

Relazione speciale

## **Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Stampa	ISBN 978-92-872-2248-0	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/389958	QJ-AB-15-004-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2260-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/526691	QJ-AB-15-004-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2305-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/043890	QJ-AB-15-004-IT-E

© Unione europea, 2015

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della figura 1 è necessario richiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

*Printed in Luxembourg*

Relazione speciale

## **Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,  
secondo comma, TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica questi compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, prendendo in considerazione i rischi sul piano della conformità o della performance, il livello delle entrate o delle spese, i futuri sviluppi e l'interesse politico e pubblico.

Questo controllo di gestione è stato condotto dalla Sezione I, presieduta da Rasa Budbergytė, Membro della Corte, che è specializzata nel settore di spesa relativo alla Conservazione e gestione delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Kersti Kaljulaid, Membro della Corte, coadiuvata da Peeter Lätti, capo Gabinetto, Helder Faria Viegas, capo unità, Bertrand Tanguy, capo dell'équipe, Jan Huth, vice capo dell'équipe; Christine Kleinsasser, auditor, Ioannis Papadakis, auditor, Roberto Resegotti, auditor e Jolanta Zemaitė, auditor.



*Da sinistra a destra: J. Zemaitė, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.*

## Paragrafi

### **Abbreviazioni e termini tecnici**

### I-IX **Sintesi**

### 1-15 **Introduzione**

### 4 **Precedenti audit della Corte**

### 5-7 **La logica alla base degli strumenti finanziari**

### 8 **Sviluppi recenti**

### 9-12 **Strumenti finanziari nello sviluppo rurale**

### 13-15 **Gestione degli strumenti finanziari nello sviluppo rurale**

### 16-20 **Estensione e approccio dell'audit**

### 21-95 **Osservazioni**

### 21-50 **Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli strumenti finanziari sono stati adeguatamente costituiti e capitalizzati?**

22-29 Il quadro di riferimento della programmazione non è stato preparato in modo soddisfacente

30-40 Le norme che disciplinano la spesa sono comunque favorevoli per gli Stati membri

41-50 Significativa sovracapitalizzazione degli strumenti finanziari

51-71 **Nel periodo 2007-2013 gli strumenti finanziari hanno prodotto buoni risultati?**

53-61 Gli strumenti finanziari non sono riusciti a far «ruotare» il denaro

62-68 L'effetto di leva è raro e alcuni fondi sono stati costituiti troppo tardi

69-71 Il monitoraggio degli strumenti finanziari nel periodo 2007-2013 non ha fornito informazioni sufficientemente pertinenti sulla performance realizzata

- 72-80 **Nel periodo 2007-2013 esistevano adeguate disposizioni in materia di liquidazione e di strategia di uscita?**
- 75-77 La chiusura non era stata ben preparata e le disposizioni sono state interpretate diversamente dagli Stati membri e dalla Commissione
- 78-80 Disposizioni poco chiare sulla strategia di uscita
- 81-95 **Il quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 è potenzialmente in grado di introdurre i necessari miglioramenti a gli strumenti finanziari?**
- 82 Alcuni significativi miglioramenti nel nuovo quadro giuridico...
- 83-95 ... ma permangono determinati ostacoli
- 96-103 **Conclusioni e raccomandazioni**
- Allegato I — Stima della sovracapitalizzazione dei fondi di garanzia al 31 dicembre 2013 in base al coefficiente di esposizione al rischio**
- Allegato II — Riepilogo delle principali debolezze che riducono la performance degli strumenti finanziari controllati**

## **Risposta della Commissione**

## Abbreviazioni

**FEASR:** Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

**Fondi SIE/ESIF:** Fondi strutturali e d'investimento europei

**PSR:** Programma di sviluppo rurale

**SIF/SF:** Strumento di ingegneria finanziaria. Ribattezzato Strumento finanziario per il periodo 2014-2020

## Termini tecnici

**Accordo di finanziamento:** accordo tra uno Stato membro (o un'autorità di gestione) ed il gestore di un fondo, che stabilisce le modalità e le condizioni di finanziamento.

**Asse (plurale: assi):** un insieme coerente di misure con obiettivi specifici derivanti direttamente dalla loro attuazione e che contribuiscono a uno o più obiettivi della politica di sviluppo rurale. Ad esempio, le misure dell'asse 1 contribuiscono a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, mentre le misure dell'asse 3 mirano a contribuire alla qualità della vita nelle zone rurali e alla diversificazione dell'economia rurale.

**Autorità di gestione:** ente nazionale o regionale designato da uno Stato membro per gestire un programma di sviluppo rurale.

**Coefficiente di esposizione al rischio:** limite massimo di insolvenze considerato accettabile per la gestione di un dato fondo di garanzia. Ad esempio, il coefficiente di esposizione al rischio è 1:5 quando si prevede che al massimo il 20 % delle garanzie potrebbero dover coprire debitori insolventi.

**Destinatario finale:** individuo o ente che riceve sostegno da uno strumento finanziario.

**Fondi di capitale di rischio:** fondi privati con fini di lucro che forniscono capitale generalmente a imprese nuove, con elevate potenzialità ed alto rischio.

**Fondi di garanzia:** i fondi di garanzia forniscono garanzie finanziarie per prestiti richiesti da imprese o organismi rurali, facilitando così l'accesso al credito bancario per questi soggetti. Questi fondi sono detti «rotativi» per il fatto che, quando i prestiti contratti dai singoli progetti vengono rimborsati, le garanzie vengono svincolate consentendo così di prestare nuove garanzie. I fondi di garanzia possono reimpiegare e far «girare» i fondi grazie ad un moltiplicatore del capitale del fondo.

**Fondi per prestiti:** i fondi per prestiti forniscono denaro per prestiti a progetti di sviluppo di piccole imprese. Sono detti «rotativi» in quanto le somme per nuovi prestiti sono disponibili non appena i singoli progetti rimborsano i prestiti precedenti.

**Fondo rotativo:** sistema con cui il denaro ricavato dagli strumenti finanziari viene reimpiegato o «fatto girare» dopo essere stato utilizzato.

**Garanzia:** impegno, assunto da un terzo (garante), a pagare i debiti del mutuatario. Quando i mutuatari non possono rimborsare il prestito, il garante è responsabile del pagamento.

**Gestione concorrente:** una delle modalità di esecuzione del bilancio dell'UE. La gestione è detta «concorrente» quando i progetti finanziati dall'UE sono gestiti da enti nazionali o regionali (qui denominati «autorità di gestione»). La Commissione svolge un ruolo di supervisione.

**Gestore del fondo:** ente incaricato dell'attuazione di una strategia di investimento e della gestione di un portafoglio di investimenti relativi ad uno strumento finanziario.

**Leva:** in questo caso, quanti euro di finanziamento (pubblico e/o privato) sono stati garantiti o pagati per attività rurali per ogni euro di finanziamento pubblico (UE e/o Stato membro).

**Liquidazione:** nel contesto della chiusura di un PSR alla fine del periodo di programmazione, procedura applicata al fondo per stabilire gli importi ammissibili al cofinanziamento FEASR.

**Misura:** regime di aiuto per l'attuazione di una politica. Le **misure di investimento** sono misure che forniscono sostegno finanziario per investimenti in macchinari e attrezzature, edifici e/o altri lavori.

**Organismo pagatore:** ente nazionale o regionale responsabile della valutazione, del calcolo e del pagamento delle sovvenzioni agricole.

**Periodo di programmazione:** periodo a cui si riferiscono i programmi di sviluppo rurale.

**Realizzazioni e risultati:** le realizzazioni sono attività realizzate direttamente dagli strumenti finanziari. Ad esempio, il «numero di garanzie prestate» può essere una realizzazione di un fondo di garanzia. I risultati sono gli effetti diretti o i cambiamenti risultanti dall'attuazione di un progetto. Ad esempio, ottenere un prestito da una banca è un «risultato» per i destinatari finali.

**Sovracapitalizzazione:** situazione che si verifica quando l'importo versato nel capitale di un SIF è troppo grande in relazione all'importo fornito ai destinatari finali sotto forma di prestiti o di garanzie emesse.

**Tasso di esborso/tasso di erogazione:** nel caso dei fondi per prestiti, quota del capitale investito nel fondo che è versata ai destinatari finali. Per i fondi di garanzia, quota del capitale investito nel fondo utilizzata per garantire i prestiti ai destinatari finali.

## I

Gli strumenti finanziari (fino al 2014 denominati «strumenti di ingegneria finanziaria») sono stati applicati per la prima volta in agricoltura nel periodo di programmazione 2000-2006 e sono stati prorogati nel periodo 2007-2013 allo scopo di aiutare gli agricoltori e le piccole aziende agricole ad ottenere finanziamenti privati per progetti di investimento nel settore rurale. Questi strumenti, attraverso i fondi per prestiti o i fondi di garanzia, hanno lo scopo di attirare capitali supplementari pubblici e/o privati (effetto di leva) e consentire il reimpiego dei fondi inizialmente assegnati (effetto di rotazione). Alla fine del 2013, l'UE e gli Stati membri avevano contribuito con circa 700 milioni di euro agli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale.

## II

Il quadro giuridico che disciplina gli strumenti finanziari è stato esteso anche al periodo 2014-2020 durante il quale la Commissione intende massimizzare l'impatto prodotto dai fondi dell'UE. L'obiettivo è accrescere l'uso di tali strumenti nei prossimi anni e far sì che gli Stati membri si impegnino ad utilizzarli maggiormente, almeno fino a due volte l'impiego attuale, in settori di investimento fondamentali.

## III

Nel presente audit la Corte ha voluto esaminare se gli strumenti finanziari siano stati efficaci nel settore dello sviluppo rurale e se abbiano la potenzialità di esserlo in futuro. A tal fine, ha inteso accertare se siano stati adeguatamente concepiti e gestiti nel periodo di programmazione 2007-2013 e in che misura i cambiamenti introdotti per il periodo 2014-2020 potranno incidere in modo significativo sulle principali carenze individuate.

## IV

La Corte conclude che, nel complesso, gli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale non sono stati efficaci e, sebbene il periodo 2014-2020 appaia potenzialmente promettente, ottenere l'impatto desiderato costituirà una difficile sfida. La Corte ha osservato che, nel periodo di programmazione 2007-2013, le argomentazioni a favore della creazione degli strumenti finanziari nel periodo di programmazione 2007-2013 non erano chiare e che questi ultimi erano sovracapitalizzati. In particolare, il quadro giuridico non ha tenuto conto delle specificità della politica di sviluppo rurale e non vi è stata una valutazione dei bisogni effettivi.

## V

La Corte ha concluso inoltre che non esistevano informazioni attendibili e quantificabili per giustificare il tipo di strumento finanziario posto in essere, determinare la domanda di strumenti finanziari nel settore dell'agricoltura e dimostrare l'adeguatezza del capitale stanziato per il fondo. La Corte ha stimato che i fondi di garanzia fossero sovracapitalizzati di 370 milioni di euro alla fine del 2013.

## VI

La Corte ha inoltre concluso che gli strumenti finanziari non avevano operato come previsto e che, di conseguenza, non avevano esplicato appieno le loro potenzialità in termini di effetto di leva ed effetto di rotazione. Tale situazione è stata in parte dovuta ai ritardi nell'attuazione (come il fatto che gli strumenti finanziari erano stati costituiti tardivamente oppure non nel momento più adatto). Inoltre, il quadro giuridico non ha incluso disposizioni adeguate che incentivassero a conseguire i benefici attesi. Infine, né la Commissione né gli Stati membri avevano introdotto sistemi di monitoraggio adeguati, che fornissero dati affidabili per mostrare se gli strumenti avessero raggiunto gli obiettivi stabiliti.

## VII

L'analisi della Corte ha incluso un esame della liquidazione degli strumenti e le relative strategie di uscita. La Corte conclude che, per il periodo di programmazione 2007-2013, non erano stati definiti criteri precisi per stabilire il saldo degli strumenti finanziari da pagare alla fine del periodo di programmazione né obblighi relativi alla strategia di uscita, principalmente per l'assenza di norme e istruzioni chiare da parte della Commissione a tale proposito.

## VIII

La Corte ha rilevato che il quadro giuridico per il periodo 2014-2020 può potenzialmente introdurre i necessari miglioramenti. Tuttavia, permangono ostacoli ad un più diffuso utilizzo degli strumenti finanziari e, anche se sono state introdotte disposizioni specifiche per ridurre l'attuale problema della sovracapitalizzazione, il rischio potrebbe persistere. Inoltre, non è stato posto sufficiente accento sugli effetti a lungo termine e gli strumenti finanziari rischiano di rimanere troppo legati alle sovvenzioni. Infine, questioni fondamentali attinenti alla performance, ossia l'effetto di leva e l'effetto di rotazione, non sono state adeguatamente risolte.

## IX

La Corte formula le seguenti raccomandazioni:

a) la Commissione dovrebbe:

- incentivare maggiormente gli Stati membri a costituire strumenti finanziari per lo sviluppo rurale, individuando i problemi, le caratteristiche specifiche e gli ostacoli esistenti in tale ambito e incoraggiare attivamente gli Stati membri ad utilizzare, ove opportuno, tali strumenti;
- fornire orientamenti e promuovere attivamente la qualità delle valutazioni ex ante obbligatorie degli Stati membri, che dovrebbero essere uno strumento essenziale per evitare la sovracapitalizzazione;

- stabilire norme e obiettivi adeguati per l'effetto di leva e l'effetto di rotazione;
  - definire modalità d'attuazione pratica precise, in tempo utile, prima della chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, che includano una adeguata strategia di uscita;
- b) la Commissione e gli Stati membri dovrebbero stabilire norme chiare per la transizione da un periodo di programmazione all'altro;
- c) gli Stati membri dovrebbero:
- riservare agli strumenti finanziari una determinata quota della dotazione FEASR disponibile e, in circostanze ben definite, rendere tali strumenti più interessanti rispetto alle sovvenzioni;
  - convalidare il coefficiente di esposizione al rischio mediante adeguate perizie tecniche, in modo da evitare la sovracapitalizzazione;
  - applicare le nuove disposizioni normative in modo da assicurare la massima flessibilità, costituendo ad esempio un unico strumento finanziario (che fornisca sia prestiti che garanzie) in grado di rispondere alle necessità;
  - prestare particolare attenzione ai potenziali rischi di effetto inerziale o di effetto di spiazzamento nell'atto di valutare le domande di finanziamento applicando indicatori adeguati. In presenza di tali rischi, gli strumenti finanziari potrebbero diventare l'opzione da preferire.
  - esaminare come le sovvenzioni e gli strumenti finanziari potrebbero essere combinati per pervenire ad un utilizzo ottimale delle risorse e massimizzare l'effetto di leva e di rotazione.

## 01

Gli strumenti finanziari (noti fino al 2014 come «strumenti di ingegneria finanziaria») sono strumenti del bilancio UE utilizzati per consentire ai beneficiari di ottenere finanziamenti sotto forma, ad esempio, di prestiti, garanzie o assunzione di partecipazioni. Si differenziano dalle sovvenzioni principalmente per il fatto che devono essere rimborsati, come illustrato nella **figura 1**.

## 02

Gli strumenti finanziari sono usati in quasi tutti i principali settori del bilancio UE (per le politiche interne gestite dalla Commissione centralmente o insieme ad istituzioni finanziarie, per le politiche di coesione e di sviluppo rurale, soggette alla gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri e per le politiche esterne)<sup>1</sup>.

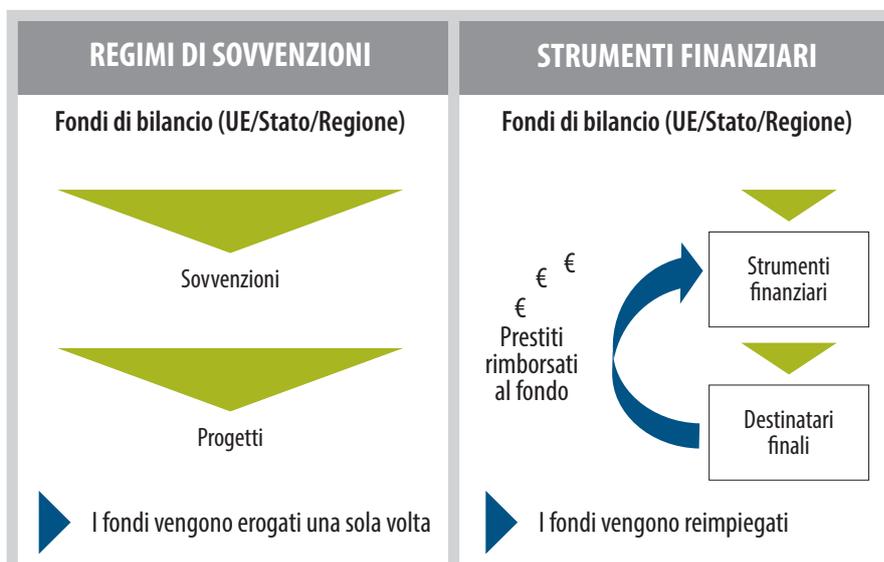
## 03

Nei settori a gestione concorrente, gli strumenti finanziari sono stati principalmente utilizzati nel settore della politica di coesione. In tale settore sono stati costituiti oltre 941 strumenti finanziari e il sostegno fornito dal bilancio UE e dai contributi nazionali ammontava a 14,3 miliardi di euro alla fine del 2013<sup>2</sup>.

- 1 Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2007-2013, poco più dell'1 % del bilancio dell'UE (13,6 miliardi di euro) è stato assegnato agli strumenti finanziari per le politiche interne e di coesione.
- 2 *Commission report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25), programming period 2007-2013, situation as at 31 December 2013* (Relazione della Commissione sui progressi conseguiti nel finanziamento e nell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria comunicati dalle autorità di gestione conformemente all'articolo 67, paragrafo 2, lettera j) del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25), per il periodo di programmazione 2007-2013, situazione al 31 dicembre 2013). Documento datato 19 settembre 2014, riferimento EGESIF\_14-0033-00.

Figura 1

### Confronto tra un regime basato sulle sovvenzioni e gli strumenti finanziari



Fonte: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes*, 2013.

## Precedenti audit della Corte

### 04

Fino ad oggi, la Corte ha svolto audit degli strumenti finanziari principalmente nel settore della coesione<sup>3</sup>. Il Parlamento europeo ha invitato la Corte dei conti ad effettuare un controllo trasversale di tali strumenti in tutti i settori d'intervento<sup>4</sup>. La presente relazione risponde a questa richiesta per quanto riguarda lo sviluppo rurale. In questo settore, alla fine del 2013 gli Stati membri avevano contribuito con circa 700 milioni di euro agli strumenti finanziari.

## La logica alla base degli strumenti finanziari

### 05

In un momento in cui le risorse disponibili nei bilanci pubblici sono soggette a vincoli, è fondamentale riuscire aumentare gli investimenti utilizzando meno denaro pubblico. Gli strumenti finanziari possono consentire un migliore utilizzo delle limitate risorse pubbliche, fornendo fondi per maggiori investimenti a partire da una stessa dotazione di bilancio. I fondi dovrebbero consentire di reimpiegare le risorse dello stanziamento iniziale utilizzato per la loro costituzione (effetto di rotazione) e stimolare il conseguimento degli obiettivi delle politiche attraendo ulteriori capitali pubblici e privati (effetto di leva). La logica alla base degli strumenti finanziari è illustrata nel  **riquadro 1**.

3 Cfr. relazione speciale n. 2/2012 *Strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale*. La principale conclusione è che «l'efficacia e l'efficienza delle misure sono inficiate da significative carenze, dovute principalmente all'inadeguatezza dell'attuale quadro normativo relativo ai Fondi strutturali» (<http://eca.europa.eu>).

4 Risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2012 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2010, sezione III — Commissione e agenzie esecutive (paragrafo 20).

## Riquadro 1

### La logica alla base degli strumenti finanziari

«Perseguimento degli obiettivi strategici UE: Gli strumenti finanziari innovativi perseguono specifici obiettivi strategici a livello UE [...]. Questi strumenti mirano a correggere eventuali errori/imperfezioni del mercato che portano a un finanziamento insufficiente di questi settori da parte delle fonti di mercato, ad esempio in quanto l'area è percepita come troppo rischiosa dal settore privato»<sup>5</sup>.

«Effetto di leva degli investimenti: lavorando con il settore privato su strumenti finanziari innovativi è possibile accrescere l'impatto del bilancio UE, stimolando un maggior numero di investimenti strategici e rafforzando così il potenziale di crescita dell'Unione»<sup>6</sup>.

