziari?

Va posta attenzione in tema di aiuti di Stato e di *de minimis*. Sarebbe possibile un accantonamento sul microcredito? Mancano le risorse nazionali.

SOLUZIONI/PROPOSTE

(distinte tra: strumenti finanziari, attività tecniche, normativa/regolamentazione, proposte progettuali, fondi di finanziamento, altro)

In questo contesto potrebbero trovare ampio spazio e rappresentare valide soluzioni gli strumenti di microcredito, microfinanza, microassicurazione e microleasing. In particolare si propone come esercizio preparatorio alla Programmazione post-2020 delle risorse Ue per lo sviluppo rurale, alcune azioni pilota:

- realizzazione di una analisi comparata dei Programmi di sviluppo rurale delle diverse Regioni e Province Autonome italiane per verificare l'esistenza di Misure eventualmente meglio finanziabili attraverso strumenti di microcredito e microfinanza e/o la fattibilità di una loro eventuale attivazione;

- lancio di un Focus Group a livello europeo nell'ambito del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI) in materia di Produttività e sostenibilità dell'agricoltura (ovvero di Gruppi o Operativi per l'Innovazione - GOI a livello regionale italiano) sull'utilizzo degli strumenti finanziari, di microcredito e di microfinanza quali strumenti innovativi per il settore agricolo e lo sviluppo rurale, in grado di contribuire alla creazione di un servizio di advisory e guidance, capace di offrire un servizio di assistenza multiregionale;
- collaborazione tra l'Ente Nazionale per il Microcredito, la Rete Rurale Nazionale (RRN) e ISMEA per promuovere la creazione di reti capaci di favorire lo scambio, la diffusione e la veicolazione delle buone pratiche a livello regionale, nazionale ed internazionale in materia di microcredito e microfinanza per lo sviluppo rurale;
- partecipazione dell'Ente Nazionale per il Microcredito ai tavoli tecnici promossi dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, affinché lo stesso ENM possa promuovere in seno alle stesse politiche gli strumenti della microfinanza, in particolare attraverso la RRN e ISMEA;



il MIPAAF a sua volta potrebbe farsi promotore e garante presso la Conferenza Stato-Regioni del-

- l'introduzione dello strumento di microcredito in Italia a favore del mondo agricolo e rurale;
- analisi delle possibilità offerte dall'ex-FAS, ora Fondo di Coesione, strumento che sarà rifinanziato a livello nazionale nel 2017;
 - avvio di un dialogo con il settore dei Confidi - consorzi di garanzia collettivi dei fidi (prestano garanzie per agevolare le imprese nell'accesso ai finanziamenti) e in particolare con i consorzi Agrifidi presenti sul territorio nazionale oltre che con il comparto assicurativo agricolo;
 - avvio di un dialogo con i Gruppi d'Azione Locale (GAL) LEADER sulla possibile integrazione di strumenti di microfinanza tra quelli utilizzabili nella realizzazione delle loro Strategie di Sviluppo

Locale; avvio di un dialogo con i CAA - Centro di Assistenza Agricola presenti su tutto il territorio nazionale al fine di promuovere lo strumento del microcredito;

- realizzazione di programmi di formazione e *capacity building* in grado di incentivare l'utilizzo di programmi di microfinanza e microcredito a sostegno dello sviluppo rurale e di formare una rete di advisor specializzati;
- realizzazione di programmi di divulgazione ed informazione degli strumenti finanziari a disposizione per ciascun segmento del settore dell'agricoltura;
- realizzazione di programmi di microfinanza rurale attraverso la costituzione di fondi rotativi e/o di garanzia, elaborati sulla base delle differenti specificità territoriali. Realizzazione di programmi di sostegno allo sviluppo rurale contenenti prodotti di microcredito, microassicurazioni e microleasing;
- creazione di uno strumento di accompagnamento con aiuto in regime de minimis in conto capitale o interesse per un massimo di 15.000 euro (sul modello della ex Legge Sabatini);
- creazione di uno strumento di pre-start-up finanziabile attraverso il microcredito, che abbia funzione di supporto e preparazione al primo insediamento in agricoltura per i giovani;
- creazione di uno strumento finanziabile attraverso il microcredito per la ristrutturazione dei debiti in tempi di crisi e per l'intercettazione dei bisogni in termini di capitale circolante ad integrazione degli strumenti finanziari esistenti. Costituzione di tavoli di lavoro tra istituzioni, enti ed esperti del settore agricolo con i rappresentanti del settore bancario, fondi pensione e assicurazioni al fine di poter definire dei piani di intervento congiunti e integrati;
- creazione di strumenti finanziari ed assicurativi che intercettino la domanda;
- condivisione di modelli di valutazione dei rischi specifici del settore agricolo e definizione di percorsi di *capacity building* per gli operatori dell'offerta di strumenti finanziari.