«Effetto moltiplicatore del bilancio UE: un effetto moltiplicatore aggiuntivo viene raggiunto nel corso della durata dello strumento finanziario innovativo qualora i rimborsi di capitale o interessi e i proventi degli investimenti possano essere riutilizzati per lo strumento stesso. Questa caratteristica "rotativa" può aumentare considerevolmente la portata degli strumenti»<sup>7</sup>.

5 COM(2011) 662 definitivo del 19 ottobre 2011 «Un quadro per la prossima generazione di strumenti finanziari innovativi: le piattaforme UE di capitale e di debito».

6 COM(2011) 500 definitivo del 29 giugno 2011, «Un bilancio per la strategia Europa 2020».

7 COM(2011) 662.

## Introduzione

### 06

Il Consiglio<sup>8</sup> e la Commissione si attendevano che il ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 sarebbe aumentato rispetto a quello 2007-2013.

### 07

Nella decisione sul discharge per l'esercizio 2010<sup>9</sup>, il Parlamento europeo affermava che la Commissione aveva promosso un maggiore ricorso agli strumenti finanziari nel quadro finanziario pluriennale successivo<sup>10</sup>.

## Sviluppi recenti

### 08

Nella comunicazione «Un piano di investimenti per l'Europa»<sup>11</sup> la Commissione dichiara di voler massimizzare l'impatto dei fondi dell'UE. Invita pertanto gli Stati membri ad aumentare notevolmente l'uso degli strumenti finanziari in settori di investimento fondamentali nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)<sup>12</sup> per il periodo di programmazione 2014-2020 per ottenere almeno un raddoppio generale della spesa. A tal fine raccomanda inoltre di destinare una percentuale specifica al loro utilizzo<sup>13</sup>.

## Strumenti finanziari nello sviluppo rurale

### 09

La politica UE di sviluppo rurale è attuata attraverso i programmi di sviluppo rurale (PSR). Ciascun programma abbraccia un periodo di sette anni. Gli strumenti finanziari sono parte della politica di sviluppo rurale dal 2000.

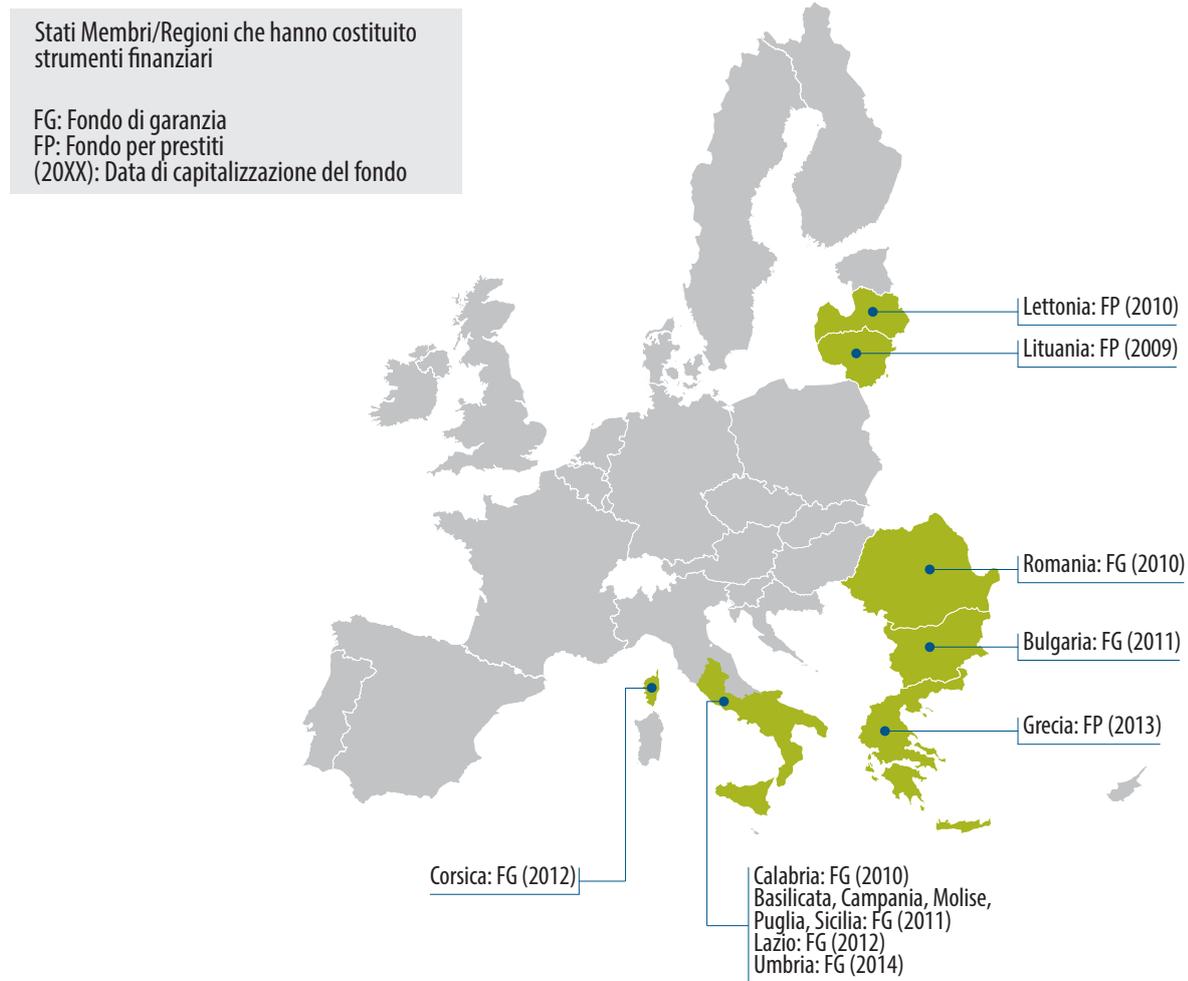
### 10

In tale settore, la principale base giuridica per il periodo di programmazione 2007-2013 è rappresentata dal regolamento(CE) n. 1974/2006 della Commissione<sup>14</sup>, che prevedeva tre tipi di strumenti finanziari: i fondi di capitale di rischio, i fondi di garanzia e i fondi prestati. In realtà, gli Stati membri hanno costituito 11 fondi di garanzia (in Bulgaria, Francia (Corsica), 8 diverse regioni italiane e Romania) e tre fondi per prestiti (in Grecia, Lettonia e Lituania) tra il 2009 e il 2014, ma nessun fondo di capitale di rischio (cfr. **figura 2**).

- 8 Cfr. paragrafo 26 delle conclusioni del Consiglio europeo (24-25 ottobre 2013) (EUCO 169/13) che recita: «I negoziati sulla programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (ESIF) dovrebbero essere usati per accrescere significativamente il sostegno globale dell'Unione tramite tali fondi a strumenti finanziari a effetto leva per le PMI nel 2014-2020, raddoppiando almeno nel contempo il sostegno in paesi la cui situazione resta critica».
- 9 Decisione del Parlamento europeo del 10 maggio 2012 sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2010, sezione III – (COM(2011)0473 – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)) P7\_TA(2012)0153.
- 10 COM(2011) 662 *final*, *ibid*.
- 11 COM(2014) 903 *final* del 26 novembre 2014.
- 12 Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.
- 13 Si raccomanda agli Stati membri di destinare una percentuale specifica delle allocazioni previste nei rispettivi accordi di partenariato per ognuno dei principali settori di investimento mediante strumenti finanziari, come segue: 50 % per il sostegno alle PMI, 20 % per le misure di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, 10 % per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, 10 % per i trasporti sostenibili, 5 % per il sostegno a ricerca e innovazione 5 % per l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse.
- 14 Regolamento(CE) n. 1974/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15).

Figura 2

**Strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013**



Fonte: Dati tratti dai relativi accordi di finanziamento.

## 11

Gli Stati membri utilizzano gli strumenti finanziari per attività mirate di cui agli assi 1 e 3 del PSR, per misure quali l'ammodernamento delle aziende agricole, accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali o la creazione e lo sviluppo di imprese. I fondi di garanzia forniscono garanzie finanziarie per prestiti richiesti da imprese o organismi, per facilitare in tal modo l'accesso al credito bancario per questi soggetti. Quando i responsabili dei singoli progetti rimborsano i prestiti contratti, le garanzie vengono svincolate, consentendo così di prestare nuove garanzie. I fondi per prestiti forniscono denaro per prestiti a progetti di sviluppo delle imprese. Le risorse per nuovi prestiti sono disponibili non appena i singoli progetti rimborsano i prestiti precedenti.

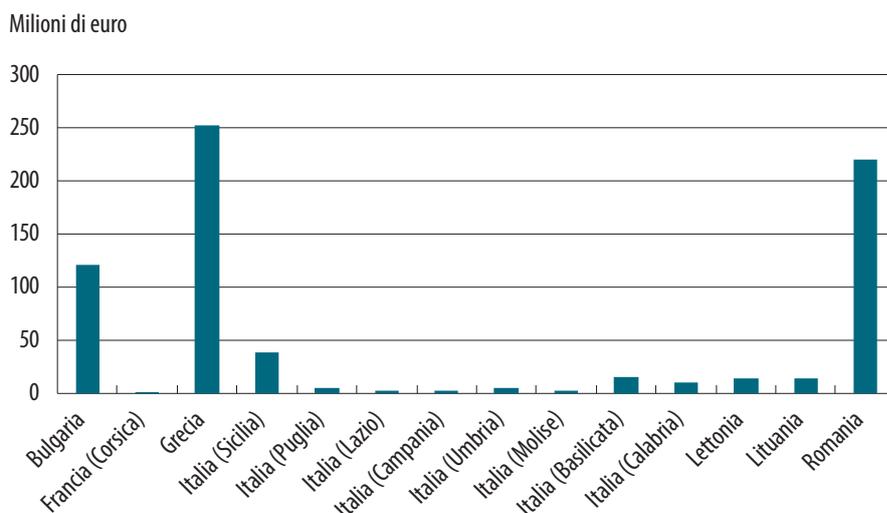
## 12

Sul totale di 700 milioni di euro<sup>15</sup> versati agli strumenti finanziari (cfr. paragrafo 4), i fondi pubblici ammontavano a 564 milioni di euro e la quota UE era di circa 444 milioni di euro. La **figura 3** mostra la ripartizione degli stanziamenti per Stato membro.

15 Questo importo includeva 138 milioni di euro di fondi privati pagati al fondo per prestiti in Grecia, oltre a 115 milioni di euro di denaro pubblico.

Figura 3

## Finanziamenti degli strumenti finanziari alla fine del 2013



Fonte: Dati tratti dai piani aziendali, dalle relative relazioni annuali sullo stato di avanzamento dei lavori e da calcoli della Corte.

### Gestione degli strumenti finanziari nello sviluppo rurale

#### 13

La Commissione e gli Stati membri attuano una gestione concorrente degli strumenti finanziari. La Commissione valuta e approva i PSR preparati e presentati dagli Stati membri, i quali adottano tutte le disposizioni legislative, normative ed amministrative richieste per garantire il corretto funzionamento degli strumenti finanziari. Le quattro principali parti in causa negli Stati membri sono l'autorità di gestione (generalmente il ministero dell'Agricoltura), il gestore del fondo, le istituzioni finanziarie (come banche ed istituti di credito) ed i destinatari finali (come imprese agricole e industrie di trasformazione alimentare).

#### 14

Le autorità di gestione progettano e attuano la vigilanza sugli strumenti finanziari. I gestori del fondo sono

tenuti ad attuare la strategia di investimento e verificare che gli investimenti raggiungano effettivamente gli obiettivi perseguiti. Le istituzioni finanziarie valutano la validità economica dei progetti presentati ed analizzano l'affidabilità dei beneficiari finali. Questi ultimi stipulano contratti (di prestito o garanzia) con i gestori del fondo e/o con le istituzioni finanziarie. I beneficiari finali sono anche responsabili dell'effettiva attuazione degli investimenti e del rimborso dei fondi alle istituzioni finanziarie, in linea con quanto disposto nei relativi contratti.

#### 15

Le responsabilità e i compiti specifici di ciascuna parte dipendono anche dal tipo di strumento finanziario applicato, in quanto i fondi per prestiti funzionano in modo diverso dai fondi di garanzia. Ad esempio, nel caso dei fondi per prestiti vi sono flussi finanziari in uscita, a differenza di quanto avviene per i fondi di garanzia, salvo in caso di destinatari insolventi.

### Strumenti finanziari in breve

- Strumenti rimborsabili: denaro che può essere reimpiegato nel settore di intervento a cui si applica il programma. L'effetto di rotazione è importante in un momento in cui i bilanci pubblici sono soggetti a vincoli.
- Un altro fondamentale effetto che si intende ottenere è l'afflusso di capitali privati aggiuntivi, che permettano di raggiungere gli obiettivi della politica UE: il cosiddetto effetto di leva.
- Scarsa esperienza in tali strumenti e modesta rilevanza degli stessi nel settore dello sviluppo rurale, in quanto fino ad ora gli strumenti finanziari erano stati utilizzati principalmente nel settore della coesione.
- Si utilizzano prevalentemente fondi di garanzia, anche se sono stati costituiti anche fondi per prestiti.
- I compiti in materia di gestione sono condivisi tra la Commissione e gli Stati membri.
- La Commissione promuove l'uso degli strumenti finanziari, ma esistono difficoltà di attuazione e rischi.

# Estensione e approccio dell'audit

## 16

L'audit mirava a stabilire se gli strumenti finanziari attuati nel quadro della politica di sviluppo rurale fossero stati ben concepiti e ben gestiti nel periodo di programmazione 2007-2013. Inoltre, di recente sono stati approvati i principali regolamenti per il periodo di programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020. Ciò ha consentito alla Corte di valutare in che misura i cambiamenti introdotti dal nuovo quadro giuridico possano produrre un impatto significativo sulle carenze principali individuate in seguito all'audit.

## 17

Il quesito generale di audit era il seguente:

**Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?**

Più specificamente, l'audit ha inteso rispondere ai seguenti quesiti:

- Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli strumenti finanziari sono stati adeguatamente costituiti e capitalizzati?
- Nel periodo 2007-2013 gli strumenti finanziari hanno prodotto buoni risultati?
- Nel periodo 2007-2013 esistevano adeguate disposizioni in materia di liquidazione e di strategia di uscita?
- Il quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 è potenzialmente in grado di introdurre i necessari miglioramenti agli strumenti finanziari?

## 18

La Corte ha stabilito criteri di audit riguardanti la concezione, l'attuazione e il monitoraggio/la valutazione degli strumenti finanziari. Tali criteri sono stati elaborati sulla base dell'esperienza acquisita in audit dalla Corte, della legislazione, di documenti e di altre pubblicazioni della Commissione. La Corte ha anche consultato esperti dell'OCSE<sup>16</sup> sulla validità e fattibilità di tali criteri di audit e ha esaminato la letteratura OCSE esistente in materia.

## 19

Sono state svolte visite di audit in Francia, Grecia, Lituania, Romania e Italia, assicurandosi che fossero inclusi sia fondi di garanzia<sup>17</sup> che fondi per prestiti<sup>18</sup>. In ciascuno Stato membro, sono stati raccolti elementi probatori, esaminandoli in base ai criteri di audit, attraverso interviste e l'analisi di documenti e dati. Nel corso di controlli documentali, gli auditor hanno anche raccolto ed analizzato ulteriori informazioni sugli strumenti finanziari attuati dagli Stati membri o dalle regioni che non sono state visitate (in particolare Bulgaria e Lettonia). Hanno inoltre intervistato funzionari della Commissione ed analizzato documenti in materia.

## 20

La Corte ha esaminato un campione di 37 autorità di gestione: di queste, 32 non avevano utilizzato alcuno strumento finanziario nell'ambito della politica di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013. Alla fine del 2013, queste autorità di gestione avevano assorbito circa il 90 % dei pagamenti FEASR per le misure di investimento fondamentali nell'ambito delle quali venivano utilizzati gli strumenti<sup>19</sup>. La finalità dell'indagine era principalmente di individuare le ragioni specifiche che avevano impedito loro, nella fase di pianificazione e progettazione, di creare uno o più strumenti finanziari.

16 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

17 Francia (Corsica), Italia (Puglia e Sicilia) e Romania.

18 Grecia e Lituania.

19 Segnatamente la misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole) e misura 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali).

## **Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli strumenti finanziari sono stati adeguatamente costituiti e capitalizzati?**

### **21**

Un'accurata preparazione del periodo di programmazione 2007-2013 era necessaria per creare una solida base per gli strumenti finanziari. In particolare, il quadro giuridico per gli strumenti finanziari avrebbe dovuto tener conto delle specificità della politica di sviluppo rurale ed includere una valutazione dei bisogni reali, basata su informazioni quantificate ed attendibili, che giustificasse il tipo di SIF richiesto, accertasse la domanda del mercato per il sostegno attraverso i SIF e dimostrasse l'adeguatezza del capitale stanziato per il fondo. La Corte ha esaminato queste caratteristiche principali della concezione degli strumenti finanziari per il periodo di programmazione 2007-2013.

## **Il quadro di riferimento della programmazione non è stato preparato in modo soddisfacente**

### **22**

La presente sezione valuta se il quadro giuridico per gli strumenti finanziari abbia tenuto conto delle specificità della politica di sviluppo rurale e sia stato basato su una solida valutazione dei bisogni. Presenta inoltre le informazioni fornite dagli Stati membri nel corso dell'indagine riguardo al basso utilizzo degli strumenti finanziari nel periodo 2007-2013.

## **Il quadro giuridico relativo agli strumenti finanziari per il periodo 2007-2013 non è stato concepito specificamente per le finalità dello sviluppo rurale**

### **23**

La Corte ha riscontrato che il quadro giuridico relativo agli strumenti finanziari per il periodo 2007-2013 risentiva fortemente del fatto di essere stato elaborato per la politica di coesione. La Commissione, nell'elaborare tale quadro giuridico, non è riuscita a dimostrare di aver valutato e tenuto conto delle specificità dello sviluppo rurale. Ad esempio, a differenza di quanto avveniva nella politica di coesione, nello sviluppo rurale la maggior parte dei potenziali beneficiari erano piccole aziende agricole, abituate a ricevere sovvenzioni non rimborsabili, e anche i progetti erano di dimensioni molto modeste. Inoltre, le autorità di gestione degli Stati membri non avevano sufficiente esperienza con tipi di finanziamento diversi dalle sovvenzioni.

### **24**

La Commissione non aveva sufficiente esperienza in strumenti finanziari nello sviluppo rurale su cui basare la propria azione nel periodo 2007-2013. Anche se nel periodo di programmazione 2000-2006 era effettivamente esistita una misura di ingegneria finanziaria a sé stante, in pratica solo il Portogallo e quattro regioni italiane<sup>20</sup> avevano creato degli strumenti finanziari. La misura di ingegneria finanziaria era stata quella meno attuata.

20 Basilicata, Calabria e Puglia (nell'ambito del FEAOG-Orientamento) e Marche (nell'ambito del FEAOG-Garanzia).

**25**

Il quadro giuridico per il periodo 2007-2013 prevedeva soltanto tre tipi di strumenti (cfr. paragrafo 10), senza alcuna spiegazione. Inoltre, dall'esame della letteratura OCSE e FAO<sup>21</sup> nonché da quanto comunicato dagli esperti dell'OCSE e dalle autorità nazionali durante le visite negli Stati membri, la Corte ha rilevato che nel settore agricolo venivano utilizzate in realtà altre tipologie di strumenti, come il finanziamento sulla base della ricevuta di magazzino<sup>22</sup>.

**Obiettivi generali e nessuna valutazione precisa delle effettive necessità****26**

Gli Stati membri che hanno utilizzato gli strumenti non hanno definito obiettivi specifici e misurabili. Gli obiettivi erano invece alquanto vaghi e pertanto non sono stati considerati utili per valutare se si fosse ridotto il deficit di credito. Esempi di definizioni di obiettivi sono forniti nel  **riquadro 2**.

- 21 Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura.
- 22 Le ricevute sono emesse come prova dell'avvenuto deposito da parte di determinati depositanti di specifici prodotti di quantità e qualità dichiarata in specifici siti. Questi prodotti possono essere usati come garanzia per ottenere un finanziamento.

**Riquadro 2****Esempi di obiettivi utilizzati per gli strumenti finanziari**

In Grecia, gli obiettivi che ci si prefiggeva di raggiungere con l'istituzione del fondo per prestiti erano indicati in termini generali nel PSR rivisto: includevano l'aumento della liquidità per i destinatari finali/mutuatari, la concessione di prestiti da parte delle banche a condizioni favorevoli per sostenere l'imprenditorialità, nonché un più veloce assorbimento dei fondi FEASR.

In Lituania, l'obiettivo del fondo per prestiti incluso nel PSR era di consentire l'accesso al credito per investimenti che perseguissero gli obiettivi indicati nelle misure.

In Italia (Puglia e Sicilia), l'obiettivo perseguito dallo strumento finanziario era di accrescere l'accesso al credito per le imprese agricole. Il PSR non specificava altri obiettivi.

Nel PSR rumeno, gli obiettivi dei regimi di garanzia erano i seguenti: migliorare l'accesso al credito per lo sviluppo rurale e accrescere l'interesse e la fiducia delle istituzioni finanziarie nell'economia rurale.

**27**

La valutazione dei bisogni reali non era basata su informazioni attendibili e quantificabili e non erano disponibili valutazioni formali del deficit di credito per nessuno degli Stati membri che avevano utilizzato gli strumenti finanziari. Se la normativa non richiedeva in effetti alcuna valutazione del deficit di credito, non erano però stati condotti neppure altri tipi di analisi di uguale valore probatorio, come informazioni

quantificate sulla natura del fabbisogno e sul tipo più adeguato di strumento finanziario. Tutti i programmi si limitavano ad indicare la carenza di liquidità e difficoltà generali incontrate dal settore agricolo nell'ottenere accesso al credito. Questa debolezza delle valutazioni iniziali del fabbisogno è all'origine della sovracapitalizzazione di buona parte degli strumenti finanziari creati (cfr. paragrafo 43).

**La maggior parte degli Stati membri non riteneva utili gli strumenti finanziari**

**28**

Dall'indagine della Corte si è avuta conferma che la maggior parte degli Stati membri non riteneva utili gli strumenti finanziari<sup>23</sup>. L'idoneità degli strumenti finanziari in relazione alle caratteristiche della maggior parte dei beneficiari del FEASR è stato un problema fondamentale per le autorità di gestione. La principale ragione menzionata era la debole domanda di strumenti finanziari, in quanto i potenziali beneficiari non avevano familiarità con tali strumenti ed erano abituati a finanziare i progetti mediante sovvenzioni.

**29**

La tabella che segue conferma lo scarso interesse per gli strumenti finanziari nel periodo di programmazione 2007-2013: circa l'1,5 % degli importi del FEASR spesi per i corrispondenti assi 1 e 3 dello sviluppo rurale è stato pagato attraverso strumenti finanziari (cfr. **tabella 1**).

**Le norme che disciplinano la spesa sono comunque favorevoli per gli Stati membri**

**30**

La Corte ha riscontrato che gli strumenti finanziari erano interessanti per alcuni Stati membri: consentivano infatti di velocizzare la spesa, facilitando così l'applicazione di alcune disposizioni sull'assorbimento dei fondi. Potevano inoltre anche generare entrate (interessi).

23 Il quadro giuridico di riferimento non teneva conto (o non teneva adeguatamente conto) delle peculiarità dello sviluppo rurale; la popolazione di beneficiari, in particolare gli agricoltori, erano abituati a ricevere sovvenzioni; non erano stati individuati sufficienti vantaggi legati al ricorso agli strumenti finanziari rispetto a quelli di altre misure di sostegno; il sostegno attraverso gli strumenti finanziari non si adattava alle caratteristiche tradizionali dei beneficiari del FEASR e non erano stati individuati i bisogni o la domanda di strumenti finanziari esistenti nel settore dello sviluppo rurale.

Tabella 1

**Importi FEASR pagati a strumenti finanziari sul totale della spesa FEASR**

	Importo (milioni di euro)	Percentuale rispetto ai pagamenti FEASR per assi 1 e 3 fino al 15 ottobre 2014 (compresi anticipi)
Spesa cumulata dichiarata del FEASR per gli assi 1 e 3 (4° trim. 2006 - 3° trim. 2014) <sup>1</sup>	32 767	100,00 %
Strumenti finanziari (quota massima disponibile FEASR per capitale del fondo fino alla dichiarazione del 3° trim. 2014) <sup>2</sup>	530	1,62 %

1 Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale – Allegato alla nota informativa sui programmi di sviluppo rurale – Comitato per lo sviluppo rurale – 19 novembre 2014.

2 Calcolo della Corte sulla base delle dichiarazioni di spesa trimestrali.

### Contributi agli strumenti finanziari trattati come spese sostenute

#### 31

Il regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio dispone che la Commissione effettui i pagamenti intermedi allo scopo di rimborsare le spese sostenute per l'attuazione dei programmi<sup>24</sup>. Il regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione dispone che le spese dichiarate alla Commissione includano le spese totali sostenute per la costituzione degli strumenti finanziari o per la partecipazione agli stessi<sup>25</sup>. Questa disposizione ha consentito agli Stati membri di dichiarare livelli di spesa superiori a quelli realmente sostenuti.

### Interessi maturati dagli Stati membri

#### 32

La legislazione ammette inoltre che l'intero ammontare del capitale del fondo possa essere richiesto e pagato sin dall'istituzione degli strumenti finanziari. Gli Stati membri erano incentivati ad agire in tal senso in quanto potevano guadagnare sugli interessi maturati investendo il capitale del fondo. Il caso che meglio illustra questa situazione è stato rilevato in Romania, dove l'importo totale del capitale del fondo è stato pagato in un'unica soluzione e detenuto su conti nazionali. Dato il tipo di strumento finanziario costituito (fondo di garanzia) ed il basso tasso di insolvenza (*default rate*)<sup>26</sup> (inferiore all'1%), lo Stato membro non ha avuto di fatto bisogno di spendere l'intero capitale, per cui ha potuto maturare notevoli importi a titolo di interessi. Fino alla fine del 2013, la Romania ha così guadagnato in totale circa 50 milioni di euro.

### Le garanzie svincolate alla fine del periodo di programmazione erano ammissibili al cofinanziamento UE

#### 33

I prestiti concessi ai destinatari finali e poi rimborsati al fondo, o le garanzie emesse a copertura dei prestiti e poi svincolate, erano considerati ammissibili al cofinanziamento FEASR alla fine del periodo di programmazione. Di conseguenza, lo Stato membro in causa poteva tenere i fondi anche se, alla fine, non sussisteva più il rischio (il prestito era stato rimborsato) o non vi era mai stato alcun costo o flusso monetario reale (garanzie svincolate). Anche se tale fattispecie è conforme al regolamento di attuazione<sup>27</sup>, la Corte sottolinea che i principi di una sana gestione finanziaria non sono rispettati quando le garanzie svincolate vengono considerate spese ammissibili, in quanto non hanno mai dato luogo in pratica a esborsi monetari (cfr. anche i paragrafi 75 e 77).

- 24 Articolo 26 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1)
- 25 Articolo 52, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione.
- 26 Definito come l'importo delle garanzie non rimborsate rispetto all'importo delle garanzie emesse.
- 27 Regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione.

### Strumenti finanziari creati per far sì che denaro pubblico (prestiti/garanzie) aiuti a far spendere denaro pubblico (sovvenzioni)

#### 34

Nel periodo di programmazione 2007-2013, gli strumenti finanziari venivano usati principalmente per favorire l'erogazione dei fondi FEASR, ma il loro impatto sull'assorbimento delle sovvenzioni non è sempre dimostrato dai dati disponibili. Fattori strutturali hanno anch'essi impedito questo impatto (cfr. **riquadro 3**).

#### 35

Gli strumenti finanziari erano stati costituiti in modo che il denaro pubblico (prestiti/garanzie) potesse contribuire a far spendere altro denaro pubblico (sovvenzioni), invece che a fornire un'alternativa alle sovvenzioni. Per tutti gli strumenti finanziari attuati nel periodo 2007-2013 dagli Stati membri visitati, la Corte ha rilevato che l'accesso era riservato soltanto a coloro che avevano richiesto sovvenzioni (accesso indiretto).

#### Riquadro 3

### Difficoltà strutturali nell'ottenere accesso al credito in Romania

L'organismo pagatore riteneva che, in ultima analisi, i progetti approvati per un totale di 700 milioni di euro nell'ambito di tutte le misure di investimento non avevano potuto essere attuati in quanto i beneficiari finali non erano riusciti ad ottenere prestiti o non disponevano di attività da fornire in garanzia. Circa il 69 % degli annullamenti di progetti fino al giugno 2014 era dovuto alla mancanza della quota di cofinanziamento. A causa di fattori strutturali (limitato interesse delle banche per l'agricoltura, mancanza di informazioni storiche sui crediti, assenza di altre garanzie adeguate, progetti giudicati dalle banche non economicamente validi), anche in presenza di uno strumento finanziario in Romania permaneva un deficit di credito e l'assorbimento delle sovvenzioni collegate alle garanzie era ancora basso. I dati disponibili al 31 marzo 2014 mostrano che circa il 15 % di tutta la spesa per sovvenzioni era assistita da una garanzia prestata da un fondo di garanzia cofinanziato dall'UE per i prestiti richiesti per finanziare il progetto.

#### 36

La Corte ha riscontrato casi specifici in Italia (Puglia e Sicilia), Lituania e Romania, in cui l'importo totale della sovvenzione e dello strumento finanziario messi insieme si avvicinava all'importo dei costi ammissibili del progetto, era uguale o addirittura superiore ad esso. Pertanto, alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, vi era il rischio che alcuni progetti venissero finanziati al 100 % da denaro pubblico.

#### 37

Nel settore della coesione, tale situazione è esplicitamente impedita dal fatto che gli strumenti finanziari e le sovvenzioni operano separatamente. Gli strumenti finanziari non possono coprire i costi di un progetto che beneficia già del sostegno di una sovvenzione.

**In determinati casi, gli strumenti finanziari hanno contribuito a limitare l'applicazione della regola del disimpegno**

**38**

Il regolamento (CE) n. 1290/2005 include un meccanismo per favorire l'esecuzione finanziaria dei programmi. Contiene una norma che impone alla Commissione di «disimpegnare» (annullare) parte di una dotazione annuale che non sia stata utilizzata entro due anni (nota anche come la regola «N+2»)<sup>28</sup>. La finalità di questa regola è di «contribuire ad accelerare l'attuazione dei programmi e alla sana gestione finanziaria»<sup>29</sup>. La Corte ha già sottolineato in più occasioni il rischio che gli strumenti finanziari contribuiscano ad aggirare questa regola<sup>30</sup>.

**39**

Anche la Commissione riconosce l'esistenza di tale rischio in relazione ad alcuni Stati membri<sup>31</sup>. La Corte ha riscontrato che tale rischio esisteva in Bulgaria, Grecia ( **riquadro 4**) e in Italia (Sicilia) al momento in cui i fondi erano stati costituiti.

- 28 Articolo 29 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.
- 29 Relazione annuale di attività 2013 della DG Agricoltura e sviluppo rurale: allegato 10, pag. 158.
- 30 Relazione annuale della Corte sull'esercizio 2010 (paragrafo 4.33) (GU C 326 del 10.11.2011) e sull'esercizio 2012 (paragrafo 4.7) (GU C 331 del 14.11.2013); parere n. 7/2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 (paragrafo 49) (GU C 47 del 17.2.2012); relazione speciale n. 2/2012 (paragrafo 54); documento della Corte (2014), «Rassegna della spesa dell'UE per agricoltura e coesione 2007-2013» (paragrafo 21) (<http://eca.europa.eu>).

**Riquadro 4**

**Situazione relativa all'applicazione della regola «N+2» in Grecia**

In Grecia, nel dicembre 2013 è stato effettuato un pagamento di 115 milioni di euro di fondi pubblici ad un fondo per prestiti. La Corte ha rilevato un elevato rischio che la costituzione del fondo servisse anche a limitare l'applicazione della regola «N+2». Questo perché:

- l'importo assegnato rappresentava una quota significativa dei fondi disponibili<sup>32</sup>;
- importi poco significativi erano stati versati ai destinatari finali (cfr.  **riquadro 5**);
- il rischio di disimpegno era significativo nel 2013.

32 Tra il 10 % e il 30 % della dotazione disponibile per le misure in causa.

**40**

Pertanto, in tre Stati membri sui sette che avevano istituito strumenti finanziari nel periodo di programmazione 2007-2013, questi sono stati costituiti e anche utilizzati per trattenere i fondi UE piuttosto che per far fronte a bisogni e perseguire gli obiettivi ufficialmente comunicati. Accettando tali pratiche, la Commissione non ha garantito il rispetto dei principi della sana gestione finanziaria<sup>33</sup>.

**Significativa sovracapitalizzazione degli strumenti finanziari**

**41**

La sovracapitalizzazione è una situazione che si verifica quando l'importo versato nel capitale degli strumenti finanziari è eccessivo rispetto all'importo fornito al destinatario finale sotto forma di prestiti o di garanzie emesse.

**42**

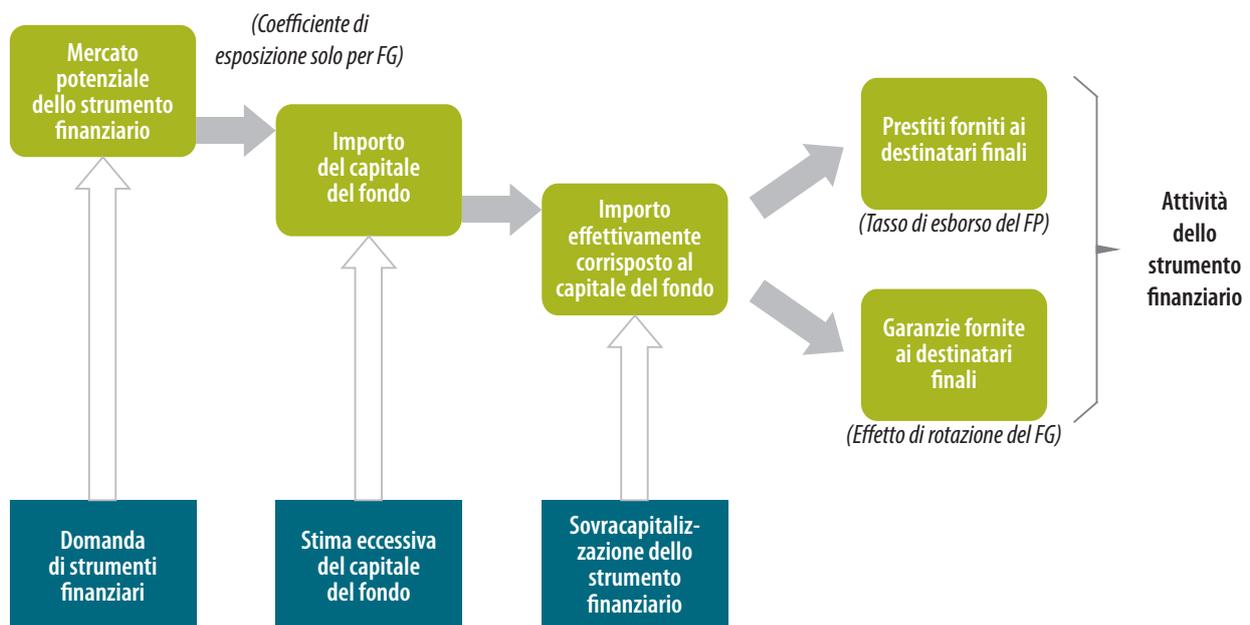
La **figura 4** mostra che il processo inizia con la determinazione del mercato potenziale dello strumento finanziario. Questa informazione serve per stimare il capitale del fondo. Una stima errata può determinare una sovracapitalizzazione dello strumento finanziario.

31 Nella risposta alla Relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2012, la Commissione stessa osserva «che alcuni Stati membri fanno un ampio uso [...] di strumenti di ingegneria finanziaria in modo da ridurre o evitare una perdita di fondi nel quadro delle regole N + 2».

33 Articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio e articolo 73 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

Figura 4

**Fattori che contribuiscono alla sovracapitalizzazione**



### Strumenti finanziari generalmente sovracapitalizzati

#### 43

La Commissione ha vigilato sul processo con cui viene stabilito l'importo del capitale fornito per gli strumenti finanziari. Nonostante ciò, la Corte ha riscontrato una significativa sovracapitalizzazione in Bulgaria, Grecia, Italia (Basilicata e Sicilia), Lituania e Romania. La Commissione è intervenuta concretamente soltanto nel caso della Bulgaria, giungendo a ridurre il capitale del fondo. Nel **riquadro 5** sono forniti esempi di sovracapitalizzazione.

### Una causa della sovracapitalizzazione è l'assenza di una valida analisi della domanda di strumenti finanziari negli Stati membri

#### 44

La Corte ha rilevato che gli Stati membri avevano tentato di stimare nei loro documenti operativi, come i piani aziendali, la domanda per gli strumenti finanziari costituiti, ma che si erano basati su stime approssimative del consumo di sovvenzioni. Analoghe debolezze sono state riscontrate in tutti gli strumenti finanziari controllati negli Stati membri (cfr. paragrafo 19), ad eccezione della Francia (Corsica). Le informazioni raccolte per i controlli documentali mostrano che debolezze simili esistevano anche in Bulgaria. Alcuni esempi sono descritti nel **riquadro 6**.

#### Riquadro 5

### Esempi di sovracapitalizzazione degli strumenti finanziari

In Grecia, un fondo per prestiti ha beneficiato di finanziamenti pubblici per 115 milioni di euro da spendere nel periodo 2014-2015. In realtà, solo 0,5 milioni di euro erano stati versati ai destinatari finali al novembre 2014.

In Lituania, era stato inizialmente pianificato un fondo da 130 milioni di euro, mentre in pratica lo stanziamento massimo è stato di soli 52 milioni di euro. Alla fine del 2013, il capitale del fondo era stato ridotto a 13,8 milioni di euro.

In Italia (Sicilia), l'importo pagato al fondo di garanzia era circa di 38 milioni di euro. Tale importo era ampiamente sovrastimato, considerando che l'assorbimento previsto era di circa 5 milioni di euro (cfr. paragrafo 55).

### Esempi di mancata analisi della domanda di strumenti finanziari

In Italia (Puglia e Sicilia), il principio applicato era di stimare la domanda potenziale di fondi di garanzia. Questi corrispondevano rispettivamente a circa il 75 % (Puglia) e il 50 % (Sicilia) dei prestiti attesi dal settore bancario per il finanziamento della quota privata dei progetti collegati alle misure di investimento in questione. Ne è risultata una domanda stimata (312 milioni di euro in Puglia e 120 milioni di euro in Sicilia) che era significativamente superiore alla domanda reale. La domanda stimata di fondi di garanzia per solo due regioni (Puglia e Sicilia) era dell'8 % superiore alle garanzie totali fornite dal gestore del fondo per l'intero paese<sup>34</sup> al luglio 2014.

In Bulgaria, le autorità hanno ritenuto che il fondo di garanzia avrebbe coperto il 75 % dei potenziali investimenti totali. La domanda potenziale per il fondo di garanzia è stata allora stimata in circa 600 milioni per il periodo 2012-2015. Questa era 12 volte l'entità del mercato reale alla fine di aprile 2014. La Commissione ha esaminato il processo senza contestare il fatto che l'ipotesi del 75 % su cui era basato il calcolo non fosse supportata da elementi concreti.

In Romania, non vi erano elementi che comprovassero lo svolgimento di una analisi ex ante che avvalorasse le stime. In base a quanto dichiarato, le stime erano basate sull'esperienza precedente e sul programma Sapard, senza quantificare il volume delle garanzie nel periodo precedente.

<sup>34</sup> Il gestore del fondo (ISMEA) è un ente pubblico che fornisce informazioni e servizi finanziari al settore agricolo in Italia. Gestisce il fondo di garanzia nazionale ed è anche gestore del fondo per sei fondi di garanzia regionali sostenuti dal FEASR.

## 45

La Corte ha rilevato che l'attrattività degli strumenti finanziari per potenziali destinatari finali dipendeva principalmente dal costo del credito che, a sua volta, dipendeva dai tassi di interesse di mercato. Questa situazione è illustrata dal caso della Lituania. I periodi in cui sono stati effettivamente stipulati i contratti con i destinatari finali coincidevano per lo più con i periodi in cui i fondi per prestiti erano interessanti in termini di tassi di interesse<sup>35</sup>. Questo dimostra la necessità di valutare accuratamente la domanda di strumenti finanziari in quanto, sul lungo periodo, essa dipende da una combinazione di circostanze intrinseche e di tendenze esterne.

### Un'altra ragione della sovracapitalizzazione dei fondi di garanzia: carenze nella determinazione del coefficiente di esposizione al rischio

## 46

Per i fondi di garanzia, il coefficiente di esposizione al rischio fornisce il tetto massimo considerato accettabile per la gestione del fondo. Se l'importo del capitale moltiplicato per il coefficiente di esposizione al rischio è troppo alto in relazione alle garanzie emesse a favore dei destinatari finali, si verifica una situazione di sovracapitalizzazione.

<sup>35</sup> I tassi di interesse offerti dal fondo di prestiti rispetto ai tassi di interesse proposti sul mercato.

**47**

Il valore del coefficiente di esposizione al rischio influenza notevolmente l'importo del capitale da corrispondere ai fondi di garanzia. Il valore utilizzato per il coefficiente di esposizione al rischio va adattato in base al valore del tasso di insolvenza effettivamente osservato. Ad esempio, in Romania, il tasso di insolvenza (inferiore all'1 %, cfr. paragrafo 32) osservato alla fine del 2013 era molto inferiore al tetto massimo del 20 % che era servito come base per la capitalizzazione del fondo di garanzia.

**Stima della sovracapitalizzazione dei fondi di garanzia****48**

La Corte ha stimato l'importo della sovracapitalizzazione dei fondi di garanzia al 31 dicembre 2013 sulla base dei coefficienti di esposizione al rischio usati dalle autorità nazionali. I calcoli riportati nell'*allegato I* mostrano che l'importo totale delle garanzie emesse alla fine del 2013 per tutti gli strumenti finanziari attuati nel periodo 2007-2013 avrebbe potuto essere fornito versando ai fondi un capitale totale di circa 50 milioni di euro. Nella realtà, sono stati investiti 420 milioni di euro. Vi era quindi, alla fine del 2013, una massiccia sovracapitalizzazione, in quanto gli importi investiti erano otto volte superiori a quelli realisticamente necessari.

**Sono stati rilevati anche esempi di approcci prudenti riguardo alla capitalizzazione dei fondi****49**

Nonostante le stime eccessive della domanda potenziale, la regione italiana Puglia ha applicato un approccio graduale prudente ed ha limitato i pagamenti ai fondi al 20 % del capitale stimato del fondo per evitare la sovracapitalizzazione. Questa decisione si è dimostrata relativamente in linea con le garanzie emesse (cfr. paragrafo 55). Tale approccio è stato applicato anche in altre regioni italiane (Campania e Molise).

**50**

Un approccio simile è stato seguito in Francia (Corsica). Solo metà del capitale del fondo inizialmente previsto è stato effettivamente corrisposto nel fondo, in linea con le garanzie emesse. Ciononostante, tenendo conto del coefficiente di esposizione al rischio, gli strumenti finanziari in Italia (Puglia) e in Francia (Corsica) sarebbero stati pienamente operativi anche con una dotazione di capitale notevolmente inferiore.

### Nel periodo 2007-2013 gli strumenti finanziari hanno prodotto buoni risultati?

#### 51

Per un buon funzionamento degli strumenti finanziari, occorrono determinate condizioni. Solo quando gli strumenti finanziari forniscono risorse sufficienti che raggiungono i destinatari finali in tempo utile, gli strumenti funzionano come dovrebbero e, di conseguenza, esplicano appieno i loro potenziali benefici (effetto di rotazione e effetto di leva). Ci si attenderebbe che il quadro giuridico UE includa disposizioni adeguate per favorire il conseguimento di questi benefici. Anche la costituzione degli strumenti finanziari in tempo utile durante il periodo di programmazione potrebbe contribuire a ottenere questi benefici. Inoltre, occorrerebbe creare sistemi di monitoraggio che producano dati attendibili, che consentano di valutare se gli strumenti abbiano raggiunto i propri risultati.

#### 52

La Corte ha valutato se queste condizioni essenziali per la buona performance degli strumenti finanziari sussistessero durante l'attuazione nel periodo di programmazione 2007-2013. Nel complesso è emerso che così non è stato.

### Gli strumenti finanziari non sono riusciti a far «ruotare» il denaro

#### 53

La relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013 sottolinea il modesto livello di assistenza fornita ai destinatari finali dagli strumenti finanziari nel settore della coesione<sup>36</sup>. Il tasso di esborso era «ancora troppo basso per far sì che tutte le risorse disponibili [venissero] utilizzate almeno una volta». Dal presente audit si è avuta conferma che questa situazione esisteva anche nell'ambito dello sviluppo rurale. Al 31 dicembre 2013, solo il 45 % dei 700 milioni di euro del capitale degli strumenti finanziari (sia dei fondi di garanzia che dei fondi per prestiti) era stato effettivamente utilizzato per prestare garanzie o eseguire pagamenti a favore dei destinatari finali dei fondi, sia per prestiti che di garanzia.

#### 54

Uno dei principali effetti attesi dagli strumenti finanziari è l'effetto di «rotazione». Tuttavia, non esiste un grado di reimpiego obbligatorio previsto dalla normativa e i tassi di esborso insufficienti possono ritardare lo svilupparsi di tale effetto. Dall'audit si è avuta conferma che questa situazione esisteva anche nell'ambito dello sviluppo rurale.

36 Cfr paragrafi 5.33-5.36: in base alle ultime cifre della Commissione, solo il 37 % degli 8,4 miliardi di euro che erano stati versati negli strumenti finanziari tra il 2007 e la fine del 2012 erano stati effettivamente pagati o erano serviti per prestare garanzie ai destinatari finali.

**Per i fondi di garanzia, l'effetto di rotazione è stato sino ad ora insufficiente**

### 55

Un fondo di garanzia ha potenzialità che vanno ben oltre l'ammontare del capitale disponibile, e ciò grazie all'effetto moltiplicatore. Il fondo può così prestare garanzie per importi superiori al capitale disponibile. Tuttavia, l'effetto moltiplicatore o l'effetto di rotazione ottenuto negli Stati membri è stato insufficiente. In base ai dati raccolti dalla Corte, l'effetto di rotazione degli 11 fondi di garanzia esistenti era, in media, dello 0,53 alla fine del 2013, come illustrato nella **tabella 2**.

### 56

L'effetto di rotazione in alcuni fondi di garanzia italiani (Basilicata, Calabria, Sicilia e Umbria) era particolarmente basso. Soltanto in tre dei fondi di garanzia indicati nella **tabella 2** (in Italia (Campania, Molise e Puglia)) le garanzie fornite erano superiori al capitale del fondo, generando soltanto un ridotto effetto di rotazione.

**Tabella 2** Effetto di rotazione dei fondi di garanzia

Stati membri/Regioni	Importo massimo corrisposto al fondo fino al 31.12.2013 (milioni di euro) A	Importo totale delle garanzie fornite ai beneficiari finali al 31.12.2013 (milioni di euro) B	Effetto di rotazione (moltiplicatore – 31.12.2013) B/A	Obiettivo di moltiplicatore massimo
Bulgaria	171,29	50,00 <sup>1</sup>	0,29	5
Francia (Corsica)	0,60	0,40	0,67	3
Italia (Sicilia)	37,63	5,48	0,15	3 <sup>2</sup>
Italia (Puglia)	5,00	6,58	1,32	12,5 <sup>2</sup>
Italia (Lazio)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italia (Campania)	2,25	3,26	1,45	12,5
Italia (Umbria)	4,80	0,00	0	3
Italia (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Italia (Basilicata)	14,86	1,70	0,11	3
Italia (Calabria)	10,00	1,68	0,17	2
Romania	220,00	177,17	0,81	5
<b>TOTALE</b>	<b>473,80</b>	<b>249,64</b>	<b>0,53</b>	-

1 Garanzie emesse al 30 aprile 2014.

2 Il valore massimo del moltiplicatore è stato fissato a 12,5 per Puglia e Sicilia. In Puglia però, l'ammontare del capitale del fondo è stato determinato sulla base di questo valore, mentre in Sicilia è stato usato un valore di 3.

**57**

La Bulgaria e la Romania hanno ridotto il capitale del fondo, rispettivamente di oltre un quarto nel 2013 (da 171,29 a 121 milioni di euro) e di circa la metà nel 2014 (da 220 a 115 milioni di euro). Importi equivalenti di fondi FEASR sono stati nuovamente trasferiti dal fondo di garanzia alla componente sovvenzioni delle misure di investimento applicabili. Queste riduzioni del capitale del fondo hanno determinato un aumento dell'effetto moltiplicatore/ di rotazione.

**58**

Considerando queste riduzioni e stimando le garanzie fornite nei primi tre trimestri del 2014, al 30 settembre 2014 non era stato ottenuto alcun effetto moltiplicatore in nessuno degli 11 fondi di garanzia esistenti. Tale risultato è ben al di sotto dell'obiettivo di effetto moltiplicatore fissato dagli Stati membri (cfr. **tabella 2**, ultima colonna) e della situazione presentata nell'**allegato I**. Ciò significa che il capitale corrisposto ai fondi di garanzia era ancora superiore all'importo delle garanzie fornite ai destinatari finali, limitando così le potenzialità dello strumento.

**Per i fondi per prestiti, l'effetto di rotazione era ugualmente basso**

**59**

In base ai dati della Corte, il tasso di esborso medio per i due fondi per prestiti operativi alla fine del 2013 era 0,75, come illustrato nella **tabella 3**.

**60**

In Grecia non sono stati concessi prestiti fino a metà 2014. Per la Lituania e la Lettonia, le cifre nascondono un funzionamento discontinuo dei fondi. In Lituania, non è stato firmato un solo contratto dal primo trimestre 2012 (cfr. paragrafo 45). Non si è cercato di adattare le condizioni del fondo alle necessità del mercato. In Lettonia, la situazione era simile: non erano stati concessi nuovi prestiti a partire da giugno 2012. La soluzione trovata in Lituania e Lettonia era di ridurre gradualmente il capitale del fondo, rispettivamente di circa tre quarti e due terzi, fino alla fine del 2013. Questa riduzione in pratica è continuata fino al 2014.

Tabella 3

**Tasso di esborso dei fondi per prestiti**

Stati membri/ Regioni	Importo massimo corrisposto al fondo fino al 31.12.2013 (milioni di euro)	Importo totale versato ai beneficiari finali al 31.12.2013 (milioni di euro)	Tasso di esborso con importo massimo pagato al fondo fino al 31.12.2013
Lettonia <sup>1</sup>	37,60 <sup>2</sup>	28,25	0,75
Lituania	52,45	39,05	0,74
<b>TOTALE</b>	<b>90,05</b>	<b>67,30</b>	<b>0,75</b>

1 In base al tasso di cambio della Banca di Lettonia 1 euro = 0,702804 LVL.

2 Stima della Corte basata sulle dichiarazioni trimestrali della Lettonia, compreso il quarto trimestre 2013.

Fonte: Dati tratti dalle relative relazioni annuali sullo stato di avanzamento dei lavori 2013 e da calcoli della Corte.

**61**

Per i fondi per prestiti, l'effetto di rotazione si genera una volta che un destinatario finale rimborsa un prestito. Per questi fondi, la Corte non ha rilevato alcun effetto di rotazione alla fine dell'esercizio 2013.

**L'effetto di leva è raro e alcuni fondi sono stati costituiti troppo tardi**

**62**

Nella risposta alla relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2013 (paragrafo 5.36), la Commissione sottolineava i limiti di un unico indicatore come il tasso di esborso per valutare la performance degli strumenti finanziari ed indicava che «la valutazione delle prestazioni dovrebbe anche concentrarsi sul raggiungimento dei risultati da parte degli strumenti finanziari cofinanziati, compresi gli effetti di rotazione e di leva».

**L'effetto di leva si produce raramente**

**63**

L'obiettivo degli strumenti finanziari è far sì che gli aiuti pubblici producano un effetto di leva, incentivando la partecipazione del settore privato. Se, ad esempio, ad ogni euro fornito da fonti pubbliche si viene ad aggiungere un euro di fondi privati, l'importo totale a vantaggio dei beneficiari finali viene raddoppiato. Invece, la normativa non sancisce alcun obbligo di conseguire un dato livello di partecipazione privata (leva).

**64**

L'articolo 223 delle modalità di applicazione del regolamento finanziario<sup>37</sup> stabilisce che «Gli strumenti finanziari sono intesi a ottenere un effetto moltiplicatore del contributo dell'Unione, mobilitando un investimento globale che supera l'entità del contributo dell'Unione» e che «L'effetto moltiplicatore dei fondi dell'Unione è pari all'importo del finanziamento a favore dei destinatari finali ammissibili diviso per l'importo del contributo dell'Unione»<sup>38</sup>. Tuttavia, nel contesto del FEASR, il concetto considera il cofinanziamento pubblico normale fornito dagli Stati membri come parte dell'effetto di leva, anche se non è stato attirato alcun finanziamento privato.

**65**

Il regolamento recante le disposizioni comuni<sup>39</sup> definisce l'«effetto moltiplicatore previsto» come una «una stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (...)». In linea con tale concetto, nel contesto del presente audit di gestione, la Corte considera effetto di leva il numero di euro di fondi (pubblici o privati) pagati o di garanzie emesse per il finanziamento dei progetti di sviluppo rurale per ciascun euro di finanziamento pubblico (UE e Stati membri). Pertanto, la Corte ha calcolato l'effetto di leva<sup>40</sup> come segue:

$$\frac{\text{Finanziamento ai destinatari finali}}{\text{Contributi pubblici}}$$

37 Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione del 29 ottobre 2012 recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362, del 31.12.2012, pag. 1).

38 Cfr. regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

39 Cfr. articolo 37 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

40 Cfr. relazione speciale n. 2/2012, paragrafo 102.

66

Gli Stati membri non hanno fatto molto per ottenere un effetto di leva. Le visite di audit della Corte hanno mostrato che non si è ottenuto alcun effetto di leva, ad esempio, in Lettonia, Lituania e Italia (Sicilia), in quanto l'attuazione degli strumenti finanziari non ha attratto alcun capitale privato aggiuntivo per i progetti di sviluppo rurale. Un certo grado di leva è stato osservato in Francia (Corsica), Italia (Puglia) e Romania, per la quota non garantita dei prestiti<sup>41</sup> concessi ai destinatari finali.

67

Grecia ed Italia (Umbria)<sup>42</sup> erano gli unici Stati membri in cui i fondi erano stati esplicitamente concepiti per produrre un effetto di leva. In Grecia, ci si attendeva di raggiungere un dato effetto di leva in quanto, in aggiunta al contributo pubblico, una banca privata partecipava al finanziamento<sup>43</sup>. Tuttavia, a metà del 2014, non era stato ottenuto alcun effetto di leva, in quanto non erano stati concessi prestiti.

41 Esempio: la garanzia in Francia (Corsica) copre il 65 % del prestito, mentre in Romania può arrivare all'80 %.

42 In Italia (Umbria), per un fondo di garanzia che non è stato oggetto di controlli in loco, il piano aziendale indicava che almeno il 20 % delle risorse del fondo dovevano provenire dal settore privato.

43 L'intero capitale investito nel fondo era di 253,025 milioni di euro, di cui 115 milioni di euro rappresentavano la quota pubblica e 138,025 milioni di euro erano la quota privata investita dalla Banca del Pireo.

Riquadro 7

**Effetto di leva ottenuto dai sei strumenti finanziari controllati in loco**

Nel campione di Stati membri/Regioni oggetto di controlli in loco nel corso dell'audit, l'effetto di leva è stato il seguente:

	Corsica (FG)	Grecia (FP)	Lituania (FP)	Puglia (FG)	Romania (FG)	Sicilia (FG)
<b>Indice di leva finanziaria</b> (Importo dei crediti distribuiti/Capitale versato al SIF)	1,47	Non ancora visibile	NA	2,24	1,41 <sup>1</sup>	0,28

1 Per il calcolo di questa tabella è stato utilizzato il capitale massimo del fondo di 220 milioni di euro.

**Alcuni strumenti finanziari sono stati costituiti troppo tardi**

68

Molti strumenti finanziari sono stati costituiti tardivamente, per cui la loro performance nel periodo di programmazione 2007-2013 ne è risultata ridotta. Ciò è avvenuto ad esempio in Francia (Corsica) (giugno 2012), ma soprattutto in Grecia e in Italia (Calabria) (cfr. riquadro 8).

### In Grecia ed Italia (Calabria), la tempistica ha ridotto la performance dei fondi

L'autorità di gestione greca aveva proposto la costituzione di un fondo per prestiti nel gennaio 2011 e la Commissione europea l'aveva approvata nel maggio 2011. Tale fondo avrebbe dovuto aumentare la liquidità per investitori e imprenditori nel settore rurale. In realtà, il fondo per prestiti ha iniziato a funzionare soltanto nel gennaio 2014. Nello specifico contesto della grave crisi economica che, secondo le autorità nazionali, spiegava i ritardi, il fondo per prestiti è stato attuato soltanto due anni prima del termine del periodo di programmazione, fissato alla fine del 2015. Questo ne ha ridotto la performance calcolata sull'intero periodo di programmazione 2007-2013.

La Corte ha rilevato che in Italia (Calabria) vi è un notevole scarto temporale tra, da un lato, il momento in cui un fondo viene costituito da un punto di vista amministrativo e in cui viene versato il capitale al fondo e dall'altro, il momento in cui vengono emesse le prime garanzie. Il fondo di garanzia è stato costituito nel 2010, ma le prime garanzie sono state emesse soltanto nel 2013.

### Il monitoraggio degli strumenti finanziari nel periodo 2007-2013 non ha fornito informazioni sufficientemente pertinenti sulla performance realizzata

#### 69

Secondo la Corte, i seguenti indicatori principali misurano la performance di uno strumento finanziario:

- effetto di leva,
- effetto di rotazione<sup>44</sup>,
- tasso di insolvenza.

#### 70

Questo insieme di indicatori fornisce informazioni sulla performance. La Corte ha rilevato che il quadro giuridico relativo allo sviluppo rurale non includeva obiettivi quantificati o indicatori specifici che consentissero di misurare l'efficacia o l'impatto degli

strumenti finanziari e ha osservato che gli Stati membri hanno monitorato prevalentemente i tassi di esborso. Gli Stati membri avevano elenchi esaurienti dei destinatari finali interessati<sup>45</sup>, ma non avevano definito indicatori di performance o di risultato per monitorare la performance sulla base dei tre criteri (effetto di leva, effetto di rotazione e tasso di insolvenza).

#### 71

La Corte ha anche rilevato casi in cui le cifre incluse nelle relazioni annuali sui progressi compiuti trasmesse alla Commissione non erano sempre complete ed affidabili (cfr. **riquadro 9**).

44 Questi due indicatori di performance (effetto di leva ed effetto di rotazione) sono considerati pertinenti anche dalla Commissione (cfr. paragrafo 0).

45 Questi elenchi indicavano anche le misure in causa, l'ammontare dei prestiti, l'importo delle garanzie (se applicabile), le valute, la situazione dei prestiti (fasi di rimborso) ecc.

### Relazioni incomplete e inaffidabili

La Romania ha incluso importi per garanzie non ammissibili (cfr. anche **riquadro 10**) e ha indicato garanzie che erano state annullate poiché non era stato concesso alcun prestito. La Romania ha anche indicato garanzie non attive perché i destinatari finali non avevano pagato la commissione di garanzia.

La Lituania ha incluso prestiti che non erano mai stati attivati perché i contratti erano stati annullati e la Francia (Corsica) ha indicato nelle relazioni dati che non corrispondevano alle informazioni certificate incluse nella banca dati del gestore del fondo.

### Nel periodo 2007-2013 esistevano adeguate disposizioni in materia di liquidazione e di strategia di uscita?

#### 72

La gestione degli strumenti finanziari non segue il tradizionale sistema per la gestione delle sovvenzioni né a livello delle amministrazioni degli Stati membri né a livello dei destinatari finali. Gli strumenti finanziari necessitavano di una architettura completamente nuova negli Stati membri, soprattutto per rispettare gli articoli da 50 a 52 del regolamento (CE) n. 1974/2006. Le caratteristiche fondamentali di questa architettura specifica agli strumenti finanziari sono la liquidazione e le strategie di uscita.

#### 73

Inoltre, la normativa che disciplina lo sviluppo rurale prevede che le questioni relative alla liquidazione ed alla strategia di uscita siano incluse nei documenti base (piani aziendali e accordi di finanziamento). Pertanto,

dovrebbero esistere norme chiare per la liquidazione degli strumenti finanziari alla fine del periodo di programmazione (31 dicembre 2015) e le condizioni dovrebbero impedire che i fondi restanti siano usati per finalità diverse da quelle originarie di sviluppo rurale della misura del PSR. Tali fondi dovrebbero essere usati unicamente a favore di singole imprese. Infine, la Commissione dovrebbe fornire istruzioni agli Stati membri su come ridurre gli oneri amministrativi e dovrebbe essere introdotto un adeguato sistema di gestione del rischio al fine di affrontare i rischi specifici collegati agli strumenti finanziari (come la salvaguardia dei fondi pubblici).

#### 74

La Corte ha valutato gli approcci adottati dagli Stati membri e dalla Commissione per adempiere a tali obblighi e ha riscontrato la mancanza di norme chiare o di orientamenti della Commissione.

### **La chiusura non era stata ben preparata e le disposizioni sono state interpretate diversamente dagli Stati membri e dalla Commissione**

#### **75**

I programmi verranno chiusi alla fine del periodo di programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013. In quel momento si stabilirà quali spese dei SIF sono ammissibili ed i corrispondenti importi che possono essere trattenuti dagli Stati membri (pagando il saldo degli strumenti finanziari) (cfr. paragrafo 33). Si deciderà inoltre quali disposizioni sulla liquidazione e l'uscita dai fondi entreranno in vigore. La Corte ha rilevato che questo momento cruciale non è stato adeguatamente preparato né dagli Stati membri, né dalla Commissione.

#### **76**

Durante il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione e gli Stati membri hanno interpretato diversamente le norme applicabili ai SIF, soprattutto nel caso dei fondi di garanzia. La normativa considera ammissibili due categorie di garanzie: le garanzie svincolate e le garanzie in corso. La Commissione ha dichiarato che tutte le garanzie svincolate sono ammissibili alla chiusura. Secondo la Commissione, le garanzie in corso non sono completamente ammissibili, ma occorre applicare un «coefficiente di esposizione al rischio» al momento della chiusura, riducendo gli importi che possono essere trattenuti dagli Stati membri.

#### **77**

La Corte ha osservato che l'approccio della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale era in questo caso in linea con l'interpretazione data dalla direzione generale Politica regionale e urbana in una nota orientativa, ma non corrispondeva al testo della normativa. Gli Stati membri visitati nel corso dell'audit davano interpretazioni diverse di queste norme. L'Italia aveva capito che il coefficiente dovesse essere applicato a tutte le garanzie (svincolate e in corso), mentre la Francia (Corsica) e la Romania non volevano applicare alcun coefficiente.

### **Disposizioni poco chiare sulla strategia di uscita**

#### **78**

Non esistono attualmente disposizioni precise sulla liquidazione e sulla strategia di uscita degli Stati membri. Le norme in materia di sviluppo rurale richiedono soltanto che le risorse restituite all'operazione dopo il termine ultimo di ammissibilità del programma di sviluppo rurale siano utilizzate dagli Stati membri interessati a vantaggio delle singole imprese. Gli Stati membri visitati nel corso dell'audit ritenevano tutti che il futuro di tutti i fondi controllati fosse ancora aperto: non era chiaro se i fondi avrebbero continuato a operare, per quanto tempo e per quali scopi.

**79**

Secondo l'interpretazione della Commissione<sup>46</sup>, singole imprese al di fuori del settore agricolo e dello sviluppo rurale possono ricevere sostegno, ma non era disponibile una definizione chiara di queste singole imprese. La Corte ritiene che esista il rischio che le risorse inizialmente destinate allo sviluppo rurale, per potenziali beneficiari della politica agricola, siano trasferite a settori diversi da quelli interessati dallo sviluppo rurale.

**80**

Infine, la Corte ha rilevato che la Commissione non intendeva monitorare l'applicazione di questa disposizione nel periodo successivo alla chiusura, per garantire che il capitale dei fondi e le risorse restituite non fossero, a medio e lungo termine, utilizzate per finalità diverse e non a vantaggio delle singole imprese.

### **Il quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 è potenzialmente in grado di introdurre i necessari miglioramenti agli strumenti finanziari?**

**81**

Alla fine del 2013 è stato adottato un nuovo quadro giuridico per le politiche del periodo 2014-2020 nel settore degli affari sociali, pesca, coesione e sviluppo rurale. Conformemente al regolamento finanziario<sup>47</sup>, quando gli strumenti finanziari sono attuati nell'ambito della gestione concorrente, il regolamento recante le disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 stabilisce i principi da applicare per gli strumenti finanziari in tutti i settori. La Corte ha valutato in che misura questi cambiamenti della normativa possano aumentare la performance degli strumenti finanziari nello sviluppo rurale.

### **Alcuni significativi miglioramenti nel nuovo quadro giuridico...**

**82**

La Corte ha rilevato che il quadro giuridico sugli strumenti finanziari presenta alcuni miglioramenti, in particolare:

- le valutazioni ex ante obbligatorie per tutti gli strumenti dovrebbero consentire di migliorare, tra l'altro, le stime del capitale del fondo necessario;
- pagamenti progressivi collegati all'effettivo livello delle erogazioni ai destinatari finali per i fondi per prestiti, o all'effettivo utilizzo dei fondi di garanzia, il che dovrebbe ridurre il rischio di sovracapitalizzazione;
- l'opzione di costituire diversi tipi di strumenti finanziari a diversi livelli (nazionali, regionali, transnazionali o transfrontalieri), ad esempio attraverso un fondo dei fondi (*holding fund*<sup>48</sup>), strumenti finanziari specifici su misura o standardizzati (entrambi costituiti dagli Stati membri) o attraverso strumenti a livello UE;
- comunicazioni obbligatorie sin dall'inizio, compresa una serie di indicatori conformi al regolamento finanziario<sup>49</sup>.

46 Parere del servizio giuridico della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale in una nota agli auditor dell'8 ottobre 2014.

47 Articolo 139, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

48 Fondi creati per investire risorse finanziarie in fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia, fondi per prestiti o fondi o altri regimi di incentivi che forniscono fondi, garanzie per investimenti rimborsabili o strumenti equivalenti.

49 Ad esempio, le autorità di gestione dovranno fornire, in allegato alle relazioni annuali sui progressi compiuti, comunicazioni specifiche su operazioni che includono gli strumenti finanziari. Queste comunicazioni comprenderanno una serie di elementi (effetto leva, performance) conformemente a quanto previsto dal regolamento finanziario. Per il FEASR, questo tipo di comunicazioni rappresenta un progresso.

### ... ma permangono determinati ostacoli

#### 83

La Corte ha osservato che il rischio di sovracapitalizzazione degli strumenti finanziari permaneva e che non vi erano ancora le condizioni necessarie per garantire gli effetti a lungo termine. Ha rilevato inoltre che le questioni relative alla performance non erano ancora affrontate in modo adeguato nel quadro giuridico UE per il periodo 2014-2020 e che gli strumenti finanziari rischiavano di restare troppo dipendenti dai regimi di sovvenzioni.

#### Permane il rischio di sovrastimare il capitale necessario e di una conseguente sovracapitalizzazione dei fondi

#### 84

Le nuove disposizioni sui pagamenti progressivi (articolo 41 del regolamento recante le disposizioni comuni) prevedono che i pagamenti a titolo del bilancio FEASR al capitale del fondo dipendano dall'attività di spesa degli strumenti finanziari. Questa disposizione potrebbe limitare la sovracapitalizzazione, anche se esiste sempre

il rischio che non sia sufficiente per ovviare al problema dei «fondi di collocamento temporaneo»<sup>50</sup>, dove parcheggiare i fondi in modo da eludere l'applicazione della regola del disimpegno.

#### 85

Uno degli obiettivi principali della nuova valutazione ex ante obbligatoria è quantificare le somme da impegnare per finanziare gli strumenti finanziari. La qualità di questa valutazione è perciò di fondamentale importanza, in quanto produce effetti finanziari diretti. La normativa vigente non impone alla Commissione di verificare tale qualità.

#### 86

In base all'esperienza maturata nel periodo 2007-2013, esiste il rischio che le nuove disposizioni sui pagamenti progressivi non bastino a evitare l'eccessiva capitalizzazione dei fondi, soprattutto se le valutazioni ex ante non sono adeguate. L'importo della prima quota del 25 %<sup>51</sup> dipende dall'importo impegnato per lo strumento finanziario ai sensi del relativo accordo di finanziamento (cfr. **tabella 4**).

50 In Italia, (Sicilia), ad esempio, le garanzie sono state prestate in modo continuo, ma nel complesso solo una piccola parte del capitale è stata effettivamente utilizzata. Il fondo di garanzia funge perciò da «fondo di collocamento temporaneo».

51 Il regolamento recante le disposizioni comuni prevede che ogni contributo del programma erogato allo strumento finanziario non superi il 25 % dell'importo complessivo dei contributi del programma impegnati per lo strumento finanziario.

Tabella 4

### Potenziale impatto dei pagamenti progressivi (in milioni di euro)

	Importo programmato da destinare allo strumento finanziario in base all'accordo di finanziamento corrispondente	Pagamento intermedio soggetto ad un tetto del 25 %	Moltiplicatore	Importo massimo per prestare garanzie	Importi aggiornati delle garanzie emesse	In % dell'importo massimo
Bulgaria	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italia (Puglia)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italia (Sicilia)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

### Permangono il rischio che gli strumenti finanziari vengano costituiti troppo tardivamente

#### 87

L'attuazione di uno strumento finanziario a tempo debito e in una fase iniziale del periodo di programmazione costituisce una condizione fondamentale per migliorare la performance durante tutto il periodo di programmazione. La Corte ritiene che le modalità con cui gli strumenti finanziari attuali verranno liquidati nel dicembre 2015 incidano sulla decisione e sul processo di costituzione degli strumenti finanziari nell'ambito del nuovo quadro giuridico. In generale, poiché al 1° dicembre 2014 non era stato approvato alcun PSR e nessuna valutazione ex ante era stata finalizzata per i nuovi strumenti finanziari, esiste un alto rischio che l'attuazione inizi soltanto a partire dal 2016, riducendo così il periodo di operatività degli strumenti finanziari.

### Rischio di una insufficiente focalizzazione sugli effetti a lungo termine

#### 88

La Corte ha rilevato che alcuni Stati membri, quali la Lituania e la Lettonia, hanno attuato gli strumenti finanziari per rispondere a difficoltà individuali provocate dalla crisi economica e finanziaria. Tuttavia, i fondi avevano smesso di funzionare quando la situazione dei mercati finanziari di questi paesi era migliorata (cfr. paragrafi 45 e 60). Invece, strumenti rimborsabili di questo tipo, per produrre effetti significativi, devono operare sul lungo periodo. In Corsica, anche se il prestito durava più a lungo, le garanzie erano limitate a 60 mesi. Nella sua recente comunicazione (cfr. paragrafo 8), la Commissione ha sottolineato anche la necessità di considerare adeguatamente la crescita a lungo termine e di sostenere i progetti di investimento a lungo termine.

#### 89

La Corte ritiene che per garantire il funzionamento degli strumenti finanziari sul lungo periodo sia fondamentale avere norme precise sulla transizione da un periodo di programmazione all'altro, in modo da evitare discontinuità connesse alla gestione dei cicli di programmazione. Il nuovo quadro normativo non prevede norme di questo tipo.

### Effetto di leva e effetto di rotazione: le questioni relative alla performance non sono state adeguatamente affrontate

#### 90

La Corte ha osservato che nel periodo 2007-2013, la performance non è stata monitorata (cfr. paragrafi 69 e 70). Non vi sono quindi informazioni utili per trarre dall'esperienza passata insegnamenti utili per il nuovo periodo di programmazione.

#### 91

La partecipazione obbligatoria di privati (effetto di leva) non è ancora richiesta nel nuovo quadro giuridico e la nuova normativa non stabilisce obiettivi quantificati adeguati né fornisce dati per calcolare gli indicatori della leva finanziaria. La Corte ritiene che il concetto di leva finanziaria, come proposto al paragrafo 64, non sia adatto agli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>52</sup>.

52 L'articolo 59, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487) prevede che «La partecipazione del FEASR è calcolata sulla base della spesa pubblica ammissibile».

## 92

Inoltre, il nuovo quadro giuridico non prevede alcun periodo minimo di reimpiego contrattualmente vincolante. In base all'articolo 45 del regolamento recante le disposizioni comuni, le risorse restituite agli strumenti finanziari durante un periodo di almeno otto anni devono essere utilizzate conformemente alle finalità del programma o dei programmi. Anche se è positivo che venga definito un periodo minimo, la disposizione consente che il capitale del fondo venga ridotto e che le risorse dello strumento finanziario così liberate vengano riutilizzate per sovvenzioni, limitando così i vantaggi forniti dal sistema di rotazione.

**Vi è il rischio che nel periodo 2014-2020 gli strumenti finanziari continuino a dipendere dalle sovvenzioni**

## 93

Precedenti audit svolti dalla Corte sullo sviluppo rurale<sup>53</sup> avevano rilevato problemi nella gestione delle sovvenzioni per le misure di investimento. Sono stati spesso osservati un effetto inerziale, un effetto di spiazzamento nonché debolezze nella selezione. La misura che sostiene gli investimenti nel settore della trasformazione di prodotti agricoli è stata la più soggetta ad errore<sup>54</sup>. Gli strumenti finanziari, grazie alla maggiore esperienza nella valutazione della validità dei progetti (cfr. paragrafo 14), hanno le potenzialità per limitare i rischi riscontrati nell'uso delle sovvenzioni.

## 94

Ogni destinatario finale, che soddisfi i criteri di ammissibilità e di selezione per aver accesso allo strumento finanziario, può presentare domanda direttamente, senza la necessità di fare domanda anche per i regimi di sovvenzione. Si tratta dell'accesso diretto allo strumento finanziario. A differenza di quanto osservato per il periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. paragrafi 34 e 35), l'accesso diretto aumenta l'ambito di intervento degli strumenti finanziari e, di conseguenza, il loro potenziale impatto.

## 95

Un documento orientativo della Commissione<sup>55</sup> per il periodo di programmazione 2014-2020 considera la possibilità di un accesso diretto agli strumenti finanziari come una delle principali innovazioni introdotte nel nuovo periodo. La Corte ritiene tuttavia che il passaggio dall'accesso indiretto a quello diretto non possa essere attribuito al nuovo quadro normativo, in quanto l'accesso indiretto non era richiesto dalla normativa applicabile al periodo di programmazione 2007-2013<sup>56</sup>. L'approccio utilizzato per la coesione prevede l'accesso diretto, e le regole sono state stabilite dalla direzione generale Politica regionale e urbana per combinare gli strumenti finanziari e le sovvenzioni. Niente di simile è stato fatto dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 (cfr. paragrafo 37).

53 Cfr. ad esempio, relazione speciale n. 8/2012 *Aiuti mirati all'ammodernamento delle aziende agricole*; relazione speciale n. 1/2013 *Il sostegno finanziario dell'UE all'industria di trasformazione alimentare è stato efficace ed efficiente nell'aggiungere valore ai prodotti agricoli?* e relazione speciale n. 6/2013 *Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?* (<http://eca.europa.eu>).

54 Relazione speciale n. 23/2014: *Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?* (<http://eca.europa.eu>).

55 Commissione europea, *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities*, 2.7.2014.

56 Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e regolamento (CE) n. 1974/2006.

## 96

La Corte conclude che, nel complesso, gli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale non sono stati efficaci<sup>57</sup> e, sebbene il periodo 2014-2020 appaia potenzialmente promettente, ottenere l'impatto desiderato costituirà una difficile sfida. Non si è palesemente tenuto conto delle specificità della politica di sviluppo rurale e non vi è stata una valutazione dei bisogni effettivi. La Corte ha perciò osservato che l'effettiva attuazione degli strumenti finanziari nel periodo 2007-2013 non ha prodotto i benefici che dovevano potenzialmente derivare dall'abbandono di una cultura basata sulla dipendenza dalle sovvenzioni<sup>58</sup>.

## 97

La Corte ha rilevato che il quadro giuridico per il periodo 2014-2020 può potenzialmente introdurre i necessari miglioramenti. Tuttavia, permangono ostacoli ad un utilizzo più diffuso degli strumenti finanziari. Anche se sono state introdotte disposizioni specifiche per ridurre l'attuale problema della sovracapitalizzazione, il rischio persiste. Infine, le questioni fondamentali attinenti alla performance, ossia l'effetto di leva e l'effetto di rotazione, non sono state adeguatamente affrontate (cfr. paragrafi da 81 a 95).

## 98

La Corte ha osservato che, nel periodo di programmazione 2007-2013, le argomentazioni a favore della creazione degli strumenti finanziari nel periodo di programmazione 2007-2013 non erano chiare e che questi ultimi erano sovracapitalizzati (paragrafi da 21 a 50). La domanda di strumenti finanziari nel periodo 2007-2013 è stata particolarmente modesta e nei prossimi anni sarà

quindi necessario introdurre specifici incentivi che ne promuovano l'utilizzo. Nel periodo 2007-2013 non esisteva più una misura distinta di «ingegneria finanziaria», come nel periodo precedente (2000-2006), e gli strumenti finanziari hanno potuto soltanto essere inclusi in alcune misure di investimento. La possibilità di costituire strumenti finanziari, come parte di una misura di investimento o come una misura distinta, rende più flessibile la gestione delle risorse investite, indebolendo il legame con le sovvenzioni. Neppure il quadro giuridico 2014-2020 prevede questa possibilità.

## Raccomandazione 1

Per incentivare maggiormente gli Stati membri a costituire strumenti di ingegneria finanziaria per lo sviluppo rurale, la Commissione dovrebbe individuare le sfide, le specificità e gli ostacoli esistenti in questo settore ed incoraggiare attivamente gli Stati membri ad utilizzare, ove opportuno, tali strumenti. Per stimolare la domanda, gli Stati membri potrebbero riservare agli strumenti finanziari una determinata quota della dotazione FEASR disponibile e, in circostanze ben definite, rendere tali strumenti più interessanti rispetto alle sovvenzioni.

## 99

Il problema della sovracapitalizzazione degli strumenti finanziari è stato ricorrente nel periodo 2007-2013, con fondi in eccesso per 370 milioni di euro (cfr. paragrafo 48). Sebbene nel quadro giuridico per il periodo 2014-2020 siano state introdotte disposizioni specifiche per limitare questo problema (valutazioni ex ante obbligatorie, pagamenti progressivi), il rischio potrebbe persistere.

57 Cfr. anche l'**allegato II**.

58 Commissione europea, *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities*, 2.7.2014.

## Conclusioni e raccomandazioni

### Raccomandazione 2

Nel settore dello sviluppo rurale, la Commissione dovrebbe fornire orientamenti e promuovere attivamente la qualità delle valutazioni ex ante obbligatorie per gli strumenti finanziari, che dovrebbero fungere da strumento essenziale per evitare la sovracapitalizzazione. Inoltre, il coefficiente di esposizione al rischio utilizzato dovrebbe essere convalidato dagli Stati membri mediante adeguate perizie tecniche.

### 100

Gli strumenti finanziari hanno registrato una performance insufficiente nel periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. paragrafi 70-71). La performance è stata insoddisfacente per quanto riguarda il reimpiego del denaro e l'effetto di leva sui capitali privati supplementari che sarebbero dovuti affluire a vantaggio della politica di sviluppo rurale. La procedura di rendicontazione non era concepita per mostrare compiutamente le attività degli strumenti finanziari e fornire informazioni pertinenti sulla performance ottenuta. La Commissione non ha quindi assolto adeguatamente al proprio compito di vigilanza sulla gestione concorrente. Nondimeno, i miglioramenti introdotti con il quadro giuridico 2014-2020 possono potenzialmente porre rimedio alle principali debolezze osservate in materia di rendicontazione (cfr. paragrafo 82).

### Raccomandazione 3

Nel settore dello sviluppo rurale e per accrescere l'efficacia degli strumenti finanziari per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione dovrebbe stabilire norme e obiettivi adeguati per l'effetto di leva e l'effetto di rotazione.

### 101

Gli strumenti finanziari devono operare sul lungo periodo per poter esprimere appieno i loro effetti. La Corte ha osservato che tale aspetto non è stato oggetto di sufficiente attenzione. Ad esempio, i fondi per prestiti hanno risposto al problema della carenza di liquidità nel breve periodo, nel contesto della recente crisi economica. Hanno perciò funzionato per un periodo limitato, nonostante il significativo sforzo amministrativo attuato per costituirli.

### Raccomandazione 4

Per promuovere gli effetti degli strumenti finanziari sul lungo periodo, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero stabilire norme transitorie chiare da applicarsi tra un periodo di programmazione e l'altro. Gli Stati membri dovrebbero applicare le nuove disposizioni normative in modo da assicurare la massima flessibilità. In tale contesto, la Commissione potrebbe incoraggiare gli Stati membri a costituire un unico strumento finanziario in grado di fornire sia prestiti che garanzie, aumentandone così l'attività e la massa critica.

### 102

Precedenti audit svolti dalla Corte nel settore dello sviluppo rurale avevano riscontrato problemi (effetto inerziale, effetto di spiazzamento e debolezze nella selezione) nella gestione delle sovvenzioni per le misure di investimento (cfr. paragrafo 93). Gli strumenti finanziari hanno le potenzialità per limitare tali rischi legati all'uso delle sovvenzioni.

### Raccomandazione 5

Nel valutare le richieste di finanziamento, gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione ai potenziali effetti inerziali e di spiazzamento. A tal fine, dovrebbero applicare indicatori adeguati, quali la redditività del capitale investito (ROI) e i flussi di cassa previsti. Per le attività ammissibili, dove il rischio di effetti inerziali o di spiazzamento è particolarmente elevato, gli strumenti finanziari potrebbero diventare l'opzione da preferire. Gli Stati membri dovrebbero esaminare come combinare le sovvenzioni e gli strumenti finanziari, per pervenire ad un utilizzo ottimale delle risorse e massimizzare l'effetto di leva e di rotazione.

### 103

Infine, la Corte conclude che nel periodo 2007-2013 non erano stati definiti criteri precisi per stabilire il saldo degli strumenti finanziari da pagare alla fine del periodo di programmazione né obblighi relativi alla strategia di uscita, principalmente per l'assenza di norme chiare da parte della Commissione a tale proposito. (cfr. paragrafi 72-80).

### Raccomandazione 6

La Commissione dovrebbe definire in tempo utile, nel 2015, modalità d'attuazione pratica precise prima della chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, che includano una adeguata strategia di uscita.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Rasa BUDBERGYTĖ, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo nella riunione del 25 marzo 2015.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Stima della sovracapitalizzazione dei fondi di garanzia al 31 dicembre 2013 in base al coefficiente di esposizione al rischio

	Importo pagato al fondo al 31.12.2013 (in euro)	Importo delle garanzie prestate ai beneficiari finali al 31.12.2013 (in euro)	Livello massimo di insolvenza atteso	Coefficiente di esposizione al rischio usato per determinare l'importo versato al fondo (1 a X)	Stima della sovracapitalizzazione del fondo (in euro)
Bulgaria	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Francia (Corsica)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Italia (Sicilia)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Italia (Puglia)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Italia (Lazio)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Italia (Campania)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Italia (Umbria)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Italia (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Italia (Basilicata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Italia (Calabria)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Romania	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
<b>Totale</b>	<b>421 088 950,00</b>	<b>249 666 183,85</b>			<b>370 605 623,98</b>

Capitale necessario (in euro)	50 483 326,02
Sovracapitalizzazione (espressa come fattore)	8,34

Fonte: Costatazioni di audit della Corte.

**Riepilogo delle principali debolezze che riducono la performance degli strumenti finanziari controllati**

Tipo	Francia (Corsica)	Italia		Romania	Grecia	Lituania
		Puglia	Sicilia			
Tipo	FG	FG	FG	FG	FP	FP
Ritardi nella costituzione degli SF	D				D	
Domanda sovrastimata	D	D	D	D	D	D
(Coefficiente di esposizione al rischio troppo basso (solo per FG))	D		D		NA	NA
Sovracapitalizzazione			D	D	D	D
Basso tasso di esborso			D		D	D
Insufficiente grado di rotazione	D	D	D	D	D	D
Insufficiente effetto di leva	D	D	D	D	D	D
Assenza di comunicazioni sulla performance	D	D	D	D	D	D

FG: Fondo di garanzia; FP: Fondo per prestiti; NA: Non applicabile

D: Debolezze individuate

Fonte: Costatazioni di audit della Corte.

## Sintesi

**I** Sebbene l'attrazione di capitali privati sia uno dei valori aggiunti associati agli strumenti finanziari, la legislazione dell'UE<sup>1</sup> nel settore dello sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 non stabilisce un collegamento esplicito tra gli strumenti di ingegneria finanziaria e i finanziamenti privati.

**III** La Commissione fa notare che il periodo di programmazione 2014-2020 è appena iniziato e che la maggior parte dei programmi dei fondi SIE, inclusi i programmi di sviluppo rurale, non sono ancora stati adottati. Inoltre, gli Stati membri possono istituire strumenti finanziari in qualsiasi momento del periodo di programmazione.

**IV** La Commissione rileva che gli strumenti finanziari sono stati attuati in sette Stati membri nel 2007/2013, il che rappresenta un miglioramento significativo rispetto al 2000/2006, periodo in cui soltanto due Stati membri vi hanno fatto ricorso.

Il quadro giuridico dell'UE per il periodo di programmazione 2007-2013 prevede un'ampia flessibilità nell'attuazione delle misure di sviluppo rurale. La Commissione ritiene che il quadro giuridico relativo al periodo 2007-2013 tenga conto delle specificità dello sviluppo rurale e ciò si riscontra negli strumenti finanziari sostenuti dal FEASR. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione definiscono la portata e il settore d'intervento del FEASR, come pure alcune misure di sostegno specifiche<sup>2</sup>. Ogni misura di sviluppo rurale contiene diverse norme e disposizioni in materia di ammissibilità che devono essere rispettate dagli strumenti finanziari creati nell'ambito della misura e che dovrebbero far parte dell'accordo di finanziamento.

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione.

<sup>2</sup> Ad esempio, il sostegno agli investimenti nei seguenti settori: l'ammodernamento delle aziende agricole, l'aggiunta di valore ai prodotti agricoli e della silvicoltura, la creazione e lo sviluppo di microimprese nelle zone rurali, la diversificazione in attività non agricole, le opere di sviluppo e di sistemazione rurale ecc.

L'obbligo di effettuare un'adeguata valutazione ex ante delle perdite previste è stato introdotto nel 2011 per il cofinanziamento da parte del FEASR di operazioni che comprendono fondi di garanzia<sup>3</sup>. Per quanto concerne il periodo di programmazione 2014-2020, l'esecuzione di una valutazione ex ante è obbligatoria per qualsiasi operazione comprendente strumenti finanziari cofinanziati dal FEASR<sup>4</sup>. La legislazione prevede misure destinate a incentivare gli Stati membri a utilizzare gli strumenti finanziari e offre loro la possibilità di avviare immediatamente tali strumenti sulla base di modelli pronti per l'attuazione, come i modelli già consolidati. La Commissione sta inoltre offrendo agli Stati membri e alle parti interessate gli orientamenti necessari e continuerà a farlo per tutto il periodo 2014-2020.

**V** I fondi di garanzia devono disporre di una certa liquidità per garantire investimenti regolari nelle imprese.

In seguito a una valutazione aggiornata delle esigenze da parte degli Stati membri, e alla preparazione alla chiusura dei fondi di garanzia, la cifra è stata ridotta a 362,69 milioni di euro entro la fine del 2014.

**VI** Gli strumenti finanziari sostenuti dal FEASR sono stati istituiti nel periodo consentito per legge, conformemente alla legislazione dell'UE.

La Commissione desidera ricordare che lo sviluppo rurale rientra nell'ambito della gestione concorrente, e che gli Stati membri sono responsabili a pieno titolo del monitoraggio delle operazioni.

La Commissione riferisce di aver raccolto importanti informazioni dalle relazioni sugli strumenti finanziari esistenti, per il periodo 2007-2013. Inoltre, per il periodo 2014-2020, è prevista una relazione approfondita sugli strumenti finanziari<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 679/2011 della Commissione del 14.7.2011.

<sup>4</sup> Articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>5</sup> Articolo 46 del regolamento (CE) n. 1303/2013.

La Commissione ritiene che la valutazione dei benefici degli strumenti finanziari andrebbe fatta anche nel contesto della crisi finanziaria, che incide sull'accesso ai finanziamenti in alcuni Stati membri.

### VII

La Commissione osserva che è compito delle autorità nazionali assicurare che le singole operazioni siano attuate in conformità delle disposizioni giuridiche applicabili. La Commissione valuta le questioni legate agli strumenti finanziari nel corso delle sue missioni di audit.

Conformemente alla legislazione applicabile dell'UE per il periodo 2007-2013, le modalità di liquidazione e di uscita devono essere definite dall'autorità di gestione nell'accordo di finanziamento con il gestore del fondo, nel rispetto delle disposizioni pertinenti.

Nell'ambito della gestione concorrente, e conformemente al principio di sussidiarietà, la Commissione deve accertarsi che gli Stati membri istituiscano sistemi di gestione e di controllo adeguati.

Per il periodo 2007-2013, la Commissione ha fornito orientamenti a tutti gli Stati membri che ne hanno fatto richiesta. Gli orientamenti sulla chiusura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013 sono stati adottati nel 2015<sup>6</sup>. Il rispetto delle norme giuridiche e degli orientamenti verrà verificato al momento della liquidazione dei conti.

La Commissione fornirà orientamenti rafforzati e migliorati per il periodo 2014-2020.

### VIII

La Commissione ritiene che il nuovo quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020 affronti in maniera adeguata le questioni sollevate dalla Corte.

La questione della sovracapitalizzazione viene trattata dall'articolo 41 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che ha introdotto i pagamenti progressivi come regola generale per tutti gli strumenti finanziari, per il periodo 2014-2020, in base al raggiungimento di risultati di spesa concreti.

6 C(2015) 1399 final del 5.3.2015.

Le questioni chiave riguardanti la performance sono adeguatamente affrontate nell'ambito del monitoraggio degli strumenti finanziari sostenuti dai fondi SIE, come definito nell'articolo 46 del regolamento (UE) n. 1303/2013. Inoltre, la Commissione mette in evidenza quattro indicatori di performance, previsti dall'articolo 12 del regolamento (UE) n. 480/2014.

Al fine di promuovere l'utilizzo degli strumenti finanziari la Commissione ha rafforzato la cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e ha siglato un memorandum d'intesa il 14 luglio 2014<sup>7</sup>. Tale cooperazione include la possibilità di attingere alle esperienze e alle conoscenze acquisite dal gruppo BEI in materia di strumenti finanziari e di applicarle al settore dello sviluppo rurale.

La Commissione ha inoltre avviato l'iniziativa «fi-compass», una piattaforma di assistenza tecnica globale, che fornirà orientamenti metodologici e sostegno ad attività di sensibilizzazione alla Commissione, agli Stati membri e ai soggetti interessati nel settore degli strumenti finanziari sostenuti dai fondi SIE nel periodo 2014-2020<sup>8</sup>. Quale parte del programma di lavoro, «fi-compass» svilupperà anche prodotti specifici per il FEASR.

### IX a) Primo punto

La Commissione accetta di identificare le sfide, le caratteristiche e gli ostacoli specifici per la costituzione di strumenti finanziari nell'ambito del FEASR.

Quest'analisi verrà eseguita nel quadro delle attività della «fi-compass», una piattaforma di assistenza tecnica globale che fornisce orientamenti metodologici e sostegno alle attività di sensibilizzazione alla Commissione, agli Stati membri e ai soggetti interessati nel settore degli strumenti finanziari sostenuti dai fondi SIE nel periodo 2014-2020<sup>9</sup>.

7 Cfr. dichiarazione 14/225 del 14.7.2014.

8 Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito <http://www.fi-compass.eu>

9 Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito <http://www.fi-compass.eu>

### IX a) Secondo punto

La Commissione accetta questa raccomandazione, che in parte è già attuata.

La piattaforma di assistenza tecnica relativa ai fondi SIE, «fi-compass», fornisce orientamenti generali e specifici per ciascun fondo sulle valutazioni ex ante. Ciò include anche l'insieme del FEASR, nonché settori specifici, quali l'agricoltura e la silvicoltura.

### IX a) Terzo punto

La Commissione accetta questa raccomandazione, che in parte è già attuata.

La Commissione ha fornito modelli standard per i fondi di garanzia e i fondi per prestiti nel quadro dello sviluppo rurale. Nell'ambito della piattaforma di assistenza tecnica relativa ai fondi SIE, «fi-compass», la Commissione sta attualmente esaminando l'opportunità di fornire un altro modello, ad esempio per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, che dovrebbe essere disponibile entro la fine del 2015.

Per quanto concerne la cooperazione con il gruppo BEI, la Commissione ha siglato uno specifico memorandum d'intesa sulla cooperazione nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, nell'ambito del quale la BEI dovrebbe mettere a disposizione degli Stati membri un regime specifico per gli strumenti finanziari da attuarsi nel contesto del FEASR. Un evento specifico su questo memorandum d'intesa è già in programma per il 23 marzo 2015.

### IX a) Quarto punto

La Commissione accetta questa raccomandazione, nella misura in cui le regole per la chiusura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013<sup>10</sup> rientrano nel suo campo di applicazione.

La Commissione fa notare che, in virtù della legislazione UE applicabile per il periodo 2007-2013, è compito degli Stati membri formulare precise disposizioni di attuazione operative e adeguate strategie di uscita per ciascuno strumento di ingegneria finanziaria.

<sup>10</sup> C(2015) 1399 final del 5.3.2015.

### IX b)

La Commissione accetta questa raccomandazione, che è attualmente in fase di attuazione.

Le norme transitorie per il periodo 2007-2013 sono state adottate.

Per quanto concerne il periodo 2014-2020, le discussioni con gli Stati membri si terranno a ridosso della chiusura del periodo 2014-2020 e dovranno essere definite norme transitorie.

### IX c)

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

## Introduzione

### 05

La legislazione dell'UE per il periodo 2007-2013 non impone alcuna regola sulla riutilizzazione dei fondi inizialmente stanziati per la costituzione degli strumenti finanziari. Le risorse non utilizzate possono essere riprogrammate per altre forme di assistenza.

### 06

La Commissione fa osservare che il periodo di programmazione 2014-2020 è appena iniziato e che la maggior parte dei programmi dei fondi SIE, inclusi i programmi di sviluppo rurale, non è ancora stata adottata. Inoltre, gli Stati membri possono costituire strumenti finanziari in qualsiasi momento del periodo di programmazione.

### 12

In seguito a una valutazione aggiornata delle esigenze da parte degli Stati membri, e alla preparazione alla chiusura dei fondi di garanzia, la cifra per il 2013 è stata ridotta a 362,69 milioni di euro entro la fine del 2014.

### 13

Secondo i principi di sussidiarietà e di gestione concorrente, la costituzione degli strumenti finanziari, la loro attuazione e l'analisi della domanda rientrano nella competenza degli Stati membri. Ciò include l'adozione di tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, a livello nazionale o regionale, compresi gli accordi di finanziamento.

La Commissione controlla l'attuazione dei PSR da parte degli Stati membri e, in tale contesto, verifica in che modo attuano gli strumenti finanziari sostenuti dal FEASR.

La Commissione fa notare che gli organismi pagatori rivestono un ruolo importante nell'ambito della politica di sviluppo rurale e della sua attuazione.

## Estensione e approccio dell'audit

### 20

La Commissione fa notare che gli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale possono sostenere anche altre misure d'investimento, quali: 311 (diversificazione delle attività agricole), 312 (creazione e sviluppo di microimprese nelle zone rurali), 313 (turismo rurale), 321 (servizi e infrastrutture di base) ecc. Si dovrebbe anche tenere conto del sostegno fornito a titolo del programma Leader.

## Osservazioni

### 21

Le norme per gli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 sono state sostanzialmente migliorate rispetto al periodo 2000-2006.

### 22

La Commissione ritiene che i sondaggi effettuati per via elettronica alla chiusura non colgano pienamente le ragioni per le quali gli strumenti finanziari non sono stati costituiti all'inizio di un periodo di programmazione.

### 23

La Commissione ritiene di aver valutato e trattato in maniera adeguata le caratteristiche specifiche dello sviluppo rurale al momento di definire il quadro giuridico per il periodo 2007-2013. In particolare, il regolamento (CE) n. 1698/2005 delinea oltre 30 diverse misure rivolte a un gruppo di beneficiari chiaramente definito e include i criteri di ammissibilità e i requisiti specifici che gli strumenti finanziari sostenuti dal FEASR devono soddisfare. Tutto ciò viene ulteriormente analizzato nelle disposizioni del regolamento di esecuzione n. 1974/2006.

Cfr. anche la risposta al paragrafo 21.

La Commissione fa osservare che i beneficiari nel settore dello sviluppo rurale sono aziende di tutte le dimensioni. Le piccole aziende agricole nell'UE sono di varie dimensioni e presentano caratteristiche proprie del paese, della regione e/o del sottosettore. Allo stesso tempo, gli agricoltori non sono gli unici beneficiari nel settore dello sviluppo rurale.

La politica di coesione, in linea generale, non sostiene l'agricoltura, ma al pari della politica di sviluppo rurale interessa molte piccole e microimprese non agricole.

### 26

Il quadro giuridico dell'UE per il periodo di programmazione 2007-2013 prevede un'ampia flessibilità nell'attuazione delle misure di sviluppo rurale. In tale contesto, la Commissione ritiene che i bisogni e le opportunità siano descritti in maniera sufficientemente chiara, tale da consentire una programmazione adeguata degli strumenti finanziari. Al momento di approvare i PSR o le loro modifiche, la Commissione effettua un'analisi volta a verificare che i programmi e le misure siano coerenti con gli orientamenti strategici dell'UE e con i piani strategici nazionali pertinenti, e che rispettino le disposizioni di legge pertinenti.

Ciascuna misura di sviluppo rurale, nell'ambito della quale gli strumenti finanziari hanno ricevuto sostegno, era dotata di obiettivi chiari e ben definiti, conformemente alla legislazione dell'UE e ai piani strategici nazionali. La legislazione dell'UE non impone di fissare obiettivi unicamente misurabili.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, gli obiettivi quantificati ex ante vengono fissati per ciascuno degli aspetti specifici delle priorità dell'UE in relazione al FEASR. Il contenuto del programma dovrà contenere una descrizione della strategia e dimostrare che le misure selezionate in relazione alle priorità dell'UE sono fondate su una solida logica d'intervento sostenuta da una valutazione ex ante.

### Riquadro 2

Gli obiettivi indicati erano coerenti con la situazione generale di assenza di strumenti di credito. I PSR sviluppano ulteriori obiettivi nel quadro delle misure che prevedono il sostegno agli strumenti finanziari. Gli accordi di finanziamento tra Stati membri e gestori dei fondi possono anche contenere giustificazioni e obiettivi in relazione al rispettivo strumento finanziario.

Queste ragioni generali giustificano la necessità di istituire un fondo di credito rotativo. La motivazione completa per l'utilizzo, gli obiettivi specifici da raggiungere e le strategie di uscita sono inclusi nell'«accordo di finanziamento» concluso tra l'ETEAN (gestore del fondo) e il ministero (autorità di gestione).

Ciò conferma la coerenza dell'impostazione programmatica e la sua conformità con la legislazione dell'UE. La Lituania e la Romania stavano attraversando una contrazione del credito molto grave, che ha impedito ai beneficiari di ottenere prestiti dalle banche per finanziare i loro progetti.

Ulteriori obiettivi sono definiti nell'ambito delle misure.

Cfr. sopra per quanto riguarda la Romania.

### 27

L'obbligo di eseguire una valutazione ex ante delle perdite previste è stato introdotto nel 2011 per quanto riguarda il cofinanziamento da parte del FEASR di operazioni che includono fondi di garanzia<sup>11</sup>. Tali valutazioni ex ante dovranno tenere conto delle pratiche di mercato correnti nel caso di operazioni analoghe per il tipo di investimento e di mercato in questione, per i quali occorre istituire i fondi di garanzia.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, vige l'obbligo di effettuare una valutazione ex ante, il cui contenuto è definito per legge, per qualsiasi operazione che includa strumenti finanziari cofinanziati dal FEASR<sup>12</sup>.

Nel periodo 2007-2013 la legislazione richiedeva agli aspiranti gestori dei fondi di presentare un piano aziendale, dotato di contenuti concreti, da sottoporre a valutazione dell'autorità di gestione.

La Commissione fa notare che tutti gli strumenti finanziari sostenuti dal FEASR nel periodo 2007-2013 sono stati istituiti nel contesto della crisi economica e finanziaria, periodo in cui l'accesso al credito era limitato e in cui sono emersi problemi di liquidità in tutta Europa.

In Bulgaria, ad esempio, una valutazione ex ante delle perdite previste/un'analisi del deficit è stata effettuata prima di fissare il tasso di esposizione e di determinare l'importo finale del capitale del fondo. In Romania è stata effettuata una valutazione continua in seguito alla modifica intervenuta nella legislazione nel periodo 2007-2013, che ha introdotto nel 2011 l'obbligo di eseguire una valutazione ex ante delle perdite previste per i fondi di garanzia. Nell'ambito delle discussioni svoltesi in seno al comitato per lo sviluppo rurale riguardo alla chiusura degli strumenti finanziari, l'Italia ha ufficialmente confermato l'approccio adottato dal paese per quanto concerne l'esecuzione delle valutazioni ex ante nel periodo 2007-2013.

La mancanza di liquidità e/o la difficoltà di accesso al credito da parte degli agricoltori costituiscono anche validi motivi che giustificano il ricorso a specifici strumenti finanziari da parte degli Stati membri.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 679/2011 della Commissione, del 14.7.2011.

<sup>12</sup> Articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

### 28

Gli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale sono adatti a tutti i potenziali investitori in imprese che potrebbero ricevere sostegno dal FEASR.

Nel periodo 2007-2013 la Commissione ha migliorato la legislazione introducendo l'obbligo di effettuare una valutazione ex ante delle perdite previste per i fondi di garanzia.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, una valutazione dei bisogni dovrà essere effettuata in tutti i casi in cui uno Stato membro decida di destinare fondi FEASR a uno strumento finanziario<sup>13</sup>. Inoltre, le disposizioni sui pagamenti progressivi costituiscono un'ulteriore salvaguardia.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 21 e 22.

### 30

La Commissione fa notare che i contributi ai fondi non sono sufficienti per considerare gli importi offerti ammissibili alla chiusura.

### 31

La Commissione desidera sottolineare in fatto che la spesa dichiarata è stata rappresentata correttamente. Tuttavia, ha anche notato nel corso dei suoi audit in alcuni Stati membri che i trasferimenti ai fondi degli strumenti finanziari sono stati relativamente eccessivi rispetto all'utilizzazione successiva degli strumenti da parte dei destinatari finali.

La Commissione fa osservare che la natura degli strumenti finanziari impedisce di spendere immediatamente tutti gli importi trasferiti agli strumenti. Occorre del tempo perché gli strumenti finanziari diventino meccanismi ben funzionanti, nonché una liquidità iniziale per garantire investimenti regolari nelle imprese.

La questione della sovracapitalizzazione<sup>14</sup> viene affrontata all'articolo 41 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che ha introdotto i pagamenti progressivi come regola generale per tutti gli strumenti finanziari, per il periodo 2014-2020, in base al raggiungimento di risultati di spesa concreti.

<sup>13</sup> Articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>14</sup> La Corte, nel suo audit SR 2/2012, fa riferimento alle dimensioni eccessive degli strumenti finanziari e non alla sovracapitalizzazione.

### 32

Il pagamento di un importo totale in un'unica soluzione dal PSR al fondo era conforme alla legislazione dell'UE. L'importo degli interessi generati è rimasto a disposizione del fondo di garanzia per fornire nuove garanzie. Tale importo verrà liquidato al momento della chiusura degli strumenti finanziari.

Il collocamento degli importi FEASR inutilizzati su conti che producono interessi genera entrate supplementari che possono essere utilizzate dagli strumenti finanziari ed è considerato come una buona pratica. Anche i fondi del FEASR che devono essere utilizzati per le sovvenzioni nell'ambito dei programmi possono essere collocati su conti che producono interessi.

Nel caso della Romania è stata effettuata una valutazione continua delle perdite previste; inoltre, il bilancio complessivo degli strumenti finanziari operanti nel paese e sostenuti dal FEASR è stato adeguato per rispecchiare i risultati di tale valutazione.

### 33

L'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1974/2006 definisce rigorosamente ciò che accade con le risorse restituite all'operazione nel periodo di programmazione, provenienti da investimenti avviati dai fondi o ancora disponibili dopo che una garanzia è stata soddisfatta (ciò significa che devono essere utilizzate in base all'accordo di finanziamento o liquidate nel contesto dei conti annuali).

Supponiamo che una garanzia fornita vada a coprire un prestito che un beneficiario finale contrae da un intermediario finanziario. Rimborsando il prestito (e tutti i potenziali interessi associati), il beneficiario finale conferma l'attuazione di un'operazione sostenuta dal FEASR e pertanto rilascia la garanzia, che non può più essere associata al bilancio del FEASR perché già «consumata», ovvero è già stata utilizzata almeno una volta. La Commissione non ritiene che ciò contravvenga ai principi di una sana gestione finanziaria.

Al momento della chiusura, le spese ammissibili dei fondi di garanzia coprono tutte le garanzie che sono state rilasciate in seguito ai rimborsi dei prestiti nel periodo di programmazione, nonché un importo che copre unicamente il rischio associato alle garanzie attive (non l'importo complessivo delle garanzie attive che vengono emesse). La parte delle garanzie attive, non ritenuta ammissibile, va restituita al programma.

Cfr. anche la risposta al paragrafo 31.

### 34

Gli strumenti finanziari sostenuti dal FEASR hanno garantito l'accesso al finanziamento ai beneficiari per i quali i mercati finanziari non offrivano la possibilità di coprire i costi del progetto o la sua quota di cofinanziamento privato. Con riferimento al periodo di programmazione 2014-2020, gli strumenti finanziari non possono essere utilizzati per prefinanziare sovvenzioni, le sovvenzioni non possono essere utilizzate per rimborsare il sostegno ottenuto dagli strumenti finanziari e la combinazione del sostegno fornito attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari può riguardare la stessa voce di spesa purché la somma di tutte le forme di sostegno combinate non superi l'importo totale della voce di spesa considerata<sup>15</sup>.

### Riquadro 3

Gli strumenti finanziari hanno avuto un ruolo importante nel contesto della crisi economica e finanziaria, specialmente per gli Stati membri in cui vigevano condizioni finanziarie rigorose e/o nei quali i beneficiari avevano difficoltà a fornire cofinanziamenti.

### 35

La Commissione fa osservare che il FEASR contribuisce agli strumenti finanziari con denaro pubblico (FEASR e cofinanziamento nazionale).

Gli strumenti finanziari non sono necessariamente un'alternativa alla sovvenzione, perché le sovvenzioni e gli strumenti finanziari possono essere utilizzati insieme nell'ambito di una singola operazione e in linea con le norme applicabili in materia di aiuti di Stato.

<sup>15</sup> Articolo 37, paragrafi 7, 8 e 9, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

A norma dell'articolo 15 e dell'articolo 71, paragrafi 5 e 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005, i richiedenti sostegno a titolo di uno strumento finanziario sono stati valutati in funzione dei criteri di selezione stabiliti dall'organismo competente per la rispettiva misura, poiché le spese erano ammissibili a contributo del FEASR soltanto se sostenute per le operazioni decise dall'autorità di gestione del relativo programma o sotto la sua responsabilità, secondo i medesimi criteri di selezione.

La Commissione ritiene che la programmazione degli strumenti finanziari sia stata effettuata in conformità della legislazione dell'UE e delle norme applicabili in materia di aiuti di Stato.

### 36

Non sussiste alcuna prescrizione giuridica dell'Unione nel settore dello sviluppo rurale, per il periodo di programmazione 2007-2013, secondo la quale la somma di tutte le forme di sostegno combinate non deve superare l'importo totale della voce di spesa considerata. Occorre inoltre notare che le garanzie, in linea generale, coprono fino all'80% della quota (privata) d'investimento.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 34 e 35.

### 37

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 34.

### 38

Anche gli audit della Commissione hanno messo in evidenza questo rischio. Tuttavia, è difficile concludere che il livello dei trasferimenti di capitali sia automaticamente riconducibile all'obiettivo di aggirare la regola «N+2» anziché a un'attuazione del programma più lenta del previsto. In diversi casi gli Stati membri hanno trasferito l'intero capitale iscritto a bilancio, pur non essendo interessati da problemi legati alla regola «N+2».

I contributi dei PSR agli strumenti finanziari possono essere effettuati in qualsiasi momento del periodo di programmazione.

Cfr. anche la risposta al paragrafo 26.

### Riquadro 4

L'intento era quello di accelerare l'attivazione del fondo per prestiti perché le discussioni e i negoziati erano stati più lunghi del previsto. Tutte le parti coinvolte desideravano avviare gli strumenti finanziari al più presto. I preparativi amministrativi si sono conclusi nel dicembre del 2013, quando il fondo per prestiti è stato formalmente costituito.

Secondo la Commissione, anche entro il range massimo di queste stime, l'importo dei fondi rimanenti per le sovvenzioni (tra il 70% e il 90%) è alquanto cospicuo.

Le risorse non utilizzate nel quadro degli strumenti finanziari possono essere riprogrammate per altre forme di assistenza.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 31, 38 e 39.

### 40

La Commissione ha agito conformemente alle regole.

La Commissione fa osservare che, nel caso di una spesa inferiore, gli Stati membri devono restituire i fondi ai programmi, il che aumenta il rischio di disimpegno per l'anno in cui viene effettuata la riprogrammazione.

Cfr. anche le risposte della Commissione al paragrafo 31 e il riquadro 4.

### 41

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 31.

### 42

La Commissione fa osservare che la determinazione del mercato potenziale viene effettuata ex ante, mentre gli strumenti possono operare entro la chiusura dei PSR e nell'ambito di mercati finanziari e di condizioni economiche mutevoli. La situazione degli strumenti finanziari operanti a livello di UE è analoga.

La determinazione del mercato potenziale, un concetto molto vasto, non è l'unico fattore utilizzato per definire e stimare il capitale del fondo. Occorre considerare anche fattori quali il bilancio totale disponibile nell'ambito delle misure, i fabbisogni d'investimento, la valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari, il contributo degli strumenti finanziari agli obiettivi delle misure ecc.

### 43

Nel caso della Bulgaria, la proposta riguardava misure nell'ambito delle quali non è possibile costituire strumenti finanziari.

Nel caso dell'Italia, al momento del pagamento al fondo di garanzia, gli importi dichiarati dalle regioni non sembravano sproporzionati.

Cfr. anche la risposta al paragrafo 39 riguardante la Sicilia.

Nel caso della Lituania la sovracapitalizzazione si è verificata soltanto quando la stretta creditizia si è allentata e le banche hanno iniziato a concedere prestiti. La Lituania ha deciso di ridurre l'entità dello strumento finanziario.

In Romania la sovracapitalizzazione si è verificata per l'incapacità degli strumenti finanziari di mobilitare crediti commerciali, in un contesto di profonda crisi economica e di contrazione della domanda, in cui regnava una profonda sfiducia nella redditività di qualsiasi investimento.

Cfr. anche la risposta al paragrafo 32.

### Riquadro 5

L'utilizzo limitato del fondo nel 2014 può essere attribuito alla sua costituzione tardiva (dicembre 2013), alla continua riluttanza degli investitori, vista la grave crisi economica del paese, alla scarsa esperienza maturata con questo tipo di strumenti e ad altri sviluppi all'interno del paese che non hanno favorito gli investimenti.

La Commissione la considera una buona prassi poiché mostra come uno Stato membro opera con i bilanci in funzione degli sviluppi della situazione finanziaria nel settore del programma e alla domanda di finanziamenti esistente.

Un confronto ex post non significa che al momento della costituzione degli strumenti finanziari l'importo previsto fosse sovrastimato. Anche altre ragioni hanno giustificato il contributo del PSR al fondo, come quelle descritte al punto 42.

### 44

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 28.

### Riquadro 6

Le risorse non utilizzate nel quadro degli strumenti finanziari possono essere riprogrammate per altre forme di assistenza.

Cfr. anche la risposta al paragrafo 31.

Per quanto concerne la Bulgaria, il potenziale d'investimento iniziale proposto dallo Stato membro è stato ridotto in seguito alla verifica della Commissione. Ciascuno Stato membro è responsabile della costituzione e dell'attuazione degli strumenti finanziari, nonché dell'esecuzione e dell'esame della valutazione ex ante. Non spetta alla Commissione fornire competenze specifiche regionali o nazionali per il calcolo di elementi tecnici specifici legati agli strumenti finanziari.

Per quanto riguarda la Romania, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 43.

### 45

I mercati finanziari sono dinamici e possono fluttuare, come ha dimostrato la recente crisi economica e finanziaria. Pertanto, le previsioni a lungo termine possono rivelarsi inaffidabili. Per questo motivo, a norma della legislazione dell'UE per il periodo di programmazione 2014-2020, ciascuna valutazione ex ante può contenere disposizioni su eventuali verifiche e aggiornamenti nel medio-lungo termine che tengano conto di potenziali cambiamenti delle condizioni di mercato.

### 46

La Commissione fa notare che nella legislazione dell'UE per il periodo 2007-2013 manca una definizione europea di coefficiente di esposizione al rischio.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, la valutazione del coefficiente di esposizione al rischio di cui all'articolo 42, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1303/2013 come valutazione ex ante dei rischi, riflette la necessità di un adeguato contributo del programma a copertura di perdite previste e imprevedute su nuovi prestiti.

### 47

La Commissione ritiene che un fondo di garanzia che garantisce il 20% del portafoglio prestiti e che in definitiva presenta una percentuale di garanzie eseguite pari a solo l'1% sia, in realtà, un esempio di prestiti dalle prestazioni positive.

Il coefficiente di moltiplicazione dovrebbe essere calcolato caso per caso, ma il 20% in questo caso è alquanto basso e non dovrebbe sollevare il problema di un'eventuale sovracapitalizzazione (anche nel quadro generale degli aiuti di Stato un limite della garanzia del 25% può essere automaticamente esentato dalla soglia di notifica, cfr. articolo 21 del regolamento generale di esenzione per categoria).

La Commissione ritiene inoltre che il basso livello di inadempienza sia anche indice della riluttanza del settore bancario a sostenere operazioni più rischiose.

### 48

La Commissione fa osservare che l'importo totale delle garanzie emesse ai beneficiari finali entro la fine del 2013 è pari a 249,6 milioni di euro, il che equivale a circa il 60% del contributo ai fondi.

La Commissione evidenzia che gli strumenti finanziari sottoposti a audit dalla Corte sono ancora attivi e proseguiranno le loro attività nel 2014-2015.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 12 e 39.

### 49

Questi metodi gradualisti sono stati adottati anche in Lituania e in Lettonia, dove sono stati costituiti fondi per prestiti.

### 52

La Commissione fa osservare che alcuni strumenti finanziari sono diventati operativi alla fine dell'audit e devono essere attuati ancora per due anni.

### 53

Il tasso di esborso medio calcolato per l'intera popolazione di strumenti finanziari non rispecchia la rapidità di attuazione di particolari fondi. Nel settore della politica di coesione un numero significativo di fondi è stato costituito soltanto nel 2012. Per questi fondi il basso tasso di assorbimento alla fine del 2012 non dovrebbe destare preoccupazioni.

Gli strumenti finanziari possono essere valutati in termini di effetti di rotazione soltanto alla fine del loro ciclo di vita, in special modo per gli strumenti costituiti alla fine del periodo di programmazione.

### 55

In realtà, la situazione nel mercato finanziario è migliorata e si registrano meno insuccessi rispetto al passato (cfr. l'esempio citato al precedente paragrafo 47, dove una garanzia del 20 % ha registrato una percentuale di prestiti persi pari ad appena l'1 %).

### 56

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 55.

### 57

Queste modifiche hanno rispecchiato le esigenze effettive degli strumenti finanziari. Le risorse non utilizzate nel quadro degli strumenti finanziari sono state riprogrammate e utilizzate per altre forme di assistenza.

### 58

Possono ancora essere erogati fondi nell'ambito di questi strumenti. La Commissione può confermare l'importo erogato ai beneficiari finali soltanto alla fine del periodo di programmazione.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 55.

### 59

Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 52 e 58.

### 60

La Commissione è del parere che l'utilizzo di fondi pubblici all'interno di mercati ben funzionanti (o di mercati che stanno ripristinando in modo significativo il corretto funzionamento) debba essere valutato attentamente per evitare distorsioni della concorrenza.

Nel caso della Grecia, il fondo era stato costituito soltanto alla fine del 2013, pertanto l'effettivo esborso ai beneficiari finali era iniziato soltanto a metà del 2014. Nel caso della Lituania, il sistema bancario era riuscito a ristabilire il normale flusso del credito alla fine del 2012, rendendo le risorse del FEASR in parte superflue. La stessa cosa è avvenuta in Lettonia, dove il fondo aveva anche un orientamento specifico.

### 61

La legislazione dell'UE non impone agli Stati membri di utilizzare immediatamente le risorse rimborsate al fondo. Le modalità di rotazione vengono stabilite nell'accordo di finanziamento e dipendono dalla situazione particolare e dal contesto in cui opera lo strumento finanziario. Gli Stati membri, ad esempio, potrebbero voler «raggruppare» le risorse rimborsate e lanciare uno strumento finanziario per un nuovo prodotto finanziario o un nuovo traguardo. La legislazione 2007-2013 consente il reimpiego delle risorse per gli strumenti finanziari per un periodo indefinito.

### 62

Per il periodo 2014-2020 è stato realizzato un sistema di monitoraggio e di rendicontazione migliorato, come previsto dalle disposizioni dell'articolo 46 del regolamento (UE) n. 1303/2013; tale sistema consente di valutare la performance in termini di effetto di leva e di rotazione.

### 63

Ottenere un elevato effetto di leva non è l'obiettivo primario degli strumenti finanziari. Gli strumenti finanziari rappresentano il mezzo con cui il programma eroga sostegno ai beneficiari finali. Gli effetti prodotti dagli strumenti finanziari (di rotazione o di leva) costituiscono i vantaggi, non gli obiettivi stessi.

L'effetto leva, che può variare da un settore, da una regione o da un prodotto finanziario a un altro, dovrebbe essere stabilito nell'accordo di finanziamento in relazione allo specifico strumento finanziario.

Per quanto concerne la partecipazione degli investitori privati, la Commissione desidera menzionare la normativa in materia di aiuti di Stato per quanto riguarda i finanziamenti con capitale di rischio (regolamento generale di esenzione per categoria) che richiede una certa partecipazione da parte di un investitore privato. La definizione della Commissione di meccanismo di leva include tutti i contributi (privati e pubblici), oltre ai fondi dell'UE.

### 64

La definizione di leva inclusa nel regolamento finanziario afferma che, qualsiasi contributo pubblico, oltre al contributo dell'UE, conta come effetto leva.

Il FEASR non fa eccezione rispetto al resto dei fondi a gestione concorrente.

### 65

L'articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013 non fornisce alcuna definizione di effetto leva e in nessun caso va considerato come una deroga alle disposizioni del regolamento finanziario. L'articolo prescrive soltanto che la valutazione ex ante deve considerare l'effetto di leva previsto dalla costituzione degli strumenti finanziari. Per contro, l'articolo 39, paragrafo 5, dell'RDC, ad esempio, illustra un modo per calcolare l'effetto leva.

A norma delle disposizioni applicabili, l'obbligo di cofinanziare la politica di sviluppo rurale è fissato a livello di programma. Le singole operazioni (come i fondi) possono beneficiare o meno di un cofinanziamento nazionale.

### 66

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 63-65.

### 67

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 60.

### Riquadro 7

La Commissione ritiene che le stime dovrebbero tenere conto degli importi effettivi messi a disposizione dei fondi in seguito alle modifiche più recenti al PSR, poiché influiscono sul calcolo dell'effetto leva.

### 68

La creazione di strumenti finanziari nell'ambito del FEASR ha rappresentato un concetto del tutto nuovo per taluni Stati membri, che ha richiesto un processo di apprendimento. I ritardi sono dovuti nella maggior parte dei casi alla novità degli strumenti della politica di sviluppo rurale, degli appalti pubblici e all'insorgere di questioni legate agli aiuti di Stato.

La Commissione ha svolto vaste attività di promozione e d'informazione sull'utilizzo degli strumenti finanziari nell'ambito dei comitati, delle reti, delle attività di formazione e di sensibilizzazione, delle riunioni bilaterali con gli Stati membri e degli orientamenti globali in materia di sviluppo rurale.

Per il nuovo periodo di programmazione la Commissione ha fornito le indicazioni necessarie anche riguardo all'attuazione degli strumenti finanziari. In particolare, ha informato gli Stati membri delle varie opzioni disponibili per aiutare le autorità di gestione a fare un uso adeguato degli strumenti finanziari.

Nel periodo 2014-2020 i fondi già istituiti proseguiranno, oppure potranno essere istituiti nuovi fondi sulla base dei modelli proposti dalla Commissione (come gli strumenti standardizzati)<sup>16</sup>. Si prevede che in questo modo si otterrà un calo significativo dei ritardi.

<sup>16</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 della Commissione, dell'11 settembre 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per gli strumenti finanziari.

### Riquadro 8

In taluni Stati membri il crac finanziario e la conseguente crisi economica hanno generato una situazione di domanda insolvente (aziende in stato di fallimento o bancarotta). Questo, oltre ad altri fattori esterni, spiega i ritardi e il basso livello di utilizzo dei fondi.

### 69

La Commissione ritiene che la valutazione della performance degli strumenti finanziari dovrebbe anche essere incentrata sul raggiungimento di risultati da parte degli strumenti finanziari cofinanziati, ivi inclusi gli effetti di rotazione e di leva. Inoltre, la valutazione dovrebbe considerare le varie situazioni che possono verificarsi. L'evoluzione dei valori per ciascun indicatore dovrà essere attentamente valutata rispetto al contesto. I valori degli indicatori, da soli, non sono in grado di descrivere la performance.

Gli strumenti finanziari sono un mezzo attraverso il quale il programma eroga aiuto ai beneficiari finali. Il principale indicatore di performance è quindi il contributo che il programma ha erogato conformemente agli obiettivi del programma.

La Commissione ritiene che l'effetto di leva e l'effetto di rotazione siano correlati negativamente (quanto maggiore è la leva, tanto minore sarà la rotazione).

Inoltre, la Commissione fa riferimento a quattro indicatori di performance inclusi nell'articolo 12 del regolamento (UE) n. 480/2014.

### 70

La Commissione fa osservare che non vi erano indicatori comuni per gli strumenti finanziari nel QCMV 2007-2013. Tuttavia, il QCMV prevede l'uso di indicatori aggiuntivi<sup>17</sup>, che devono essere definiti dagli Stati membri, per consentire il monitoraggio e la valutazione delle specificità dei PSR. È necessario che vi sia un equilibrio tra la quantità di indicatori comuni che devono essere monitorati da tutti i PSR e gli indicatori aggiuntivi che, all'occorrenza, devono essere monitorati per alcuni PSR. Qualsiasi indicatore di performance dovrebbe essere concordato dall'autorità di gestione e dallo strumento finanziario.

<sup>17</sup> Articolo 81, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

Per quanto riguarda il quadro 2014-2020, gli indicatori di performance sono definiti all'articolo 12 del regolamento (UE) n. 480/2014. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a riferire regolarmente in merito agli strumenti finanziari, come prescritto dall'articolo 46 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

### Risposta comune della Commissione ai paragrafi 72-75

Le modalità di liquidazione e di uscita devono essere definite dall'autorità di gestione nell'accordo di finanziamento con il gestore del fondo, nel rispetto delle disposizioni pertinenti.

Nell'ambito della gestione concorrente, e in linea con il principio di sussidiarietà, la Commissione deve accertarsi che gli Stati membri istituiscano sistemi di gestione e di controllo adeguati.

Per il periodo 2007-2013 la Commissione ha fornito orientamenti a tutti gli Stati membri che ne hanno fatto richiesta. La Commissione sta attualmente preparando orientamenti sulla chiusura dei programmi 2007-2013.

La Commissione fornirà orientamenti rafforzati e migliorati per il periodo 2014-2020. Il rispetto delle norme giuridiche e degli orientamenti verrà verificato al momento della liquidazione dei conti.

### 77

Queste disposizioni non sono incluse nella legislazione. La Commissione raccomanda agli Stati membri di conformarsi alle disposizioni incluse negli orientamenti.

Le interpretazioni divergenti sono state chiarite nell'ambito delle discussioni tenutesi in seno al comitato per lo sviluppo rurale nel 2014.

### 78

Cfr. le risposte ai paragrafi 61 e 72-75.

### 79

La Commissione fa notare che le risorse del FEASR rimborsate ai fondi dopo essere state utilizzate almeno una volta non sono più risorse dell'UE. Dopo la chiusura, spetta agli Stati membri utilizzarle a beneficio di singole imprese, come stabilito dalla legislazione dell'UE, nel rispetto delle norme applicabili in materia di aiuti di Stato. Queste risorse possono anche essere utilizzate per altri strumenti finanziari.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 5, 33, 61 e 72-75.

### 80

La Commissione si sta assumendo le sue responsabilità per quanto riguarda la chiusura dei PSR 2007-2013.

Qualsiasi attività che esuli dalla chiusura dei programmi e dal bilancio dell'UE rientra nella sfera di competenza degli Stati membri.

### 82

La Commissione ritiene che vi siano molte altre disposizioni giuridiche nella nuova legislazione, applicabili agli strumenti finanziari nel settore dello sviluppo rurale (per esempio, quelle in materia di controllo, ammissibilità della spesa, reimpiego dei fondi, strumenti finanziari combinati con sovvenzioni, possibilità di nominare vari organismi come gestori dei fondi, incluse le opzioni disponibili per le autorità di gestione, selezione degli intermediari e dei beneficiari finali, costi di gestione e commissioni ecc.).

### 83

La Commissione ritiene che la nuova legislazione tratti in maniera adeguata la questione e mitighi i rischi potenziali.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 31 e 41.

### 84

Cfr. le risposte della Commissione al riquadro 4 e al paragrafo 31.

### 85

Il legislatore ha conferito alle autorità di gestione la responsabilità di esaminare la valutazione ex ante.

### 86

Oltre alle valutazioni ex ante obbligatorie e ai pagamenti progressivi, la nuova legislazione contiene altre salvaguardie adeguate, volte ad attenuare questo rischio potenziale, quali il monitoraggio e una rendicontazione completa.

La Commissione fa osservare anche che, nel 75 % dei casi (9 su 12), i coefficienti di esposizione al rischio utilizzati si collocano tra 2 e 5.

Come regola generale, nel 2014-2020 il pagamento delle rate successive è condizionato dal precedente assorbimento di capitale.

### 87

Secondo la legislazione dell'UE, gli strumenti finanziari possono essere costituiti in qualsiasi momento del periodo di programmazione 2014-2020. L'attuazione nel periodo 2014-2020 può iniziare subito dopo l'adozione dei nuovi programmi e già nel 2015. Per esempio, nel gennaio 2015 è stato adottato il PSR olandese 2014-2020, che prevede anche la costituzione di uno strumento finanziario sostenuto dal FEASR<sup>18</sup>.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 68.

### 88

Gli strumenti finanziari dovrebbero fornire sostegno ai programmi in situazioni quali i fallimenti di mercato e/o in condizioni di investimento non ottimali o di specifiche necessità di investimento. Continuare a sostenere i programmi in un mercato in cui l'intervento pubblico non è più necessario, non è in linea con le norme in materia di aiuti di Stato e contravviene al principio della sana gestione finanziaria.

<sup>18</sup> Si rimanda alla rispettiva presentazione sul sito <http://www.fi-compass.eu>

Il termine del prodotto finanziario dipenderà principalmente dal tipo d'investimento da sostenere. Un investimento a lungo termine in progetti infrastrutturali avrà un ciclo di vita diverso rispetto a un investimento a breve termine nel microcredito.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 43, 60 e al riquadro 5.

### 89

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 5.

### 90

Per quanto concerne il FEASR, la performance viene principalmente valutata attraverso le valutazioni. Le valutazioni intermedie relative al periodo di attuazione 2007-2013 sono arrivate troppo presto per poter valutare i risultati e la performance degli strumenti finanziari. Solo dopo un periodo sufficientemente lungo è possibile valutare l'impatto dello sviluppo rurale; pertanto, si prevedono ulteriori risultati nell'ambito delle valutazioni ex post effettuate dagli Stati membri, che verranno sintetizzate dalla Commissione nel 2017.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 70.

### 91

La partecipazione privata non viene considerata come effetto leva nel regolamento finanziario.

Il coefficiente di leva dipende dal tipo di strumento finanziario, dalla regione e dal tipo di progetti. Pertanto, l'obiettivo in termini di effetto di leva non può far parte di un quadro regolamentare. La Commissione sta attualmente preparando orientamenti in materia di leva.

### 95

Il sostegno a titolo del FEASR nel periodo 2007-2013 viene fornito nell'ambito delle norme in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo e in linea con il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione.

Cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi 35 e 37.

Per il periodo 2014-2020 esistono orientamenti comuni per le politiche a gestione concorrente sulle questioni legate agli strumenti finanziari ed è stata adottata la stessa impostazione per quanto riguarda l'accesso ai fondi nel quadro di tutte queste politiche.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 96

La Commissione fa osservare che gli strumenti finanziari sono stati attuati in 7 Stati membri nel 2007/2013, il che rappresenta un miglioramento significativo rispetto al 2000/2006, periodo in cui solo due Stati membri vi hanno fatto ricorso.

Il quadro giuridico dell'UE per il periodo di programmazione 2007-2013 prevede ampia flessibilità nell'attuazione delle misure di sviluppo rurale. La Commissione ritiene che il quadro giuridico 2007-2013 tenga conto delle specificità dello sviluppo rurale, e ciò si riflette negli strumenti finanziari sostenuti dal FEASR. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione definiscono il campo di applicazione e il settore d'intervento del FEASR, ivi incluse specifiche misure di sostegno<sup>19</sup>. Ciascuna misura di sviluppo rurale contiene varie norme e disposizioni sull'ammissibilità, che devono essere rispettate dagli strumenti finanziari creati nell'ambito della misura e che dovrebbero far parte dell'accordo di finanziamento.

L'obbligo di effettuare un'adeguata valutazione ex ante delle perdite previste è stato introdotto nel 2011 per quanto riguarda il cofinanziamento da parte del FEASR di operazioni che includono fondi di garanzia<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Ad esempio il sostegno agli investimenti nei seguenti settori: l'ammodernamento delle aziende agricole, l'aggiunta di valore ai prodotti agricoli e della silvicoltura, la creazione e lo sviluppo di microimprese nelle zone rurali, la diversificazione in attività non agricole, le opere di sviluppo e di sistemazione rurale ecc.

<sup>20</sup> Regolamento (UE) n. 679/2011 della Commissione, del 14.7.2011.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, l'esecuzione di una valutazione ex ante è obbligatoria per qualsiasi operazione comprendente strumenti finanziari cofinanziati dal FEASR<sup>21</sup>. La legislazione prevede incentivi all'utilizzo degli strumenti finanziari per gli Stati membri e offre loro la possibilità di avviare immediatamente tali strumenti sulla base di modelli pronti per l'attuazione, come i modelli già consolidati. La Commissione sta inoltre offrendo agli Stati membri e alle parti interessate gli orientamenti necessari e continuerà a farlo per il resto del periodo 2014-2020.

## 97

La Commissione ritiene che il quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020 risponda in maniera adeguata alle questioni sollevate dalla Corte.

La questione della sovracapitalizzazione è affrontata dalle disposizioni dell'articolo 41 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che ha introdotto i pagamenti progressivi come regola generale per tutti gli strumenti finanziari nel periodo 2014-2020, in base al raggiungimento di risultati concreti dell'esborso.

Le questioni chiave riguardanti la performance sono adeguatamente affrontate nel monitoraggio degli strumenti finanziari sostenuti dai fondi SIE, come definito nell'articolo 46 del regolamento (UE) n. 1303/2013. Inoltre, la Commissione mette in evidenza quattro indicatori di performance, previsti dall'articolo 12 del regolamento (UE) n. 480/2014.

Per incoraggiare l'utilizzo degli strumenti finanziari la Commissione ha altresì rafforzato la cooperazione nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e ha siglato un memorandum d'intesa il 14 luglio 2014<sup>22</sup>. Tale cooperazione include la possibilità di attingere alle esperienze e alle conoscenze acquisite dal gruppo BEI in materia di strumenti finanziari e di applicarle al settore dello sviluppo rurale.

<sup>21</sup> Articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>22</sup> Cfr. la dichiarazione 14/225 del 14.7.2014.

La Commissione ha inoltre avviato l'iniziativa «fi-compass», una piattaforma di assistenza tecnica globale che fornirà orientamenti metodologici e sostegno ad attività di sensibilizzazione alla Commissione, agli Stati membri e ai soggetti interessati nel settore degli strumenti finanziari sostenuti dai fondi SIE nel periodo 2014-2020<sup>23</sup>. Quale parte del programma di lavoro, «fi-compass» svilupperà anche prodotti specifici per il FEASR.

## 98

Secondo i principi di sussidiarietà e di gestione concorrente, la costituzione degli strumenti finanziari, la loro attuazione e l'analisi della domanda rientrano nella competenza degli Stati membri.

La creazione di strumenti finanziari nell'ambito del FEASR ha rappresentato un concetto del tutto nuovo per taluni Stati membri, che ha richiesto un processo di apprendimento. La Commissione ha svolto intense attività di promozione e d'informazione sull'utilizzo degli strumenti finanziari nell'ambito dei comitati, delle reti, delle attività di formazione e di sensibilizzazione, delle riunioni bilaterali con gli Stati membri e degli orientamenti globali in materia di sviluppo rurale.

La Commissione ritiene che la nuova legislazione offra sufficienti incentivi (ad esempio, una percentuale di cofinanziamento più elevata<sup>24</sup>, un cofinanziamento nazionale erogato successivamente nel periodo di attuazione, il prefinanziamento degli investimenti anziché il rimborso della spesa sostenuta nel caso delle sovvenzioni) e che gli incentivi legati agli investimenti (ad esempio, una diversa ammissibilità dell'IVA<sup>25</sup>, l'ammissibilità del capitale di esercizio<sup>26</sup>) offrano sufficienti vantaggi rispetto alle sovvenzioni.

<sup>23</sup> Per ulteriori informazioni visitare il sito <http://www.fi-compass.eu>

<sup>24</sup> A norma dell'articolo 59, paragrafo 4, lettera d) del regolamento (UE) n. 1305/2013, il tasso di partecipazione applicabile alla misura interessata verrà maggiorato di un ulteriore 10 % per i contributi agli strumenti finanziari di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (UE) n. 1303/2013, e sarà pari al 100 % per gli strumenti finanziari a livello dell'Unione di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera a) del regolamento (UE) n. 1303/2013. Un approccio simile viene adottato per i contributi agli strumenti finanziari da parte del FESR e del Fondo di coesione.

<sup>25</sup> Articolo 37, paragrafo 11, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>26</sup> Articolo 45, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1305/2013.

Nel 2014-2020 i fondi già istituiti proseguiranno, oppure potranno essere istituiti nuovi fondi sulla base dei modelli proposti dalla Commissione (come gli strumenti standardizzati)<sup>27</sup>.

Il legislatore ha definito gli strumenti finanziari come un tipo di sostegno, nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, per l'attuazione di specifiche misure di sviluppo rurale.

### Raccomandazione 1

La Commissione accetta di identificare le sfide, le caratteristiche e gli ostacoli specifici per la costituzione di strumenti finanziari nell'ambito del FEASR.

Tale analisi verrà effettuata nel quadro delle attività di «fi-compass», una piattaforma di assistenza tecnica globale che fornisce orientamenti metodologici e sostegno ad attività di sensibilizzazione alla Commissione, agli Stati membri e ai soggetti interessati nel settore degli strumenti finanziari sostenuti dai fondi SIE nel periodo 2014-2020<sup>28</sup>.

I restanti elementi della raccomandazione sono rivolti agli Stati membri.

### 99

Secondo i principi di sussidiarietà e di gestione concorrente, la costituzione degli strumenti finanziari, la loro attuazione e l'analisi della domanda rientrano nella competenza degli Stati membri.

Gli strumenti finanziari devono disporre di una certa liquidità per garantire investimenti regolari nelle imprese.

<sup>27</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 della Commissione, dell'11 settembre 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per gli strumenti finanziari.

<sup>28</sup> Per ulteriori informazioni visitare il sito <http://www.fi-compass.eu>

### Raccomandazione 2

La Commissione accetta questa raccomandazione, che in parte è già attuata.

La piattaforma di assistenza tecnica relativa ai fondi SIE, «fi-compass», fornisce orientamenti generali e specifici per ciascun fondo in materia di valutazioni ex ante. Ciò include anche l'insieme del FEASR, nonché settori specifici come l'agricoltura e la silvicoltura.

### 100

La Commissione precisa che la performance viene principalmente valutata tramite le valutazioni. Solo dopo un periodo sufficientemente lungo è possibile valutare l'impatto dello sviluppo rurale; pertanto, si prevedono ulteriori risultati nell'ambito delle valutazioni ex post effettuate dagli Stati membri, che verranno sintetizzate dalla Commissione nel 2017.

In allegato alle relazioni annuali sui progressi compiuti le autorità di gestione hanno fornito informazioni specifiche su operazioni che includono gli strumenti finanziari, come ad esempio l'effetto di leva e la performance.

La Commissione ritiene di aver svolto in maniera adeguata la propria funzione di controllo.

### Raccomandazione 3

La Commissione accetta questa raccomandazione, che in parte è già attuata.

La Commissione ha fornito modelli standard per i fondi di garanzia e i fondi per prestiti nel settore dello sviluppo rurale. Nell'ambito della piattaforma di assistenza tecnica relativa ai fondi SIE, «fi-compass», la Commissione sta attualmente esaminando la possibilità di creare un altro modello, ad esempio per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, la cui consegna è prevista per la fine del 2015.

Per quanto concerne la cooperazione con il gruppo BEI, la Commissione ha siglato uno specifico memorandum d'intesa riguardo alla cooperazione nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, nell'ambito del quale la BEI dovrebbe mettere a disposizione degli Stati membri uno specifico sistema di strumenti finanziari da attuarsi nel contesto del FEASR. Un evento specifico su questo memorandum d'intesa è già in programma per il 23 marzo 2015.

**101**

I mercati finanziari sono dinamici e possono fluttuare, come dimostrato dalla recente crisi economica e finanziaria. Pertanto, le previsioni a lungo termine possono rivelarsi inaffidabili. Per questo motivo, a norma della legislazione dell'UE per il periodo di programmazione 2014-2020, ciascuna valutazione ex ante può contenere disposizioni su eventuali verifiche e aggiornamenti nel medio-lungo termine che tengano conto di potenziali cambiamenti delle condizioni di mercato.

**Raccomandazione 4**

La Commissione accetta questa raccomandazione, che è attualmente in fase di attuazione.

Le norme transitorie per il periodo 2007-2013 sono state adottate.

Per quanto concerne il periodo 2014-2020, le discussioni con gli Stati membri si terranno quando la chiusura del periodo 2014-2020 sarà prossima e le norme transitorie dovranno essere definite.

Nel 2014 la Commissione ha fornito orientamenti alle autorità di gestione riguardo agli strumenti finanziari nel quadro dei programmi dei fondi SIE 2014-2020.

**Raccomandazione 5**

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

**103**

La Commissione fa osservare che è compito delle autorità nazionali assicurare che le singole operazioni siano attuate in conformità delle disposizioni giuridiche applicabili. La Commissione valuta le questioni legate agli strumenti finanziari nel corso delle sue missioni di audit.

La legislazione applicabile dell'UE per il periodo 2007-2013 stabilisce che le modalità di liquidazione e di uscita devono essere definite dall'autorità di gestione nell'accordo di finanziamento con il gestore del fondo, nel rispetto delle disposizioni pertinenti. Nell'ambito della gestione concorrente, e in linea con il principio di sussidiarietà, la Commissione deve accertarsi che gli Stati membri istituiscano sistemi di gestione e di controllo adeguati.

Per il periodo 2007-2013 la Commissione ha fornito orientamenti a tutti gli Stati membri che ne hanno fatto richiesta. Gli orientamenti sulla chiusura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013 sono stati adottati nel 2015<sup>29</sup>. Il rispetto delle norme giuridiche e degli orientamenti verrà verificato al momento della liquidazione dei conti.

La Commissione fornirà orientamenti rafforzati e migliorati per il periodo 2014-2020.

**Raccomandazione 6**

La Commissione accetta questa raccomandazione, purché le regole per la chiusura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013<sup>30</sup> rientrino nel suo campo di applicazione.

La Commissione fa osservare che, secondo la legislazione UE applicabile per il periodo 2007-2013, è compito degli Stati membri formulare precise disposizioni di attuazione operative e adeguate strategie di uscita per ciascuno strumento di ingegneria finanziaria.

29 C(2015) 1399 final del 5.3.2015.

30 C(2015) 1399 final del 5.3.2015.



## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)),  
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

La Corte ha esaminato l'efficacia degli strumenti finanziari (Fondi per prestiti e Fondi di garanzia) nel settore dello sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 e le loro potenzialità per il periodo 2014-2020. Ha rilevato che tali strumenti sono stati inefficaci, principalmente perché sovracapitalizzati e perché non hanno esplicitato appieno le loro potenzialità in termini di effetto di leva ed effetto di rotazione. Per il periodo 2014-2020, nonostante i miglioramenti introdotti dalla normativa in materia, la Corte ha concluso che sarà comunque estremamente difficile riuscire ad ottenere l'impatto desiderato.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni