



Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra di Controllo di gestione avanzato

IL CONTROLLO DEI COSTI DI GESTIONE
DEGLI STRUMENTI FINANZIARI
COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI EUROPEI

RELATORE:
Prof. Cristiano Busco

CORRELATORE:
Prof. Maria Federica Izzo

CANDIDATA:
Eva Elisa Vernaleone
Matr. 678701

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Sommario

1. Introduzione	4
2. Gli strumenti finanziari come nuovo sistema di intervento per le politiche di sviluppo economico	7
2.1. L'evoluzione del sistema degli aiuti allo sviluppo economico dei Fondi Strutturali Europei.....	7
2.2. Gli strumenti finanziari come nuova forma di sostegno alle imprese.....	9
2.3. Gli investimenti negli strumenti finanziari della programmazione 2007-2013.....	14
2.4. La disciplina normativa dell'Unione Europea per gli strumenti finanziari	16
2.4.1. <i>Le situazioni di market failure e il principio di addizionalità</i>	16
2.4.2. <i>Le tipologie di strumenti finanziari, i principi di trasparenza e di sana gestione</i>	17
2.4.3. <i>Le modalità di costituzione degli strumenti finanziari</i>	18
2.4.4. <i>Le spese ammissibili</i>	19
2.5. La valutazione ex ante, presupposto per l'avvio di nuovi strumenti finanziari	20
2.6. Le caratteristiche tecniche delle principali tipologie di strumenti finanziari: prestiti, garanzie, equity.....	22
2.6.1. <i>Gli strumenti finanziari per operazioni di prestito</i>	22
2.6.2. <i>Gli strumenti finanziari per operazioni di garanzia</i>	24
2.6.3. <i>Gli strumenti finanziari per operazioni di equity</i>	25
2.7. La nuova disciplina degli Artt. 12 e 13 del Regolamento Delegato (UE) 480/2014 in tema di costi e commissioni di gestione degli strumenti finanziari	26
3. Gli strumenti finanziari in Puglia: esperienze pregresse e prospettive future	32
3.1. L'esperienza nella gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria durante il precedente ciclo di programmazione unitaria 2007-2013.....	32
3.1.1. <i>Fondo Microcredito d'Impresa della Puglia</i>	32
3.1.2. <i>Fondo per il sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI pugliesi</i>	34
3.1.3. <i>Fondo Nidi – Nuove Iniziative d'Impresa;</i>	35
3.1.4. <i>Gli altri strumenti finanziari nella forma delle Garanzie</i>	37
3.2. La Valutazione ex ante della Regione Puglia per il ciclo di programmazione unitaria 2014-2020	39
3.3. La programmazione dei nuovi strumenti finanziari	42

3.3.1. Strumenti finanziari di sostegno per l'accesso al credito	44
3.3.2. Strumenti finanziari per il capitale di rischio e strumenti finanziari di finanza innovativa delle Piccole e Medie Imprese	45
3.3.3. Strumenti finanziari per le nuove iniziative di impresa.....	46
4. Il controllo di gestione per gli strumenti finanziari della società finanziaria della Regione Puglia	49
4.1. Il sistema di controllo di gestione in uso nella finanziaria regionale pugliese	49
4.1.1. La quantificazione dei costi e la determinazione delle tariffe applicate per la rendicontazione dette attività.....	49
4.1.2. La determinazione dei costi e delle tariffe per l'esercizio 2016.....	54
4.2. L'esigenza di definire e avviare un nuovo modello di controllo di gestione degli strumenti finanziari nella società finanziaria della Regione Puglia	56
4.2.1. Attività di istruttoria	57
4.2.2. Attività di assistenza tecnica.....	58
4.2.3. Attività di gestione dei finanziamenti	59
4.3. L'opportunità di utilizzare un sistema Activity Based Costing per il controllo dei costi degli strumenti finanziari	60
4.3.1. La variabilità delle procedure operative della società finanziaria.....	61
5. Case study: Il modello ABC per il controllo di gestione degli strumenti finanziari della società finanziaria della Regione Puglia	64
5.1. Il progetto per un nuovo sistema per la misurazione dei costi e il reporting degli strumenti finanziari.....	64
5.1.1. Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi basato sulle attività	65
5.1.2. Determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse	67
5.1.3. Rilevazione dei dati di costo rilevanti e dei dati inerenti i cost driver	70
5.1.4. Calcolo e interpretazione delle nuove informazioni di costo basate sulle attività.....	73
6. Case study: il progetto per un sistema di monitoraggio dei costi eleggibili dello strumento finanziario NIDI Nuove Iniziative d'Impresa	79
6.1. Le nuove soglie di ammissibilità dei costi di gestione per gli strumenti finanziari	79
6.2. Il progetto per un modello per il controllo e la verifica del rispetto dei parametri di eleggibilità fissati dalla nuova normativa europea per i costi di gestione di uno strumento finanziario	81
6.2.1. I presupposti del modello e i dati di base	81

6.2.2. <i>Il prospetto dei dati di input</i>	82
6.2.3. <i>L'elaborazione dei dati</i>	84
6.2.4. <i>Rappresentazione e interpretazione dei dati di output</i>	86
7. Conclusioni	91
8. Bibliografia	94
9. Indice delle figure	96

1. Introduzione

L'Unione europea ha modificato la propria strategia di intervento, negli ultimi anni, conferendo sempre maggiore importanza agli interventi di sviluppo economico incentrati su strumenti finanziari a scapito degli interventi che offrono contributi a fondo perduto. Gli strumenti finanziari sono forme di sostegno, con natura rotativa, che si concretizzano in interventi di *equity*, prestiti e, garanzie.

Gli strumenti finanziari sono stati disciplinati compiutamente, per la prima volta, nel precedente ciclo di programmazione europea 2007-2013. In ragione delle esperienze maturate dagli Stati membri e dalle Regioni, la normativa che disciplina l'attuazione degli strumenti finanziari è stata significativamente modificata con la nuova programmazione per il periodo 2014-2020.

La tematica dell'ammissibilità dei costi di gestione sostenuti dagli organismi che attuano gli strumenti finanziari rappresenta una criticità notevole, soprattutto perché le modifiche normative hanno introdotto un sistema più complesso nel calcolo delle soglie di ammissibilità di tali costi.

Gli strumenti finanziari del nuovo ciclo di programmazione sono in fase di avvio in questi mesi in quanto quelli attuati nell'ambito della vecchia programmazione (2007-2013) hanno concluso la propria operatività entro il 31/03/2017.

Tra le esperienze condotte nel precedente ciclo di programmazione, la Regione Puglia è risultata essere una delle più innovative tra le regioni italiane avendo progettato e gestito un numero consistente di strumenti finanziari con una dotazione complessiva di oltre 300 milioni di euro.

La Regione Puglia, forte dei successi e delle esperienze pregresse ha programmato, per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, l'avvio di nuovi strumenti finanziari con una dotazione complessiva ancora maggiore ed intende confermare l'affidamento della gestione di tali strumenti alla propria società finanziaria, Puglia Sviluppo S.p.A.

Puglia Sviluppo S.p.A. è una società per azioni soggetta all'attività di direzione e controllo dell'unico socio Regione Puglia. Fino al dicembre 2008 la Società era controllata da Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.; la cessione della partecipazione in favore della Regione Puglia è avvenuta in ossequio alle disposizioni della Legge 27 dicembre 2006, n.

296 (Legge Finanziaria 2007) e della Direttiva del Ministero dello Sviluppo Economico del 27/03/2007.

Il capitale sociale ammonta a Euro 3.499.540,88.

Puglia Sviluppo ha lo scopo di concorrere, in attuazione dei piani, programmi e indirizzi del socio unico Regione Puglia, allo sviluppo economico e sociale del territorio per conto e su richiesta della Regione attraverso la realizzazione di attività di interesse generale a supporto della Regione Puglia. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2017)

Il sempre maggiore utilizzo degli strumenti finanziari impone, alle società che ne gestiscono l'attuazione, l'esigenza di dotarsi di modelli organizzativi e di controllo più sofisticati che siano in grado di offrire al management informazioni attendibili e puntuali e, soprattutto, che consentano di stimare l'efficienza dei processi interni.

Per l'attuazione degli strumenti finanziari a valere sul nuovo ciclo di programmazione, la società finanziaria della Regione Puglia ha manifestato tale esigenza con l'obiettivo di mettere a punto un sistema di controllo dei costi di gestione che ne consenta il monitoraggio e che permetta di svolgere una pianificazione previsionale al fine di assicurare il rispetto dei parametri fissati dalla nuova disciplina europea.

L'ipotesi definita per questo studio consiste nel costruire un sistema di controllo di gestione che permetta di conseguire due obiettivi:

1. la definizione di un nuovo modello di controllo di gestione finalizzato a determinare il costo delle singole attività che costituiscono gli oggetti di costo degli strumenti finanziari;
2. un modello per il controllo dei costi di uno strumento finanziario misto che offre sovvenzioni e prestiti che verifichi costantemente il rispetto dei parametri di eleggibilità fissati dalla nuova normativa europea.

Per lo svolgimento del lavoro sono stati utilizzati i seguenti strumenti.

1. Interviste con i Responsabili dei diversi Servizi e delle Funzioni coinvolte nella gestione degli strumenti finanziari nella Società Finanziaria della Regione Puglia:
 - ✓ Direttore Generale;
 - ✓ Responsabile del Servizio "Contabilità, Bilancio, Controllo di Gestione";
 - ✓ Responsabile del servizio "Precontenzioso legale e societario";
 - ✓ Responsabile della funzione "Promozione del lavoro e dell'innovazione";

- ✓ Responsabile della funzione “Strumenti di Ingegneria Finanziaria”.
2. Acquisizione di informazioni e documenti presso la sede della Finanziaria Regionale:
- ✓ *timesheet* e reportistica di rendicontazione del costo del personale;
 - ✓ modelli di contabilizzazione delle tariffe applicate per la gestione degli strumenti finanziari;
 - ✓ riepiloghi dei costi del personale;
 - ✓ modello di imputazione dei costi diretti ed indiretti alle singole commesse;
 - ✓ fogli di calcolo gestionali degli strumenti finanziari oggetto di analisi.

Il lavoro si compone di cinque parti. Il capitolo due fornisce un quadro di riferimento sul sistema degli aiuti allo sviluppo economico dei fondi strutturali europei e sulle ragioni dell'utilizzo sempre maggiore degli strumenti finanziari al posto degli incentivi tradizionali che prevedono l'erogazione di sovvenzioni dirette ai beneficiari finali. L'analisi fornisce anche una sintetica descrizione delle principali tipologie di strumenti finanziari previste dai regolamenti comunitari.

Il capitolo tre descrive il quadro delle esperienze condotte in Puglia nell'utilizzo degli strumenti finanziari a sostegno delle politiche di coesione. Inoltre, sulla base degli esiti della valutazione ex-ante condotta dall'autorità di gestione del POR FESR FSE della Regione Puglia, fornisce le indicazioni sulle future strategie di impiego degli strumenti finanziari per il ciclo di programmazione 2014-2020.

Il capitolo quattro rappresenta il quadro di riferimento del sistema di controllo di gestione attualmente in uso presso la società finanziaria della Regione Puglia e descrive le attività di gestione relative all'attuazione degli strumenti finanziari. Il capitolo si conclude con una valutazione in merito alla scelta della migliore soluzione per l'implementazione del sistema di controllo di gestione presso la società finanziaria.

Gli ultimi due capitoli rappresentano la parte sperimentale del lavoro.

Il capitolo cinque descrive il lavoro svolto per la costruzione del nuovo modello di controllo di gestione degli strumenti finanziari cofinanziati dai fondi strutturali europei.

Il capitolo sei espone i contenuti del lavoro svolto per la definizione di un modello di controllo finalizzato alla verifica del rispetto dei parametri fissati dalla nuova normativa europea per i costi di gestione degli strumenti finanziari.

2. Gli strumenti finanziari come nuovo sistema di intervento per le politiche di sviluppo economico

2.1.L'evoluzione del sistema degli aiuti allo sviluppo economico dei Fondi Strutturali Europei

L'Unione europea utilizza i fondi strutturali con l'obiettivo primario di ridurre il divario tra le regioni più avanzate e le regioni in ritardo di sviluppo, ciò per garantire la coesione economica e sociale delle diverse aree del proprio territorio.

Il Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea, non indicava, però, le politiche di coesione tra le proprie priorità, non riconoscendo, a quel tempo, importanza strategica al problema del divario economico regionale. Infatti, il Trattato istituiva soltanto il Fondo Sociale Europeo (FSE), che individuava nelle strategie di integrazione sociale e di sostegno all'occupazione, le proprie priorità di intervento.

Cinque anni più tardi, con il Regolamento (CE) 25/1962 si istituì il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEOGA), con l'obiettivo di sostenere i produttori di beni agricoli e orientarli verso le produzioni maggiormente richieste dal mercato.

Soltanto nel 1972, a distanza di quindici anni dalla firma del Trattato di Roma, contestualmente all'adesione alla Comunità di Regno Unito, Irlanda e Danimarca, si definì un impegno per il coordinamento delle singole politiche di sviluppo regionale, dando avvio ad una nuova politica comunitaria per lo sviluppo economico che avesse un ruolo complementare rispetto a quella attuata dai singoli Stati membri. A tal fine, con il Regolamento (CE) 724/1975 fu istituito il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Il Regolamento prevedeva una strategia triennale di intervento (tra il 1975 e il 1977) e destinava circa il 4% del bilancio comunitario alle politiche di coesione. L'istituzione del FESR segna la nascita delle politiche regionali di coesione in ambito comunitario.

L'utilizzo delle risorse del FESR da parte degli Stati membri si è integrata progressivamente con le politiche degli aiuti di Stato, incentrate a quel tempo quasi esclusivamente nella concessione di contributi a fondo perduto. Tali sovvenzionamenti erano rivolti alle Pubbliche Amministrazioni per la realizzazione di opere infrastrutturali e alle imprese per favorirne gli investimenti (mediante contributi in conto impianti), per potenziarne la capitalizzazione (mediante contributi in conto capitale), e per il sostegno ai costi di gestione (mediante contributi in conto esercizio).

L'erogazione di contributi a favore delle imprese e degli operatori economici presentò da subito significative criticità in tema di tutela della libera concorrenza. Si avvertì in poco tempo l'esigenza di evitare che gli interventi pubblici di sostegno economico fossero distorsivi delle dinamiche di mercato. Ciò impose la necessità di disciplinare gli aiuti concessi a livello regionale, sia che questi fossero finanziati con risorse nazionali sia che fossero il frutto delle politiche di intervento dei Fondi Strutturali Europei (ESIF).

Già il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) sanciva il principio della tutela della libera concorrenza, infatti esso, all'Art. 92¹, recitava nel modo seguente:

*salvo deroghe contemplate del presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.*²

Attualmente, analoga prescrizione è contenuta nell'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Il Parlamento Europeo, nella sezione informativa del proprio sito web istituzionale, definisce gli aiuti di Stato nel modo seguente:

In generale per aiuto di Stato si intende qualsiasi tipo di aiuto (a prescindere dalla sua forma) concesso a talune imprese (attori che svolgono attività economiche) dalle autorità pubbliche nazionali. In ragione della loro capacità di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi commerciali, gli aiuti di questo tipo non sono compatibili con il mercato interno, salvo deroghe contemplate dai trattati. (Parlamento Europeo, 2016).

Nonostante le tutele normative, sia l'intervento delle politiche industriali promosse dagli Stati membri, sia le iniziative attuate nell'ambito delle politiche di coesione mediante interventi del FESR nel corso degli anni, si sono rivelate spesso distorsive delle regole della concorrenza e, talvolta, persino dannose e controproducenti ai fini dello sviluppo economico dei territori. Ciò è accaduto con grande evidenza anche in Italia.

Fin dagli anni sessanta gli aiuti al sistema produttivo, soprattutto nel Mezzogiorno, hanno mancato di perseguire gli obiettivi di sviluppo prefissati. Anche con l'istituzione della

¹ Divenuto, in seguito a modifica, art. 87.

² Trattato che istituisce la Comunità Economica europea – Trattato, Roma, 25 Marzo 1957.

Cassa del Mezzogiorno, il sistema delle agevolazioni a pioggia si è rivelato inefficace e, soprattutto, inefficiente.

Nonostante numerosi tentativi da parte della politica di far fronte alle inefficienze, prima con gli interventi della legge n°64/1986 e, successivamente, con quelli previsti dalla legge n°488/1992, le politiche di sostegno al sistema produttivo del Mezzogiorno si sono rivelate fallimentari. Ne è testimonianza il divario di sviluppo tutt'ora esistente tra le regioni meridionali e il resto del Paese nonostante oltre cinquant'anni di interventi pubblici.

La Comunità europea prima, e l'Unione successivamente, hanno cercato di definire regole di intervento ed obiettivi di sviluppo che conferissero maggiore efficacia ed efficienza alle politiche di coesione. Andava in tale direzione la scelta di introdurre gli strumenti di ingegneria finanziaria³, con le prime sperimentazioni nell'ambito della programmazione 1994-1999 e, successivamente, disciplinandone le caratteristiche ed il funzionamento, in modo più organico e dettagliato, nel ciclo di programmazione 2007-2013.

L'Unione europea, attraverso la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), ha sperimentato con successo il funzionamento degli strumenti di ingegneria finanziaria e ne ha esteso l'operatività nell'ambito dei fondi strutturali. Gli Stati membri e le regioni, si sono attivati così sperimentando anch'essi l'utilizzo di tali strumenti nell'ambito delle proprie politiche di sviluppo economico.

2.2. Gli strumenti finanziari come nuova forma di sostegno alle imprese

Sul proprio sito internet dedicato alla politica regionale, la Commissione Europea sintetizza in modo efficace i vantaggi connessi con l'utilizzo degli strumenti finanziari.

Gli strumenti finanziari rappresentano un modo efficiente di impiegare le risorse della politica di coesione al fine di perseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. Gli strumenti finanziari forniscono un sostegno mirato per gli investimenti destinati a progetti dalla potenziale sostenibilità economica tramite prestiti, garanzie, capitale azionario e altri meccanismi di assunzione del rischio, eventualmente associati a supporto tecnico, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia nell'ambito della stessa operazione. Oltre agli evidenti

³ Fino alla entrata in vigore del Regolamento (UE) 1303/2013 gli strumenti finanziari erano definiti dalla normativa come "strumenti di ingegneria finanziaria".

vantaggi legati al riutilizzo dei fondi nel lungo termine, questi strumenti contribuiscono a rendere disponibili ulteriori investimenti congiunti pubblici o privati al fine di far fronte alle carenze del mercato in linea con le priorità della strategia Europa 2020 e della politica di coesione. Le loro modalità di erogazione comportano capacità e competenze aggiuntive che incrementano efficienza ed efficacia nell'assegnazione delle risorse pubbliche. Essi forniscono inoltre diversi e numerosi incentivi a favore di un miglioramento della qualità dei risultati, ivi compreso un maggiore rigore di bilancio a livello dei progetti sostenuti. (Commissione Europea, 2014)

Al fine di comprenderne la natura e il funzionamento, è necessario contestualizzare l'intervento degli strumenti finanziari nel periodo congiunturale di crisi economica che ha caratterizzato gli ultimi anni e che perdura fino ad oggi. Proprio nelle fasi di crisi, le politiche di coesione devono essere in grado di incidere in modo significativo sulla capacità di investimento degli operatori economici. In assenza di nuovi investimenti, infatti, la crisi strutturale non potrebbe trovare soluzione e il divario tra le diverse aree dell'Unione sarebbe destinato ad aumentare.

Le esperienze del passato hanno dimostrato l'impossibilità di incidere in modo efficace sulle dinamiche di sviluppo grazie a politiche di aiuti strutturati esclusivamente nella forma delle sovvenzioni o dei contributi a fondo perduto.

Di seguito si riportano alcune sintetiche informazioni utili per rappresentare il contesto congiunturale entro cui gli strumenti finanziari si stanno affermando quali mezzi efficaci per conseguire le politiche di coesione e di sviluppo economico.

Come rilevabile dall'elaborazione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri sui dati del Fondo Monetario Internazionale (DIPE, 2016), l'andamento degli investimenti in Italia e in Europa è diminuito in misura significativa.



Figura 1– Investimenti in % del PIL - Elaborazione DIPE su dati del FMI (2016)

Lo studio del Fondo Monetario Internazionale, condotto nel 2015, fornisce nuove evidenze sugli effetti macroeconomici degli investimenti pubblici nelle economie avanzate. Lo studio rileva che un aumento degli investimenti pubblici, sia a breve sia a lungo termine, agevola gli investimenti privati e riduce la disoccupazione. Lo studio conferma che, nei paesi con maggiore efficienza, gli investimenti pubblici sono efficaci nel rafforzare la produzione anche quando sono finanziati mediante emissione di debito.

the paper finds that increased public investment raises output, both in the short term and in the long term, crowds in private investment, and reduces unemployment. Several factors shape the macroeconomic effects of public investment. When there is economic slack and monetary accommodation, demand effects are stronger, and the public-debt-to-GDP ratio may actually decline. Public investment is also more effective in boosting output in countries with higher public investment efficiency and when it is financed by issuing debt. (Abaid, Furceri, & Topalova, 2015)

Tuttavia, per gli Stati fortemente indebitati come l'Italia, l'entità del debito continua ad ostacolare l'attuazione di politiche di sviluppo fondate su rilevanti investimenti pubblici considerati i vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea.

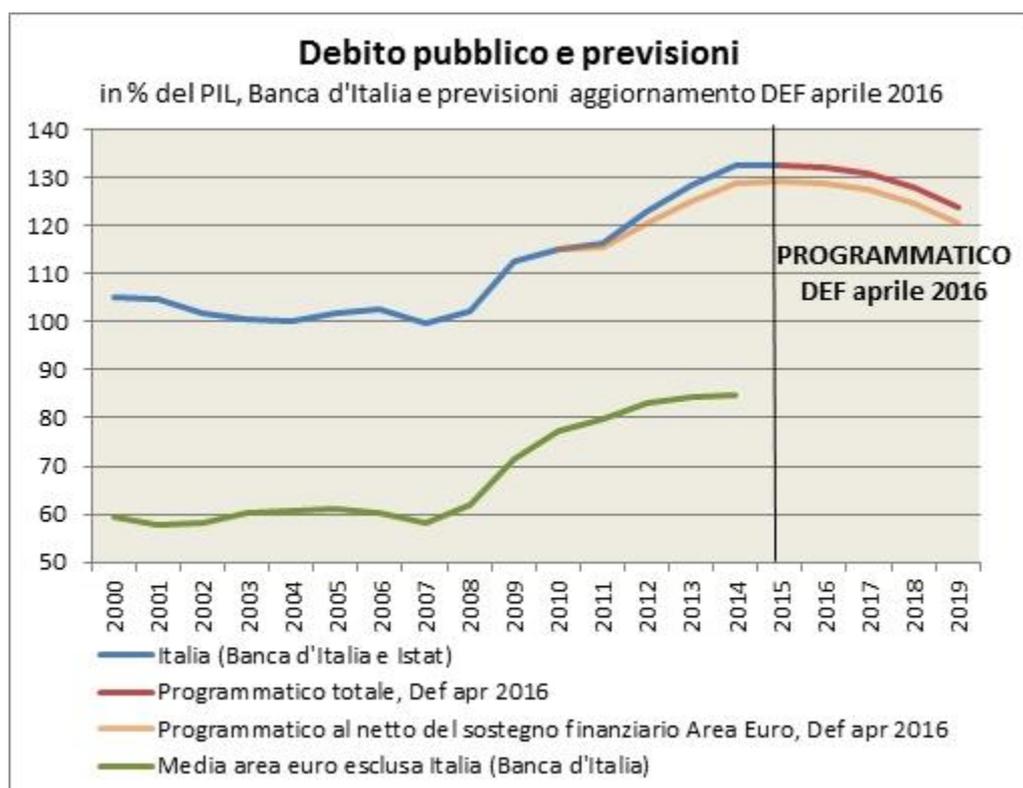


Figura 2 – Debito Pubblico e previsioni - Elaborazione DIPE su dati Banca d'Italia, Istat e sui dati programmatici del DEF di aprile 2016⁴

La ripresa degli investimenti continua ad essere modesta nonostante le banche e le organizzazioni finanziarie, anche grazie ai cospicui interventi di politica monetaria messi in atto dalla BCE con il cosiddetto “*Quantitative easing*”, dispongano di ingenti liquidità. Tali risorse non trovano, evidentemente, un corrispondente impiego nell’economia reale.

In un simile contesto congiunturale gli strumenti finanziari possono offrire un importante contributo per mobilitare queste disponibilità liquide (private) incidendo sui vincoli che limitano la loro capacità di utilizzo. Tra questi, i più rilevanti sono rappresentati dall’esigenza di contenere i livelli di “assorbimento patrimoniale” previsti per le banche dagli accordi di Basilea e dalla limitata propensione al rischio degli operatori finanziari in condizioni di incertezza.

Gli strumenti finanziari sono una forma nuova di intervento pubblico che presenta notevoli vantaggi rispetto alle tradizionali forme di sostegno mediante contributi e sovvenzioni.

⁴ Il grafico su riportato “è riferito al debito pubblico italiano (stock accumulato nel corso del tempo). Il dato Banca d’Italia, relativo all’Italia e alla media della zona euro diversi dall’Italia, è espresso in percentuale del Prodotto interno lordo” (DIPE, 2016)

I principali vantaggi tecnici connessi con l'utilizzo degli strumenti finanziari per l'attuazione delle politiche di coesione sono rappresentati dall'effetto leva e dall'effetto *revolving*.

L'effetto leva consiste nella capacità degli strumenti finanziari di mobilitare l'impiego di risorse private attraverso investimenti pubblici.

Gli strumenti finanziari “possono attrarre risorse aggiuntive, sia pubbliche che private. Dunque, la leva «è la somma della quantità di finanziamento dei fondi ESIF⁵ e delle risorse pubbliche e private aggiuntive raccolte, divisa per il valore nominale del contributo dei Fondi ESIF»”. (Banca Europea degli Investimenti, 2017)

L'effetto *revolving* consiste nella capacità di uno strumento finanziario di utilizzare le medesime risorse più volte, moltiplicando gli effetti positivi derivanti dal suo impiego. Ciò accade grazie alla possibilità di

generare ulteriori flussi di denaro – sia attraverso rimborsi che attraverso la realizzazione di investimenti - con l'obiettivo di un loro riutilizzo. Tale natura rotativa consente alle autorità pubbliche di beneficiare di maggiori risorse. (Banca Europea degli Investimenti, 2017)

Un'ulteriore caratteristica estremamente significativa che contraddistingue l'operatività degli strumenti finanziari e che differenzia questi ultimi rispetto ai tradizionali interventi di sostegno ai sistemi produttivi mediante sovvenzioni, è rappresentata dall'intervento nelle cosiddette situazioni di *market failure*.

Con il concetto di fallimento di mercato, ai sensi di quanto previsto dalla Metodologia BEI, si fa riferimento ad imperfezioni o aspetti non funzionanti del mercato, che generano una allocazione inefficiente delle risorse con una sottoproduzione o sovrapproduzione di determinati beni e/o servizi. In generale, a causa dei fallimenti di mercato non si verifica l'incontro tra domanda e offerta in termini quantitativi o qualitativi. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2016)

L'operatività degli strumenti finanziari in situazioni di *market failure* evita che il loro impiego comporti effetti distorsivi sulla libera concorrenza. La premessa n. 34 al Regolamento (UE) N. 1303/2013 specifica, infatti che

⁵ European Structural Investment Funds – Fondi Strutturali Europei

Gli strumenti finanziari sono sempre più importanti dato il loro effetto moltiplicatore sui fondi SIE, la loro capacità di associare diverse forme di risorse pubbliche e private a sostegno di obiettivi di politiche pubbliche e poiché le forme di rotazione dei mezzi finanziari rendono tale sostegno più sostenibile a lungo termine". (Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2013)

2.3. Gli investimenti negli strumenti finanziari della programmazione 2007-2013

In questi mesi, gli strumenti finanziari del nuovo ciclo di programmazione sono in fase di avvio in quanto quelli attuati nell'ambito della vecchia programmazione (2007-2013) hanno concluso la propria operatività entro il 31/03/2017.

La tabella seguente rappresenta l'entità dei contributi versati agli strumenti finanziari in Europa alla fine del 2015. (European Commission Directorates-General Regional and Urban Policy Employment, Social Affairs And Inclusion , 2015)

N°	1	2	3	4a	4b	5a	5b	5c
				OP contributions paid to FBs (1)		OP contributions paid to final recipients		
				MS	OP contributions committed in funding agreements to FBs (1)	out of which Structural Funds	amount	% of commitment
1	AT	26.79	10.27	26.79	100%	21.38	80%	80%
2	BE	417.87	167.71	417.87	100%	366.64	88%	88%
3	BG	382.00	324.70	382.00	100%	366.09	96%	96%
4	CY	20.00	17.00	20.00	100%	18.44	92%	92%
5	CZ	263.09	147.84	262.24	100%	232.83	89%	88%
6	DE	1,758.68	1,113.44	1,714.97	98%	1,578.07	92%	90%
7	DK	89.20	40.54	69.56	78%	85.31	123% (2)	96%
8	EE	200.00	124.66	200.00	100%	191.63	96%	96%
9	EL	1,291.33	1,291.33	1,091.33	85%	869.21	80%	67%
10	ES	1,273.03	983.14	1,277.73	100%	467.58	37%	37%
11	FI	83.46	38.72	59.26	71%	57.32	97%	69%
12	FR	471.50	256.64	461.44	98%	390.61	85%	83%
13	HU	931.99	792.22	920.51	99%	902.28	98%	97%
14	IT	4,997.33	3,106.78	4,939.73	99%	2,605.01	53%	52%
15	LT	507.32	417.99	453.74	89%	440.55	97%	87%
16	LV	215.80	160.33	215.80	100%	191.27	89%	89%
17	MT	12.00	10.20	12.00	100%	10.66	89%	89%
18	NL	81.26	22.58	72.22	89%	46.50	64%	57%
19	PL	1,302.26	1,104.70	1,298.63	100%	1,405.57	108% (3)	108%
20	PT	812.75	512.97	483.84	60%	602.43	125% (3)	74%
21	RO	225.00	193.50	225.00	100%	164.18	73%	73%
22	SE	161.45	74.35	153.60	95%	130.22	85%	81%
23	SI	179.26	152.37	179.26	100%	147.53	82%	82%
24	SK	385.07	327.31	384.70	100%	142.80	37%	37%
25	UK	1,760.86	708.09	1,580.98	90%	1,240.70	78%	70%
26	CBC	4.35	1.32	1.06	24%	0.00	0%	0%
Total		17,853.65	12,100.70	16,904.26	95%	12,674.81	75%	71%

(1) FBs= holding funds and specific funds implemented without a holding fund

(2) In Denmark financial intermediaries get reimbursed by the managing authorities only after they made payments to final recipients. Therefore more OP contributions are paid to final recipients than the FB have received.

(3) In Poland and Portugal the reported payments to final recipients contain also gains from the FB and payments made with reflows. These amounts in the FB are not OP resources and therefore the number should not exceed 100%.

Figura 3 – Entità dei contributi versati agli strumenti finanziari in Europa - Fonte European Commission Directorates-General Regional and Urban policy employment, Social affairs and Inclusion, 2015

Come si può agevolmente notare l'Italia è lo Stato membro che ha destinato il maggior numero di risorse agli strumenti finanziari. Dei 17,853 miliardi di euro investiti in strumenti finanziari in Europa, 4,997 sono stati investiti dalle autorità di gestione italiane. Pur con una percentuale di impiego piuttosto bassa (53%) l'Italia è il paese che ha trasferito ai beneficiari finali l'importo più elevato di risorse finanziarie: 2,605 miliardi di Euro.

La figura seguente rappresenta il numero di strumenti finanziari, suddivisi per tipologia, attivati in Europa alla fine del 2015. (European Commission Directorates-General Regional and Urban Policy Employment, Social Affairs And Inclusion , 2015)

Figure 5 . Specific funds set-up at the end of 2015, per type of financial products offered

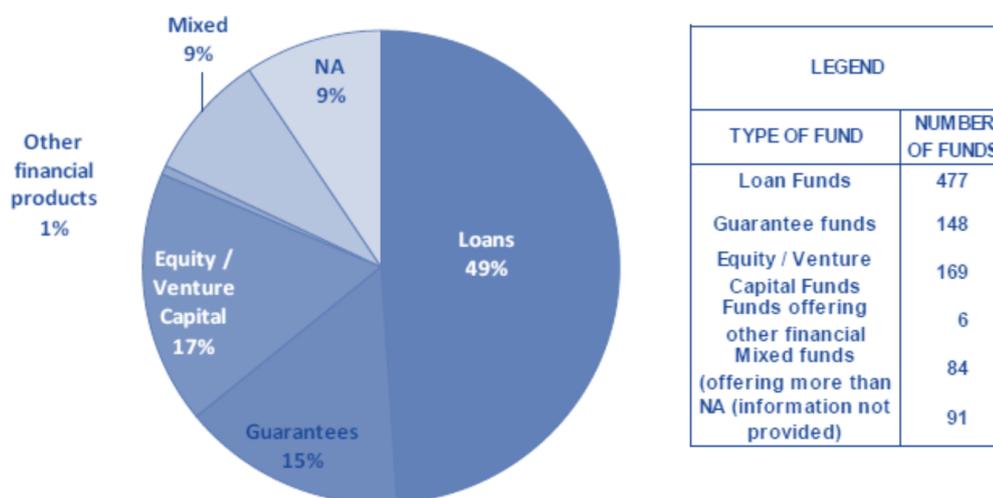


Figura 4 – Numero di strumenti finanziari, suddivisi per tipologia - Fonte European Commission Directorates-General Regional and Urban policy employment, Social affairs and Inclusion, 2015

Dall'analisi del grafico si evince agevolmente che i 477 strumenti finanziari nella forma dei prestiti sono di gran lunga i più diffusi, essi rappresentano, infatti, quasi il 50% della totalità degli strumenti finanziari attivati sull'intero territorio dell'Unione durante il ciclo di programmazione 2007-2013. Un terzo degli strumenti finanziari è, invece, rappresentato complessivamente da strumenti di *equity* (17%) e di garanzie (15%).

2.4. La disciplina normativa dell'Unione Europea per gli strumenti finanziari

2.4.1. Le situazioni di *market failure* e il principio di addizionalità

Attualmente, gli strumenti finanziari sono disciplinati dal Titolo IV del Regolamento (UE) N. 1303/2013. La disciplina prevede che essi siano attuati per favorire investimenti finanziariamente sostenibili che non trovano fonti di finanziamento sufficienti da parte del mercato. L'intervento degli strumenti finanziari è esclusivamente previsto nelle situazioni di *market failure*. Il comma 2 dell'Art. 37 del succitato Regolamento prevede che

Il sostegno di strumenti finanziari è basato su una valutazione ex ante che abbia fornito evidenze sui fallimenti del mercato o condizioni di investimento subottimali,

nonché sul livello e sugli ambiti stimati della necessità di investimenti pubblici, compresi i tipi di strumenti finanziari da sostenere.

È, questa, una significativa innovazione nella disciplina dell'Unione: gli Stati membri, le Regioni non possono istituire strumenti finanziari, cofinanziati dai fondi SIE, senza che si effettui una valutazione *ex ante*, e senza che da tale valutazione emerga un'esigenza di intervento a causa di una situazione di fallimento di mercato.

La normativa conferma anche per gli strumenti finanziari i vincoli di rispetto delle norme dell'Unione applicabili in materia di aiuti di Stato e in tema di addizionalità della spesa.

“L'addizionalità è uno dei principi alla base del funzionamento dei Fondi strutturali e di investimento europei. Esso stabilisce che i contributi erogati attraverso i Fondi non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro nelle regioni interessate da questo principio. In altre parole, le dotazioni finanziarie dei Fondi strutturali e di investimento non dovrebbero condurre a una riduzione degli investimenti strutturali nazionali in quelle regioni, ma dovrebbero rappresentare un'aggiunta alla spesa pubblica”. (Commissione Europea, 2014)

2.4.2. Le tipologie di strumenti finanziari, i principi di trasparenza e di sana gestione

L'Art. 38 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 individua due distinte tipologie di strumenti finanziari:

1. gli strumenti finanziari istituiti a livello dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione;
2. gli strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti dall'autorità di gestione o sotto la propria responsabilità.

Gli strumenti finanziari possono essere attuati dalla BEI - Banca Europea per gli Investimenti, da istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione, da istituzioni finanziarie stabilite in uno Stato membro che perseguono obiettivi di interesse pubblico sotto il controllo di un'autorità pubblica o, infine, da organismi di diritto pubblico o privato. Lo stesso Art. 38 al comma 4 stabilisce che gli organismi che gestiscono gli strumenti finanziari

garantiscono la conformità al diritto applicabile, comprese le norme relative ai fondi SIE, agli aiuti di Stato, agli appalti pubblici e norme pertinenti, nonché alla legislazione applicabile in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro, lotta

al terrorismo e contrasto della frode fiscale. Tali organismi non sono stabiliti né intrattengono rapporti commerciali con entità costituite in territori le cui giurisdizioni non collaborano con l'Unione relativamente all'applicazione di norme fiscali convenute a livello internazionale e recepiscono tali obblighi nei loro contratti con gli intermediari finanziari selezionati.

Inoltre, al comma 6 è previsto che gli organismi ai quali sono affidati compiti di esecuzione *possono aprire conti fiduciari a proprio nome e per conto dell'autorità di gestione o configurare lo strumento finanziario come un capitale separato nell'ambito dell'istituto finanziario. Nel caso di un capitale separato nell'ambito dell'istituto finanziario, viene prodotta una contabilità distinta tra le risorse del programma investite nello strumento finanziario e le altre risorse disponibili nell'istituto finanziario. Le attività detenute su conti fiduciari e su tali capitali separati sono gestite secondo il principio della sana gestione finanziaria, applicando opportune norme prudenziali e dispongono di adeguata liquidità”.*

Come è facile desumere dall'analisi dell'impianto normativo, la disciplina è particolarmente stringente per gli aspetti che riguardano gli organismi attuatori a cui la Commissione o le Autorità di Gestione dei Fondi SIE affidano l'esecuzione degli strumenti finanziari. Traspare chiaramente l'intento, da parte del Legislatore europeo, di mettere a frutto le esperienze pregresse con l'obiettivo di garantire la massima trasparenza nella gestione degli strumenti assieme al rispetto delle normative unitarie e nazionali.

A conferma di ciò si trova all'Allegato III del Regolamento la definizione puntuale del contenuto degli accordi di finanziamento con cui devono essere fissati i termini e le condizioni per la disciplina del rapporto tra le Autorità di Gestione dei Fondi SIE e gli organismi attuatori degli strumenti finanziari.

2.4.3. Le modalità di costituzione degli strumenti finanziari

Fino all'entrata in vigore della nuova normativa e, quindi, per l'operatività degli strumenti finanziari attivati fino alla programmazione 2007-2013 era possibile, per le Autorità di Gestione dei Fondi SIE, impegnare ed erogare l'intera dotazione finanziaria necessaria al loro esercizio, contestualmente con la costituzione dello strumento.

La nuova disciplina, con il disposto dell'Art. 41 del Regolamento (UE) 1303/2013, introduce un'ulteriore profonda novità su questo tema.

Per il nuovo ciclo di programmazione (2014-2020) all'atto dell'istituzione di uno strumento finanziario non può essere trasferito più del 25% dell'importo complessivo dei contributi del programma. Un versamento successivo, sempre non superiore al 25% dell'importo complessivo dei contributi del programma è consentito solo qualora almeno il 60% dell'importo precedentemente trasferito sia stato speso. Versamenti successivi sono possibili solo qualora almeno l'85% degli importi già versati sia stato speso a titolo di spesa ammissibile.

La norma evita così che grandi entità di risorse finanziarie rimangano impegnate in strumenti finanziari che non sono in grado di utilizzarle pienamente. È, questo, un provvedimento normativo che interviene in modo incisivo sull'efficienza degli interventi dei fondi europei. Tuttavia, come si vedrà nelle parti successive di questo lavoro, questa impostazione incide in misura significativa sulla determinazione dei costi di gestione che gli organismi gestori possono considerare ammissibili ai contributi europei.

2.4.4. Le spese ammissibili

Come per tutte le tipologie di intervento cofinanziate dai fondi strutturali europei, anche per gli strumenti finanziari le spese ammissibili alla contribuzione pubblica sono definite puntualmente.

L'Art. 42 del Regolamento (UE) 1303/2013 elenca le spese sostenute dagli strumenti finanziari ammissibili ai contributi dei fondi SIE:

- a) *i pagamenti ai destinatari finali e, nei casi di cui all'articolo 37, paragrafo 7, i pagamenti a vantaggio dei destinatari finali;*
- b) *le risorse impegnate per contratti di garanzia, in essere o già giunti a scadenza, al fine di onorare eventuali richieste di garanzia per perdite, calcolate in base a una prudente valutazione ex ante dei rischi a copertura di un ammontare multiplo di nuovi prestiti sottostanti o altri strumenti di rischio per nuovi investimenti nei destinatari finali;*
- c) *gli abbuoni di interesse o gli abbuoni di commissioni di garanzia capitalizzati, da pagare per un periodo non superiore ai dieci anni successivi al periodo di ammissibilità, utilizzati in combinazione con strumenti finanziari, depositati in un conto di garanzia aperto specificamente a tale scopo, per l'esborso effettivo dopo il periodo di ammissibilità, ma riguardo a prestiti o altri strumenti di*

rischio erogati per investimenti nei destinatari finali entro il periodo di ammissibilità;

d) il rimborso dei costi di gestione sostenuti o il pagamento delle commissioni di gestione dello strumento finanziario.

È proprio sulla disciplina del rimborso dei costi sostenuti dai gestori degli strumenti finanziari che si focalizzeranno le parti successive del presente lavoro.

2.5. La valutazione *ex ante*, presupposto per l'avvio di nuovi strumenti finanziari

Come specificato in precedenza, non è possibile dar vita a strumenti finanziari cofinanziati dai fondi SIE senza che la loro istituzione sia preceduta da una valutazione *ex ante*.

Il comma 2 dell'Art. 37 del Regolamento 1303/2013 specifica in modo estremamente dettagliato i contenuti della valutazione *ex ante* imponendo che essa si componga di:

- a) un'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali;*
- b) una valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari che si ritiene saranno sostenuti dai fondi SIE, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato;*
- c) una stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previsto);*
- d) una valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi in passato;*
- e) la strategia di investimento proposta, i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali e l'eventuale combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni;*
- f) un'indicazione dei risultati attesi;*
- g) disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione *ex ante* durante l'attuazione dello strumento finanziario.*

La *ratio* della norma è chiara. Si vuole che l'istituzione di uno strumento finanziario sia preceduta da uno studio molto approfondito del mercato su cui esso andrà ad intervenire.

L'obbligo di svolgere una valutazione *ex ante* vincola le Autorità di Gestione dei Fondi SIE a progettare accuratamente l'intervento di ciascuno degli strumenti finanziari che intendono istituire, valutandone tutti gli aspetti significativi, dopo aver svolto un'accurata analisi di contesto. Una corretta e approfondita progettazione riduce sensibilmente il rischio che, in fase di attuazione, lo strumento finanziario si riveli inefficace, inefficiente o, addirittura, distorsivo delle dinamiche di mercato.

L'analisi dei fallimenti di mercato è il presupposto necessario e indispensabile per poter costituire uno strumento finanziario. Il principio è ampiamente condivisibile: l'intervento pubblico in generale, ma soprattutto un intervento che comporta significativi investimenti pubblici in ambito finanziario, deve essere attuato solo in contesti in cui il mercato si dimostri incapace di autoregolarsi. Tipica è la condizione in cui la domanda di nuova finanza da parte delle imprese rimane insoddisfatta a causa dell'incapacità o dell'impossibilità delle banche e delle istituzioni finanziarie di farvi fronte.

La valutazione *ex ante* deve stimare anche il valore aggiunto dello strumento. La stima del valore aggiunto di uno strumento finanziario si deve concretizzare nella valutazione dei suoi benefici rispetto ad altre forme comparabili di intervento finanziario e deve essere misurato in termini di effetto leva, effetto *revolving*, risorse private e pubbliche aggiuntive mobilitate dallo strumento.

La valutazione *ex ante* è il presupposto per dimensionare correttamente la dotazione finanziaria dei fondi che le Autorità di Gestione intendono attivare. La determinazione degli importi complessivi che lo strumento finanziario si troverà a gestire deve essere determinata puntualmente in ragione delle condizioni del mercato e non deve in nessun caso generare un intervento che ecceda il cosiddetto *financing gap*. La metodologia BEI prevede che l'analisi dei fallimenti di mercato si completi con la quantificazione del *financing gap* inteso come la parte di domanda potenziale che in termini prospettici non risulta soddisfatta dall'offerta a causa di un fallimento di mercato (Puglia Sviluppo S.p.A., 2016).

2.6. Le caratteristiche tecniche delle principali tipologie di strumenti finanziari: prestiti, garanzie, *equity*

2.6.1. Gli strumenti finanziari per operazioni di prestito

“Finanziamento del debito” è la definizione che è utilizzata dalla normativa europea per indicare le operazioni di prestito, leasing e garanzia.

Gli strumenti finanziari nella forma dei prestiti sono quelli che hanno, in genere, meccanismi di funzionamento più semplici. Di norma, gli strumenti finanziari costituiti per operazioni di prestito prevedono la costituzione di un fondo e il progressivo trasferimento delle risorse ad un organismo finanziario che le utilizza per erogare prestiti agli operatori economici in conformità con quanto indicato nell'accordo di finanziamento stipulato con l'Autorità di gestione dei Fondi SIE. Tra gli strumenti finanziari più diffusi nella forma dei prestiti si possono annoverare quelli per operazioni di microcredito, di prestito per il sostegno agli investimenti iniziali delle imprese, di *risk sharing loan*.

Il **microcredito** è disciplinato dall'Art. 111 del Testo unico bancario e può essere classificato in due differenti categorie:

1. il “microcredito d'impresa” di importo non superiore a 25.000 Euro, concedibile, ai sensi del comma 1 dell'Art. 111 del T.U.B., per l'avvio o lo sviluppo di un'attività economica; non deve essere assistito da garanzie reali e deve essere accompagnato dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati;
2. il “microcredito sociale”, di importo non superiore a 10.000 Euro, concedibile ai sensi del comma 3 dell'Art. 111 del T.U.B., con obiettivi di inclusione sociale e finanziaria del beneficiario; anch'esso non deve essere assistito da garanzie reali e deve essere accompagnato dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati.

Per sua natura il microcredito è erogato ad imprese e persone “non bancabili”. Si tratta di soggetti che, pur non essendo in situazione di insolvenza, non riescono ad accedere ai mercati finanziari a causa della scarsa patrimonializzazione o dell'assenza di garanzie nel caso delle imprese; a causa dei bassi livelli di reddito nel caso delle persone fisiche. Il microcredito interviene, quindi, nella tipica situazione di *market failure* della “esclusione finanziaria”. In ambito sociale, i microcrediti hanno per obiettivo il sostegno alle persone e alle famiglie in condizioni di povertà; in ambito imprenditoriale, contribuiscono ad attenuare gli effetti del *credit crunch* che ha comportato una sostanziale riduzione del

credito bancario in favore delle imprese e che ha avuto impatti ancor più pesanti per le micro e le piccole imprese.

I **prestiti per gli investimenti iniziali** delle imprese sono normalmente associati a forme di sovvenzione e intervengono per sostenere lo start-up di iniziative imprenditoriali o investimenti tesi all'innovazione di prodotto o di processo. In questo caso gli strumenti finanziari intervengono con una forma di sostegno che difficilmente trova riscontro nell'offerta di mercato essendo collegata ad investimenti che per loro natura hanno un elevato rischio di fallimento.

Gli strumenti finanziari che attuano operazioni di *risk sharing loan* (prestito a rischio condiviso) sono attuati mediante la costituzione di dotazioni finanziarie presso banche o istituti di credito. Questi ultimi attingono alla dotazione pubblica secondo percentuali predefinite (che di norma non superano il 50%) per erogare finanziamenti alle imprese. Si tratta di una forma di rischio condiviso mediante il quale le banche impegnano una minor quota di risorse del proprio patrimonio condividendo il rischio di credito con il fondo pubblico nella percentuale definita dallo strumento finanziario. L'utilizzo della dotazione pubblica consente di ottenere un duplice beneficio:

1. il trasferimento al beneficiario finale del vantaggio derivante dall'utilizzo della dotazione pubblica. La disciplina comunitaria nel caso di strumenti finanziari che prevedono prestiti a rischio condiviso obbliga la banca ad applicare tassi di mercato esclusivamente sulla quota percentuale di mezzi finanziari propri, trasferendo integralmente al beneficiario finale il vantaggio dell'utilizzo della dotazione pubblica. In questo modo si riduce proporzionalmente il *pricing* dell'operazione di finanziamento che l'impresa paga alla banca mediante la corresponsione degli interessi;
2. un migliore accesso al credito da parte delle imprese beneficiarie dovuto al minor rischio di credito cui è esposta la banca per la concessione di finanziamenti a rischio condiviso.

Lo schema seguente rappresenta il funzionamento degli strumenti finanziari che prevedono prestiti a rischio condiviso.

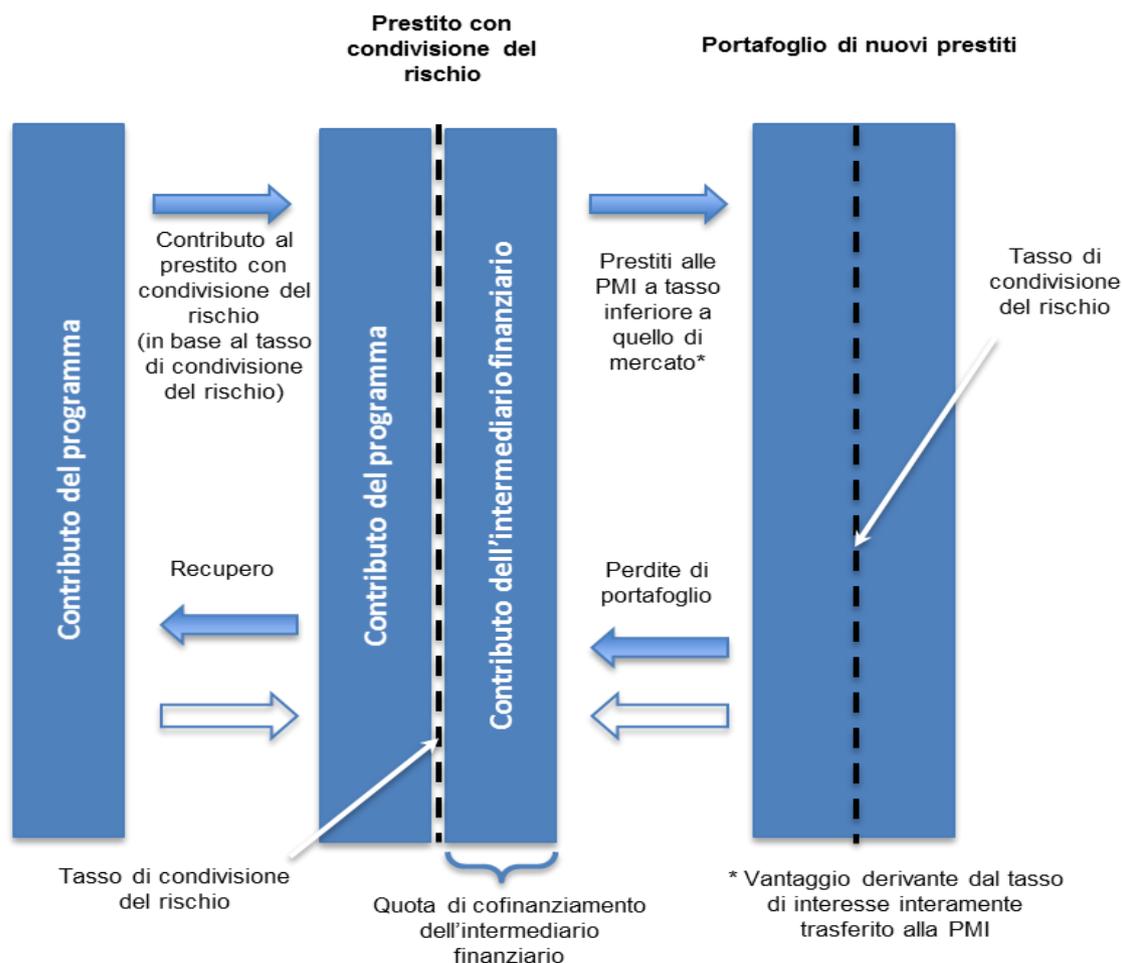


Figura 5 – Funzionamento degli strumenti finanziari che prevedono prestiti a rischio condiviso - Fonte: Regolamento (UE) (UE) 964/2014 – “Off the shelf”

2.6.2. Gli strumenti finanziari per operazioni di garanzia

Gli strumenti finanziari per operazioni di garanzia possono essere classificati in tre distinte tipologie: gli strumenti per la concessione di garanzie dirette, quelli per la concessione di garanzie di portafoglio e gli strumenti di controgaranzia.

Gli strumenti finanziari istituiti per erogare **garanzie dirette** normalmente prevedono il trasferimento di dotazioni finanziarie ad organismi di gestione che hanno l’operatività tipica dei Confidi⁶. Il fondo è utilizzato dall’organismo gestore per costituire impegni di garanzie dirette a fronte di finanziamenti deliberati ed effettivamente erogati dalle banche o da istituti finanziari. I beneficiari finali delle operazioni di garanzia sono le imprese che grazie alla garanzia possono migliorare la propria capacità di accedere al mercato del credito. Le valutazioni *ex ante* e gli Accordi di finanziamento che sono stipulati tra le Autorità di Gestione dei Fondi SIE e gli organismi gestori, nel caso di operazioni di

⁶ Acronimo di “Consorzio di garanzia collettiva fidi”.

garanzia, definiscono le modalità di funzionamento del fondo, l'entità della compartecipazione delle risorse pubbliche alle operazioni di garanzia, il rapporto di *gearing*⁷ e l'entità dei costi e delle commissioni di gestione.

Le **garanzie di portafoglio** hanno meccanismi di funzionamento più complessi. Normalmente prevedono la costituzione di un fondo che offre garanzie a fronte di un portafoglio di crediti sviluppato da una banca finanziatrice. Di solito queste operazioni sono vere e proprie “cartolarizzazioni” di portafogli di crediti denominate come operazioni di *tranchéd cover*. Il loro funzionamento prevede che la banca costituisca un portafoglio virtuale di crediti e che, al termine del periodo di *rump up*⁸ i crediti vengono classificati in base al rating delle imprese beneficiarie. In ragione delle classificazioni del rating il portafoglio è suddiviso in due tranche (senior e junior) o in tre tranche (senior, mezzanine e junior). Lo strumento finanziario garantisce una percentuale predefinita delle perdite della tranche junior del portafoglio. Ciò consente alla banca finanziatrice di beneficiare di un minor assorbimento patrimoniale su una rilevante entità di finanziamenti, rendendo più agevole l'accesso al credito da parte delle imprese.

Le operazioni di **controgaranzia** prevedono il rilascio di garanzie di “secondo livello”. Sostanzialmente, la controgaranzia garantisce il garante in caso di default del debitore e di escussione della garanzia. Vi è una stretta correlazione tra le due garanzie in quanto la controgaranzia nasce ed è condizionata dalla sussistenza della garanzia principale.

Anche lo strumento della controgaranzia ha la principale finalità di agevolare l'accesso al credito da parte delle imprese pur intervenendo indirettamente al fine di incrementare la capacità dei garanti di “primo livello” – di norma i Confidi e i fondi di garanzia – di rilasciare nuove garanzie.

2.6.3. Gli strumenti finanziari per operazioni di equity

Sono definite operazioni di *equity* quelle che prevedono la partecipazione dello strumento finanziario al capitale di rischio di una impresa. Si tratta di partecipazioni per le quali sono predeterminate la data e le condizioni per l'uscita dell'investitore e che, di norma, non eccedono un periodo di tre o quattro anni.

⁷ Moltiplicatore che definisce l'entità complessiva dei prestiti che possono essere garantiti a fronte di una unità di garanzie impegnate.

⁸ Periodo di tempo che intercorre tra l'avvio dello strumento e il completamento della costituzione del portafoglio.

Ai fini della presente analisi le operazioni di *equity* possono essere suddivise sommariamente in due grandi tipologie: *venture capital* e *private equity*.

Le operazioni di *venture capital* sono quelle che vedono gli investitori acquisire partecipazioni nel capitale di imprese appena costituite o in fase di start-up. Queste operazioni, quando intervengono nelle fasi iniziali della vita dell'impresa sono definite anche come operazioni di *seed capital*.

Le operazioni di *equity* vero e proprio comprendono gli investimenti nel capitale delle imprese in fasi del ciclo di vita successive a quella iniziale e sono collegate ad operazioni di nuovi investimenti, di management buyout, di riorganizzazione degli assetti proprietari o ad altre operazioni straordinarie.

Il funzionamento degli strumenti finanziari per questa tipologia di operazioni prevede la compartecipazione, secondo modalità e percentuali definite, delle risorse pubbliche a fondi di investimento di investitori specializzati ovvero la costituzione di un fondo interamente pubblico che acquisisce partecipazioni dirette nel capitale delle imprese. Nel caso di compartecipazione a fondi di investitori privati, come per il *risk sharing loan*, in questa tipologia di operazioni il vantaggio dell'utilizzo di risorse pubbliche consiste nel minor costo dell'operazione e nel minor rischio che è assunto dall'investitore privato.

2.7. La nuova disciplina degli Artt. 12 e 13 del Regolamento Delegato (UE) 480/2014 in tema di costi e commissioni di gestione degli strumenti finanziari

L'Unione europea disciplina in modo estremamente dettagliato non solo gli aspetti tecnici e operativi che caratterizzano la gestione degli strumenti finanziari ma anche le condizioni e le modalità con cui devono essere riconosciute le commissioni e i costi di gestione agli organismi che gestiscono gli strumenti finanziari.

Il Regolamento (UE) 1303/2013 all'Art. 42, comma 6, stabilisce che:

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 149 che fissa le norme specifiche relative ai criteri di determinazione dei costi e delle commissioni di gestione in base alle prestazioni e ai massimali applicabili, nonché le norme per il rimborso dei costi e commissioni di gestione capitalizzati per strumenti azionari e di microcredito. (Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2014)

È il Regolamento delegato (UE) 480 del 3 marzo 2014 che disciplina l'entità dei costi di gestione che possono essere corrisposti dagli strumenti finanziari agli organismi di gestione. Rispetto alla normativa previgente⁹, che disciplinava l'operatività degli strumenti di ingegneria finanziaria sul ciclo di programmazione 2007-2013, il Regolamento 480/2014 introduce modifiche sostanziali.

La premessa 12 del Regolamento (UE) 480/2014 specifica che

Per promuovere un'assegnazione rapida ed efficiente dei fondi all'economia reale e una sana gestione finanziaria, garantendo nel contempo una remunerazione ragionevole degli organismi che attuano gli strumenti finanziari, è opportuno stabilire i criteri di determinazione dei costi e delle commissioni di gestione in base alle prestazioni e ai massimali applicabili, nonché le norme per il rimborso dei costi e delle commissioni di gestione capitalizzati per strumenti azionari e di microcredito.

In particolare, la precedente disciplina normativa stabiliva che i costi di gestione non potessero superare una percentuale fissa dei contributi pubblici versati al fondo, da calcolarsi su media annua per tutta la durata dell'intervento. Ciò rendeva molto semplice il calcolo dei costi di gestione ammissibili: calcolata la percentuale dei contributi complessivamente versati allo strumento finanziario, si determinava agevolmente il tetto di spesa che annualmente non poteva essere superato dall'organismo gestore.

Il Regolamento (UE) 480/2013 apporta una profonda modifica alla disciplina dei costi di gestione. I commi 2 e 3 dell'Art. 13, infatti, sono molto dettagliati e recitano come segue:

2. Per gli organismi di attuazione degli strumenti finanziari che forniscono capitale azionario, prestiti, garanzie e microcredito, anche associati a sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia in conformità all'articolo 37, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013, i costi e le commissioni di gestione che possono essere dichiarati come spese ammissibili a norma dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera d), di tale regolamento non possono superare:

⁹ Art. 43, comma 4, del REGOLAMENTO (CE) N. 1828/2006 DELLA COMMISSIONE dell'8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale

- a) *una remunerazione di base da calcolarsi secondo le seguenti modalità:*
- i) *per uno strumento finanziario che fornisce capitale azionario, il 2,5 % l'anno per i primi 24 mesi dopo la sottoscrizione dell'accordo di finanziamento e successivamente l'1 % l'anno dei contributi del programma impegnati a norma del pertinente accordo di finanziamento a favore dello strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data della sottoscrizione del pertinente accordo di finanziamento fino al termine del periodo di ammissibilità, al rimborso dei contributi all'autorità di gestione o al fondo di fondi oppure fino alla data di liquidazione, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo*
 - ii) *per uno strumento finanziario, in tutti gli altri casi, lo 0,5 % l'anno dei contributi del programma versati allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data dell'effettivo versamento allo strumento finanziario fino al termine del periodo di ammissibilità, al rimborso all'autorità di gestione o al fondo di fondi oppure fino alla data di liquidazione, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo;*
- b) *una remunerazione basata sui risultati da calcolarsi secondo le seguenti modalità:*
- i) *per uno strumento finanziario che fornisce capitale azionario, il 2,5 % l'anno dei contributi del programma pagati ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013 ai destinatari finali sotto forma di capitale azionario, nonché delle risorse reinvestite imputabili ai contributi del programma ancora da restituire allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data del pagamento al destinatario finale fino al rimborso dell'investimento, al termine della procedura di recupero in caso di write-off o fino al termine del periodo di ammissibilità, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo;*
 - ii) *per uno strumento finanziario che fornisce prestiti, l'1 % l'anno dei contributi del programma pagati ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013 ai destinatari finali sotto forma di prestiti, nonché delle risorse reinvestite imputabili ai contributi del programma ancora da restituire allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data del pagamento al destinatario*

- finale fino al rimborso dell'investimento, al termine della procedura di recupero in caso di insolvenza o fino al termine del periodo di ammissibilità, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo;*
- iii) per uno strumento finanziario che fornisce garanzie, l'1,5 % l'anno dei contributi del programma impegnati per contratti di garanzia in essere ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1303/2013, nonché delle risorse reimpiegate imputabili ai contributi del programma, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data dell'impegno fino alla scadenza del contratto di garanzia, alla fine della procedura di recupero in caso di insolvenza o fino al termine del periodo di ammissibilità, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo;*
- iv) per uno strumento finanziario che fornisce microcredito, l'1,5 % l'anno dei contributi del programma pagati ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013 ai destinatari finali sotto forma di microcredito, nonché delle risorse reinvestite imputabili ai contributi del programma ancora da restituire allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data del pagamento al destinatario finale fino al rimborso dell'investimento, al termine della procedura di recupero in caso di insolvenza o fino al termine del periodo di ammissibilità, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo;*
- v) per uno strumento finanziario che fornisce sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia in conformità all'articolo 37, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013, lo 0,5 % dell'importo della sovvenzione pagato ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento a vantaggio dei beneficiari finali.*

Le disposizioni del presente paragrafo si applicano a un organismo che attua uno strumento finanziario che fornisce garanzie ancorché lo stesso organismo attui un fondo di fondi, fatte salve le disposizioni del paragrafo 4.

3. L'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione durante il periodo di ammissibilità di cui all'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013 non può superare i seguenti limiti:

- a) per un fondo di fondi, il 7 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati al fondo di fondi;*

- b) per uno strumento finanziario che fornisce capitale azionario, il 20 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario;*
- c) per uno strumento finanziario che fornisce prestiti, l'8 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario;*
- d) per uno strumento finanziario che fornisce garanzie, il 10 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario;*
- e) per uno strumento finanziario che fornisce microcredito, il 10 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario;*
- f) per uno strumento finanziario che fornisce sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia in conformità all'articolo 37, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013 il 6 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario.*

La nuova disciplina normativa fissa, quindi, tre differenti parametri:

- ✓ una percentuale sulla dotazione complessiva del fondo per l'anno considerato (calcolata *pro rata temporis* in ragione dei versamenti delle risorse pubbliche al fondo);
- ✓ una percentuale da calcolarsi, su base annua, in ragione delle performance del fondo;
- ✓ una soglia percentuale complessiva, da rispettare per l'intero periodo di eleggibilità della spesa (pluriennale), calcolata sul totale dei contributi versati al fondo.

Con la prima percentuale si vuole garantire ai gestori degli strumenti una remunerazione “di base”, riconosciuta in misura diversa per le varie tipologie di strumento finanziario, indipendentemente dall’operatività dello strumento stesso e che è commisurata all’entità delle risorse che le Autorità di gestione dei Fondi SIE versano progressivamente agli strumenti finanziari.

Con la seconda percentuale si definisce un’ulteriore quota di costi di gestione, commisurata alle performance del fondo, con l’obiettivo di garantire efficienza alla gestione finanziaria degli strumenti, incentivando e riconoscendo corrispettivi o contributi maggiori per i fondi che effettuano un numero maggiore di operazioni in favore dei beneficiari finali.

La terza percentuale, essendo collegata all'intero periodo di operatività del fondo ha lo scopo di determinare, in termini assoluti, il tetto complessivo di costi di gestione che possono essere riconosciuti agli organismi gestori, seppur nel rispetto delle due percentuali precedenti. Questa terza percentuale assume rilevanza, in particolare, per gli strumenti finanziari che hanno un'operatività che supera i cinque anni.

Da quanto emerso nel corso dell'analisi fin qui condotta, la tematica dell'ammissibilità dei costi di gestione sostenuti dagli organismi che attuano gli strumenti finanziari rappresenta una criticità considerevole, soprattutto a causa delle modifiche normative che hanno introdotto un sistema più complesso nel calcolo delle soglie di ammissibilità.

3. Gli strumenti finanziari in Puglia: esperienze pregresse e prospettive future

3.1.L'esperienza nella gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria durante il precedente ciclo di programmazione unitaria 2007-2013

La strategia regionale per la programmazione 2007-2013 ha posto grande attenzione all'obiettivo di favorire l'accesso al credito da parte delle imprese. Gli interventi regionali hanno riguardato sia l'offerta, al fine di ridurre gli ostacoli che vincolavano le banche e gli intermediari finanziari nella concessione di credito in favore delle imprese, sia la domanda, con il duplice obiettivo di migliorare la capacità di garanzia offerta dalle imprese e di contrastare il fenomeno dell'esclusione finanziaria.

Gli strumenti finanziari hanno avuto, quindi, un ruolo centrale nel precedente ciclo di programmazione. La Regione, per il tramite della propria finanziaria regionale, ha attivato strumenti finanziari sia nella forma dei prestiti sia nella forma delle garanzie.

Ai paragrafi seguenti si riporta una descrizione di dettaglio dei singoli strumenti finanziari attivati nella forma dei prestiti, che sono oggetto del presente studio, ed una descrizione più sintetica degli strumenti nella forma delle garanzie.

3.1.1. Fondo Microcredito d'Impresa della Puglia

Il Fondo Microcredito d'Impresa della Puglia ha una dotazione di 30 milioni di euro. È stato istituito al fine di perseguire due obiettivi fondamentali. Il primo è quello di consentire l'accesso al credito di tutti quei soggetti che, pur essendo in possesso di un progetto di investimento, vengono considerati "non bancabili" in quanto privi delle garanzie necessarie per l'accesso ad un finanziamento bancario. Il secondo obiettivo consiste nel promuovere, sul territorio della Regione Puglia, un nuovo modello di sviluppo socio-economico, incentrato sull'attivazione femminile e dei giovani, che abbia come caratteristiche principali l'alta intensità di capitale umano e il basso impatto ambientale.

Il fondo ha una propria disciplina normativa contenuta nelle Direttive di attuazione, approvate con D.G.R. n. 2934 del 22 dicembre 2011, che identificano nelle microimprese¹⁰ i soggetti beneficiari del Fondo.

¹⁰ Nel rispetto dei parametri definiti dalla Raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6/5/2003 una microimpresa occupa meno di 10 addetti ed ha un fatturato annuo (voce A.1 del conto economico) oppure, un totale di bilancio annuo (totale attivo dello stato patrimoniale) non superiore a 2 milioni di euro.

Per poter accedere ai benefici del Fondo, le microimprese, ai sensi dell'Art. 2 delle Direttive, devono:

- ✓ essere attive da almeno sei mesi ed avere in programma di effettuare, mediante il microcredito, nuovi investimenti in una sede operativa in Puglia;
- ✓ avere le caratteristiche di imprese “non bancabili” rispettando contemporaneamente tutti i parametri di seguito riportati:
 - non disporre di liquidità superiore a € 50.000;
 - non disporre di immobilizzazioni materiali del valore superiore a € 200.000;
 - non aver prodotto un fatturato annuale superiore a € 240.000;
 - non aver beneficiato di finanziamenti esterni, negli ultimi dodici mesi, per un importo complessivo maggiore di € 30.000.

Il bando, che disciplina l'accesso ai finanziamenti, specifica nel modo seguente le caratteristiche tecniche dei microcrediti. I finanziamenti sono erogati nella forma del mutuo per un importo che può variare da 5.000 a 25.000 Euro. Il prestito ha una durata massima di 60 mesi (più preammortamento della durata di 6 mesi). Il tasso di interesse è un tasso fisso, pari al 70% del tasso di riferimento UE. Il rimborso è programmato in rate mensili costanti posticipate con addebito diretto in conto corrente (SEPA Direct Debit). Tutte le imprese finanziate possono richiedere l'estinzione anticipata del finanziamento senza alcun onere. Alle imprese che rispettano tutte le scadenze del piano di ammortamento del finanziamento è riconosciuta una premialità di importo pari alla somma algebrica di tutti gli interessi pagati.

L'accesso al finanziamento è “a sportello” e, pertanto, le imprese hanno possibilità di richiedere il microcredito fino all'esaurimento delle risorse disponibili.

La società regionale svolge l'istruttoria tecnica, economica e finanziaria finalizzata a valutare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità delle singole domande di finanziamento. Al prestito è collegato un servizio di assistenza tecnica che si concretizza nel supporto al destinatario per la realizzazione del programma di investimenti e nello svolgimento dei controlli necessari a verificare l'eleggibilità della spesa.

La società finanziaria regionale, oltre a svolgere le attività suddette, cura tutte le operazioni di erogazione del finanziamento nonché le successive fasi di restituzione del prestito secondo il piano di ammortamento. Le verifiche amministrative e documentali sono svolte

mediante specifiche *check list* su tutti i beneficiari, mentre sono effettuate verifiche in loco su base campionaria presso la sede operativa dei percettori dei finanziamenti.

Dall'istituzione del Fondo sono state presentate 3.615 domande di finanziamento per una richiesta complessiva di € 81.803.580,23; sono state ammesse ai finanziamenti 1.528 imprese per un totale di finanziamenti concessi pari a € 33.739.211,14¹¹. (Regione Puglia, 2017)

3.1.2. Fondo per il sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI pugliesi

Il Fondo per il sostegno dell'Internazionalizzazione delle PMI pugliesi nasce, con una dotazione di 20 milioni di Euro, con l'obiettivo di sviluppare la competitività delle Piccole e Medie Imprese sui mercati esteri favorendone l'aggregazione.

Lo strumento finanziario agevola progetti integrati messi in atto da gruppi di Piccole e Medie Imprese che nel medio-lungo termine realizzano programmi di penetrazione commerciale su mercati esteri.

I progetti, di importo non inferiore a € 50.000, devono prevedere un mix di azioni come la partecipazione a fiere internazionali, la ricerca di partner, la gestione di centri comuni di servizi di promozione, logistica ed assistenza ai clienti, l'organizzazione di showroom e presentazioni di prodotti.

I progetti di promozione internazionale devono identificare un distretto, settore o filiera produttiva specializzata, e definire chiaramente un percorso strutturato di internazionalizzazione, finalizzato alla realizzazione di iniziative coordinate e strutturate per la promozione internazionale, con specifici obiettivi di mercato, di penetrazione commerciale e/o di collaborazione industriale con partner esteri, anche nel campo dell'innovazione e della ricerca e sviluppo. (Regione Puglia, 2017)

Gli obiettivi specifici che i progetti di internazionalizzazione devono perseguire sono sintetizzabili come segue:

- ✓ organizzazione di reti di vendita;
- ✓ penetrazione commerciale;
- ✓ realizzazione di joint-venture o accordi commerciali o industriali;
- ✓ ricerca di subfornitori o partner tecnologici;
- ✓ creazione di centri servizi nel campo della distribuzione e della logistica.

¹¹ Dati al 10 maggio 2017.

Lo strumento finanziario prevede che le agevolazioni, composte da un finanziamento a tasso agevolato e da contributi in conto esercizio, siano concesse entro il limite dell'80% della spesa ritenuta ammissibile.

Il finanziamento, pari al 40% della spesa ammissibile, è erogato in un'unica soluzione anticipata, il contributo in conto esercizio, pari al restante 40% della spesa ammissibile, è erogato in unica soluzione dopo il completamento del progetto.

Il tetto massimo delle agevolazioni è di € 200.000 (€ 100.000 per il finanziamento ed € 100.000 per il contributo in conto esercizio).

Le caratteristiche tecniche dei finanziamenti concessi dallo strumento finanziario sono le seguenti:

- ✓ Importo compreso tra: 20.000 e 125.000 Euro.
- ✓ Durata massima: 60 mesi più preammortamento della durata di 6 mesi.
- ✓ Tasso di interesse: fisso, pari al 70% del tasso di riferimento UE.
- ✓ Rimborso: in rate trimestrali costanti posticipate.
- ✓ Modalità di rimborso: SEPA Direct Debit (SDD) con addebito sul conto corrente dedicato.
- ✓ Garanzie: non sono richieste garanzie reali, patrimoniali e finanziarie.

3.1.3. Fondo Nidi – Nuove Iniziative d'Impresa;

Il Fondo Nidi – Nuove iniziative d'impresa ha una dotazione complessiva di 54 milioni di Euro costituita per concedere finanziamenti a tasso agevolato, contributi in conto impianti e contributi in conto esercizio.

Lo strumento finanziario nasce con l'obiettivo di agevolare lo start-up di microimprese partecipate da soggetti in condizioni di svantaggio nell'accesso al mondo del lavoro, quali:

- ✓ giovani con età tra 18 anni e 35 anni;
- ✓ donne di età superiore a 18 anni;
- ✓ soggetti che non abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato negli ultimi 3 mesi;
- ✓ persone in procinto di perdere un posto di lavoro;
- ✓ i titolari di partita IVA in regime di mono-committenza non iscritti al registro delle imprese.

L'intensità di aiuto per l'avvio di una nuova attività, prevista dallo strumento finanziario, è progressivamente più bassa all'aumentare dell'investimento da realizzare:

- ✓ per programmi di investimento di importo complessivo compreso tra 10 e 50 mila Euro, l'intensità di aiuto è pari al 100% degli investimenti ammissibili;
- ✓ per programmi di investimento di importo complessivo compreso tra 50 e 100 mila Euro, l'intensità di aiuto è pari al 90% degli investimenti ammissibili;
- ✓ per programmi di investimento di importo complessivo compreso tra 100 e 150 mila Euro, l'intensità di aiuto è pari all'80% degli investimenti ammissibili.

I finanziamenti concessi sono erogati ai destinatari sotto forma di mutui chirografari con le seguenti caratteristiche:

Importo minimo: 5.000 Euro

Importo massimo: 60.000 Euro

Durata massima: 60 mesi più preammortamento della durata di 6 mesi.

Tasso di interesse: fisso, pari al tasso di riferimento UE (Calcolato in ragione di quanto previsto nella Comunicazione della Commissione UE relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione n. 2008/C 14/02 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 19/01/2008).

Tasso di mora: in caso di ritardato pagamento, si applica al Beneficiario un interesse di mora pari al tasso legale.

Rimborso: in rate costanti posticipate. È data la possibilità a tutte le imprese finanziate, in qualsiasi momento, di richiedere l'estinzione anticipata del finanziamento mediante il rimborso in unica soluzione della sola quota di capitale non rimborsata oltre agli interessi eventualmente maturati tra la data di pagamento dell'ultima rata e la data del rimborso.

Modalità di rimborso: SEPA SDD con addebito sul conto corrente.

Garanzie: al momento dell'istruttoria dell'istanza di finanziamento non sono richieste garanzie reali, patrimoniali e finanziarie, fatta eccezione per le società cooperative a responsabilità limitata, per le società a responsabilità

limitata semplificata e per le associazioni professionali, nel caso in cui il patrimonio non sia proporzionato all'entità del finanziamento concesso. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2016)

Dall'istituzione del Fondo sono state presentate 4.497 domande di agevolazione per una richiesta complessiva di € 246.179.892,78; sono state ammesse alle agevolazioni 1.154 imprese per un totale di agevolazioni concesse pari a € 55.386.715,104¹². (Regione Puglia, 2017)

3.1.4. Gli altri strumenti finanziari nella forma delle Garanzie

Nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 la Regione ha avviato ulteriori strumenti finanziari con l'obiettivo di contrastare il *credit crunch* e di favorire l'accesso al credito delle PMI regionali mediante il rafforzamento del sistema delle garanzie.

A tal fine, la Regione ha avviato strumenti finanziari per le garanzie dirette con l'Azione 6.1.6 del Programma Operativo Regionale "*Aiuti in forma di garanzia di credito (CONFIDI)*", *per sostenere lo sviluppo di garanzie collettive aziendali da parte dei consorzi e società cooperative di garanzia collettiva dei fidi - Confidi - delle PMI.*

L'Azione 6.1.6 ha rivestito un ruolo determinante nelle strategie di supporto all'accesso al credito avviate dalla Regione Puglia, in quanto, oltre a favorire operazioni di credito intraprese dalle imprese in una fase di crisi, lo strumento ha favorito l'evoluzione delle cooperative di garanzia e dei consorzi fidi in direzione di un'ulteriore spinta verso la concentrazione e la qualificazione dell'offerta. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2017)

Gli strumenti finanziari per le garanzie dirette sono stati affidati dalla Regione ai Confidi operanti sul territorio regionale selezionati a seguito di specifici bandi pubblici.

Sono stati, invece, affidati alla gestione della società finanziaria regionale i seguenti strumenti finanziari:

- ✓ Fondo Tranched Cover (dotazione € 20.000.000): Copertura mediante *cash collateral* del rischio di prime perdite su portafogli creditizi, costituiti da finanziamenti in favore di PMI.

¹² Dati al 10 maggio 2017.

- ✓ Fondo Finanziamento del rischio (dotazione € 135.000.000): Operazioni di *tranchéd cover* ed introduzione di una quota di *risk sharing loan* con la logica del “Fondo terzi in amministrazione”.
- ✓ Fondo di Controgaranzia (dotazione € 5.000.000): Erogazione controgaranzie di garanzie dirette rilasciate da confidi.

Fatta eccezione per il fondo di Controgaranzia, gli altri strumenti finanziari si sviluppano nella forma delle cosiddette “garanzie di portafoglio” o “*tranchéd cover*”.

Gli interventi agevolativi della Regione Puglia si sono configurati anche come operazioni di copertura a fronte delle “prime perdite” di un portafoglio segmentato (tranchéd) di crediti.

Le strutture “tranchéd” sono trattate – ai fini prudenziali – alla stregua delle operazioni di cartolarizzazione, anche se non prevedono l’emissione di titoli o di attivi (come le cartolarizzazioni tradizionali) o cessioni del rischio di credito (come nelle cartolarizzazioni sintetiche), ma semplicemente la partecipazione del rischio, attraverso forme di protezione del credito (di tipo reale o personale), di una componente di rischio che sopporta le “prime perdite” del portafoglio stesso.

...

perché si possa identificare un’operazione “tranchéd”, ossia segmentata, condizione, necessaria e sufficiente, è che si possano individuare almeno due diversi profili di rischio, qualificabili - utilizzando il linguaggio tipico delle operazioni di cartolarizzazione - come junior e senior. Il rischio della tranche junior esposto alle “prime perdite” è coperto da una garanzia pignorizia, costituita nella forma del cash collateral; il rischio senior rimane, invece, in capo alla banca originator del portafoglio che sopporta le perdite registrate dal medesimo portafoglio dopo l’esaurimento della tranche junior. È possibile, peraltro, l’intervento di ulteriori garanzie a copertura di classi segmentate mezzanine aventi grado di subordinazione minore rispetto alla tranche junior e maggiore rispetto alla tranche senior. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2017)

Le motivazioni che rendono gli strumenti finanziari nella forma di garanzia molto interessanti ai fini del perseguimento degli obiettivi di sviluppo del territorio, trovano un riscontro sia per le imprese beneficiarie finali dei finanziamenti, sia per le banche che costituiscono i portafogli *tranchéd*. Le imprese hanno la possibilità di accedere più

agevolmente al credito bancario grazie alla riduzione dei costi dei singoli finanziamenti perché le banche, maggiormente protette dal rischio di credito, grazie all'intervento dei fondi pubblici, manifestano una maggiore propensione a concedere finanziamenti. Per le banche il vantaggio consiste soprattutto nel minor assorbimento patrimoniale.

Le strutture "tranché" consentono di ridurre in maniera significativa i requisiti patrimoniali, purché sia verificata la condizione per cui sulla parte del portafoglio non coperta dalla garanzia (reale o personale) sulla prima perdita sia possibile avere o calcolare un rating. Ad ogni rating viene associato un coefficiente di ponderazione che consente alle banche di giovare dei benefici inerenti all'abbattimento dell'assorbimento patrimoniale. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2017)

La figura seguente rappresenta schematicamente la struttura di un portafoglio *tranché* costituito con la partecipazione di fondi pubblici nella forma del *risk sharing loan*.

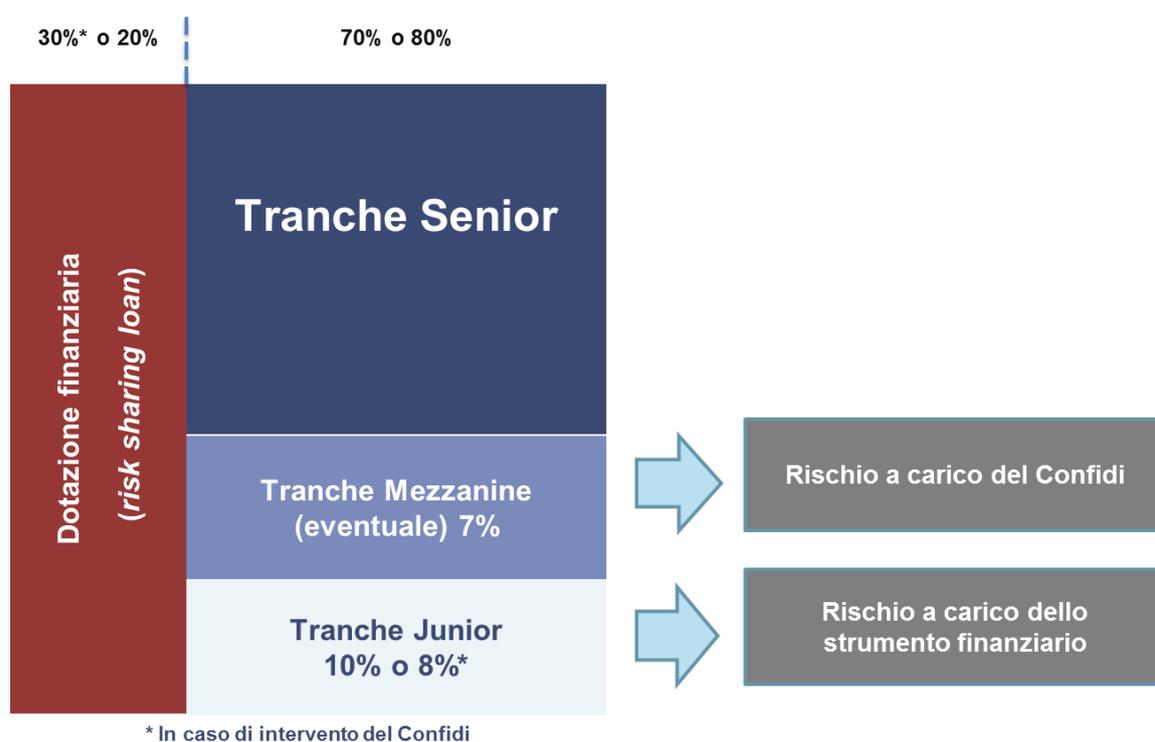


Figura 6 – Struttura di un portafoglio *tranché* cover - Fonte: Puglia Sviluppo (2016)

3.2. La Valutazione *ex ante* della Regione Puglia per il ciclo di programmazione unitaria 2014-2020

Come si è già avuto modo di evidenziare nei precedenti paragrafi, la nuova strategia regionale 2014-2020 fonda i propri presupposti nella valutazione dei progressi compiuti

rispetto agli obiettivi fissati nelle linee programmatiche decennali “EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” sviluppate dalla Commissione Europea

Per ottenere buoni risultati l'Europa deve agire in modo collettivo, in quanto Unione. Abbiamo bisogno di una strategia che ci consenta di uscire più forti dalla crisi e di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Europa 2020 dà un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo.

Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;*
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;*
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. (Commissione Europea, 2010)*

La Regione Puglia ha richiesto a Puglia Sviluppo S.p.A. di svolgere la valutazione ex-ante, prevista dall'art. 37 c. 2 del Regolamento (UE) 1303/2014, nell'ambito delle attività che la finanziaria regionale ordinarmente sviluppa in qualità di organismo intermedio del POR 2014-2020.

Puglia Sviluppo S.p.A. ha elaborato la valutazione ex ante in parola, con l'ausilio dell'Università degli studi di Bari “Aldo Moro” (Dipartimento di Scienze economiche e metodi matematici), per ciò che concerne la realizzazione dell'analisi di contesto e dell'analisi del credito, nonché della società KPMG Advisory S.p.A., individuata a seguito dell'espletamento di procedure di evidenza pubblica, per l'elaborazione dell'analisi dei fallimenti del mercato e delle condizioni di sub-ottimalità degli investimenti e dell'analisi qualitativa e quantitativa degli strumenti finanziari.

...

Per la realizzazione delle analisi volte all'individuazione dei fallimenti di mercato, all'individuazione degli strumenti finanziari a valere sulla Programmazione 2014-2020 e alla valutazione quantitativa degli strumenti finanziari, si è adottato un

approccio integrato ed esemplificativamente suddivisibile nelle seguenti sette Fasi rilevanti:

- 1. Analisi del contesto internazionale, nazionale e regionale della situazione economico-finanziaria. Analisi e ricognizione dei principali indicatori macroeconomici a livello internazionale, nazionale e regionale.*
- 2. Ricognizione delle modalità di stima. Analisi e ricognizione delle modalità di analisi potenzialmente realizzabili per la stima del fallimento di mercato.*
- 3. Individuazione delle modalità di stima. Sono state individuate in maniera puntuale le modalità di stima dei fallimenti di mercato e di analisi quantitativa degli SF.*
- 4. Stima del fallimento di mercato. In coerenza con le linee guida sulla valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari “Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period” (elaborate dalla Banca europea per gli Investimenti e dalla Commissione europea (nel seguito la “Metodologia BEI”) e con le best practices europee, la stima del fallimento di mercato e del conseguente financing gap per singolo strumento finanziario (d’ora innanzi anche “SF”) è stata realizzata mediante l’implementazione dei seguenti step:*
 - analisi della popolazione target di riferimento per SF,*
 - stima della domanda potenziale per SF,*
 - ricognizione dell’offerta di credito esistente per la popolazione target,*
 - stima e quantificazione del fallimento di mercato (gap tra domanda e offerta per la popolazione target).*
- 5. Strategia di investimento proposta. Analisi degli strumenti finanziari adottati nella Programmazione 2007-2013 ed individuazione degli strumenti finanziari a valere sulla Programmazione 2014-2020.*
- 6. Analisi e valutazione quantitativa dei singoli SF individuati. In coerenza con quanto previsto dalla Metodologia BEI, la valutazione quantitativa degli SF ha riguardato prevalentemente i seguenti ambiti:*
 - effetto leva,*

- *effetto revolving,*
- *risorse aggiuntive,*
- *proporzionalità dell'intervento.*

7. *Strutture di governance degli strumenti finanziari. Analisi delle implicazioni degli strumenti finanziari rispetto alla normativa degli aiuti di stato, risultati attesi e indicatori, aggiornamento della valutazione ex ante.* (Puglia Sviluppo S.p.A., 2016)

Nel dettaglio, la valutazione ex ante rileva che, per l'avvio delle nuove iniziative d'impresa, esista un *financing gap* pari a 338,7 milioni di Euro e per il microcredito un *financing gap* pari a 507,9 milioni di euro per periodo 2017-2020.

3.3. La programmazione dei nuovi strumenti finanziari

Nell'ambito della priorità d'investimento "Sostenere la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali ed internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione", individuata nel Programma Operativo Regionale 2014-2020, la Regione Puglia ha previsto un rilevante utilizzo di strumenti finanziari.

La Regione deve affrontare un periodo di restrizione creditizia che, nonostante sembri in parte attenuarsi, probabilmente caratterizzerà anche i prossimi anni, a fronte del fisiologico processo di riduzione di leva finanziaria (deleveraging) che interesserà il settore finanziario nazionale.

Il Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020, prevede di sostenere l'accesso al credito, nonché al mercato dei capitali per finanziare le strategie di investimento, di ricapitalizzazione e di ristrutturazione finanziaria delle PMI pugliesi e promuovere la diffusione di strumenti di finanza complementare rispetto ai tradizionali canali creditizi.

Le esperienze positive già svolte nel 2007-2013 nella creazione di strumenti di ingegneria finanziaria suggeriscono il ricorso a strumenti di finanza innovativa per ridurre i tradizionali livelli di dipendenza dal credito bancario e che consentono la mobilitazione di risorse private aggiuntive, apportando alla strategia regionale un valore aggiunto in termini di economicità e sostenibilità dell'intervento pubblico.

Gli strumenti finanziari sono adeguati agli interventi che si intendono sostenere se sono flessibili, per poter rispondere in maniera adeguata alle diverse finalità della programmazione regionale, semplici nel loro funzionamento, sia per ridurre i costi sia per garantire il controllo delle operazioni in capo all'Autorità di Gestione ed in grado di mettere a frutto le lezioni apprese con la precedente programmazione per non disperdere le competenze acquisite dall'Amministrazione. (Regione Puglia, 2015)

Il Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020¹³ prevede esplicitamente che

Ai fini dell'attuazione delle misure di finanziamento del rischio, si prevede il ricorso alle seguenti tipologie di strumenti finanziari:

a) *Fondo per il sostegno all'accesso al credito*

Creazione di strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati a mettere a disposizione delle PMI pugliesi garanzie (dirette o di portafoglio) per sostenere l'accesso al credito bancario

b) *Fondo per capitale di rischio a sostegno della creazione e sviluppo d'impresa*

Creazione di un fondo finanziario destinato a sostenere la partecipazione diretta di operatori finanziari specializzati all'interno del capitale delle imprese con l'obiettivo di sostenere la creazione e lo sviluppo delle attività imprenditoriali

c) *Fondo per la finanza obbligazionaria innovativa delle PMI pugliesi*

Creazione e/o partecipazione ad un fondo finanziario per il sostegno all'emissione di strumenti di debito a breve e a medio lungo termine delle PMI pugliesi finalizzati agli investimenti produttivi che accedono a strumenti finanziari diversi dal credito bancario ordinario (quali ad esempio i minibond).

d) *Fondo mutui per le nuove iniziative di impresa*

Creazione di un fondo finanziario per sostenere le nuove iniziative di impresa, attraverso l'erogazione di mutui a tasso agevolato. (Regione Puglia, 2015)

La strategia regionale conferma ed amplia la scelta, già operata nel precedente ciclo di programmazione, di fare largo ricorso agli strumenti finanziari per sostenere lo sviluppo e la crescita innovativa del tessuto produttivo. Quanto riportato nel Programma Operativo rappresenta chiaramente tale volontà che si declina su quattro direttrici di intervento.

¹³ Approvato con Decisione della Commissione Europea C(2015) 5854 - luglio 2015

3.3.1. Strumenti finanziari di sostegno per l'accesso al credito

Degli strumenti finanziari per il sostegno dell'accesso al credito, oggetto della presente analisi, si è ampiamente trattato nelle parti precedenti del presente lavoro. La Valutazione ex ante, elaborata dalla finanziaria regionale, rappresenta sinteticamente le motivazioni delle scelte operate dalla Regione Puglia.

La Regione deve affrontare un periodo di restrizione creditizia che, nonostante sembri in parte attenuarsi, probabilmente caratterizzerà anche i prossimi anni, a fronte del fisiologico processo di riduzione di leva finanziaria (deleveraging) che interesserà il settore finanziario nazionale.

Il Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020, prevede di sostenere l'accesso al credito, nonché al mercato dei capitali per finanziare le strategie di investimento, di ricapitalizzazione e di ristrutturazione finanziaria delle PMI pugliesi e promuovere la diffusione di strumenti di finanza complementare rispetto ai tradizionali canali creditizi.

Le esperienze positive già svolte nel 2007-2013 nella creazione di strumenti di ingegneria finanziaria suggeriscono il ricorso a strumenti di finanza innovativa per ridurre i tradizionali livelli di dipendenza dal credito bancario e che consentono la mobilitazione di risorse private aggiuntive, apportando alla strategia regionale un valore aggiunto in termini di economicità e sostenibilità dell'intervento pubblico.

Gli strumenti finanziari sono adeguati agli interventi che si intendono sostenere se sono flessibili, per poter rispondere in maniera adeguata alle diverse finalità della programmazione regionale, semplici nel loro funzionamento, sia per ridurre i costi sia per garantire il controllo delle operazioni in capo all'Autorità di Gestione ed in grado di mettere a frutto le lezioni apprese con la precedente programmazione per non disperdere le competenze acquisite dall'Amministrazione. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2017)

Per perseguire tali obiettivi la Regione attiva due tipologie di strumenti finanziari.

Il Fondo rischi "Aiuti in forma di garanzia di credito (CONFIDI)" che prevede un cofinanziamento per la dotazione di fondi rischi presso Cooperative di garanzia e Consorzi Fidi.

I consorzi fidi, in ragione delle convenzioni in essere con le banche, rilasceranno garanzie a fronte dell'erogazione di finanziamenti in favore di piccole e medie imprese, operanti nella regione Puglia.

Gli strumenti finanziari potranno sostenere il rilascio di garanzie per le seguenti operazioni:

- ✓ garanzie su prestiti finalizzati agli investimenti.
- ✓ garanzie su prestiti per finanziare l'attivo circolante (scorte di materie prime e prodotti finiti, contratti di credito edilizio per costruzioni, anticipi export-import, anticipo fatture, anticipo contratti, salvo buon fine).
- ✓ garanzia su prestiti finalizzati al sostegno di processi di capitalizzazione aziendale.

Il Fondo Finanziamento del rischio (*Tranched cover* e *Risk sharing loan*) istituito nella precedente programmazione per agevolare l'accesso al credito da parte delle imprese sarà rifinanziato dalla Regione Puglia nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Il Soggetto gestore potrà declinare il Fondo di Finanziamento del rischio nelle forme ritenute più opportune, emanando avvisi pubblici che contemplino l'intervento congiunto dei due strumenti finanziari su menzionati, ovvero l'intervento autonomo di uno dei due strumenti. In buona sostanza, sarà possibile attuare uno strumento finanziario nella sola forma del risk sharing loan ovvero del tranched cover. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2017)

3.3.2. Strumenti finanziari per il capitale di rischio e strumenti finanziari di finanza innovativa delle Piccole e Medie Imprese

Dalle indicazioni raccolte presso la società finanziaria regionale non risulta che la Regione Puglia abbia già programmato nel dettaglio un intervento per attivare strumenti finanziari di *equity*. È attualmente definita esclusivamente la strategia di intervento dello strumento finanziario che, verosimilmente, opererà per il cofinanziamento di fondi di investimento gestiti da investitori privati, da selezionare a seguito di procedure di evidenza pubblica. L'operatività dello strumento finanziario si inserisce in un più ampio programma di sostegno alla nascita e allo sviluppo di imprese innovative denominato "Jump start Puglia" anch'esso in corso di definizione.

Allo stesso modo, non è ancora programmato l'intervento regionale per agevolare l'emissione di *minibond* da parte di piccole e medie imprese.

I minibond sono un innovativo strumento di finanziamento per le aziende non quotate in Borsa. Con questo strumento le società possono reperire fondi dagli investitori fornendo in cambio titoli di credito in favore di chi desidera credere nel loro progetto.

Le nuove obbligazioni studiate soprattutto per le PMI a caccia di liquidità sono facili da emettere, meno complicate e meno costose.

...

I minibond sono obbligazioni o titoli di debito a medio-lungo termine emessi da società italiane non quotate, tipicamente PMI, normalmente destinate a piani di sviluppo, a operazioni di investimento straordinarie o di refinancing. Permettono alle società non quotate di aprirsi al mercato dei capitali, riducendo la dipendenza dal credito bancario. Come tutte le obbligazioni hanno un tasso d'interesse riconosciuto sotto forma di cedola periodica, e una data di scadenza. (Borsa Italiana Spa, 2017)

La strategia di intervento dello strumento finanziario per agevolare l'emissione di minibond da parte di PMI, così come rilevata durante le interviste condotte presso la società finanziaria regionale, oltre ad intervenire per compartecipare gli investimenti di investitori istituzionali professionali ed altri soggetti qualificati che acquisteranno *minibond* emessi dalle imprese pugliesi, sosterrà il percorso che le PMI dovranno affrontare per pervenire al collocamento di *minibond*, mediante sovvenzioni per sostenere il percorso di qualificazione gestionale che sarà avviato grazie ai servizi dell'*Advisor*, per i servizi di collocamento offerti dall'*Arranger* e per le valutazioni compiute dalle società di *rating*.

L'advisor è un consulente destinato ad affiancare l'impresa nella decisione strategica iniziale, nell'analisi del business plan, dell'information memorandum e nella definizione di tempi e modalità dell'emissione. I consulenti legali si occupano di verificare gli aspetti formali e di compliance rispetto ai contratti e ai regolamenti o prospetti del prestito.

L'arranger si occupa invece del collocamento dei titoli sul mercato, individuando i potenziali investitori e occupandosi del 'fine tuning' rispetto alla definizione dei rendimenti offerti.

La società di rating è un altro attore di riferimento nell'emissione di giudizi indipendenti sulla solvibilità dell'emittente. (Borsa Italiana Spa, 2017)

3.3.3. Strumenti finanziari per le nuove iniziative di impresa

Alla luce dei considerevoli risultati ottenuti dal Fondo NIDI Nuove iniziative d'Impresa nel precedente ciclo di programmazione 2007-2013, la Regione Puglia procederà al rifinanziamento del Fondo al fine di continuare a sostenere la nascita di nuove microimprese promosse da soggetti in condizioni di svantaggio nell'accesso al mondo del

lavoro. L'operatività dello strumento non dovrebbe subire significative modifiche rispetto alla precedente configurazione.

Tuttavia, per il ciclo della nuova programmazione 2014-2020 la Regione Puglia integra la propria strategia per la nascita di nuove imprese con l'istituzione di un nuovo strumento finanziario che, ricalcando le caratteristiche operative del Fondo Nidi offrirà uno specifico sostegno per la nascita e per sostenere lo start-up di piccole imprese innovative. Tale strumento finanziario, sarà denominato TECNONIDI. Gli obiettivi del fondo sono sintetizzati nella Valutazione Ex Ante:

A seguito dell'adozione della Strategia di Specializzazione intelligente, con la Comunicazione COM(2015) 639 Investire nella crescita e nell'occupazione - ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei, la Commissione Europea ha sostenuto che "Tutti gli Stati membri e le regioni prevedono di investire nella R&I. Particolare attenzione è prestata alle attività che incoraggiano l'innovazione nelle PMI, come l'incubazione, i sistemi di buoni, l'innovazione di processi, progetti e servizi, la cooperazione tra università e imprese, i cluster e i contatti in rete", prevedendo che la metà delle risorse fosse attivata mediante strumenti finanziari innovativi .

Gli obiettivi del Fondo TECNONIDI 2014-2020 sono in linea con la Comunicazione COM(2016) 373 "Le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa Start-up e scale-up", con riferimento all'invito, rivolto agli Stati membri, a modificare la vigente legislazione finanziaria nazionale al fine di agevolare le imprese innovative , e di utilizzare le risorse dei Fondi strutturali per istituire sistemi di sostegno alle imprese tecnologicamente avanzate nell'ambito delle rispettive priorità d'investimento del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). (Puglia Sviluppo S.p.A., 2016)

Lo strumento finanziario TECNONIDI sosterrà i processi di sviluppo delle imprese innovative pugliesi, grazie ad un mix integrato di agevolazioni capace di offrire sia il supporto finanziario necessario per sostenere nuovi investimenti sia l'assistenza per le fasi di start up. Gli aiuti previsti sono i seguenti:

- ✓ una sovvenzione per il sostegno degli investimenti;
- ✓ un prestito rimborsabile per finanziare spese di investimento;
- ✓ una sovvenzione in conto esercizio sulle spese sostenute nella fase di start-up.

Come si può agevolmente desumere dalle informazioni riportate fin qui, il futuro degli interventi pubblici nell'ambito delle politiche di sviluppo economico per la coesione territoriale vedrà un ruolo sempre più centrale degli strumenti finanziari. Le Amministrazioni Pubbliche, i gestori dei fondi, le banche e tutti gli altri attori dei sistemi finanziari locali devono essere in grado di affrontare tale cambiamento dotandosi degli strumenti necessari.

La corretta programmazione, attuazione e gestione degli strumenti finanziari rappresenta una delle sfide più importanti per lo sviluppo delle aree svantaggiate dell'intera Unione europea e per il perseguimento degli obiettivi di coesione territoriale.

4. Il controllo di gestione per gli strumenti finanziari della società finanziaria della Regione Puglia

Come specificato nell'introduzione del presente lavoro, questo studio ha l'intento di costruire un sistema di controllo di gestione degli strumenti finanziari gestiti dalla società finanziaria della Regione Puglia basato su due distinti modelli:

1. un nuovo modello di controllo di gestione finalizzato a determinare il costo delle singole attività che costituiscono gli oggetti di costo degli strumenti finanziari;
2. un nuovo modello per il controllo dei costi di uno strumento finanziario misto che offre sovvenzioni e prestiti che verifichi costantemente il rispetto dei parametri di eleggibilità fissati dalla nuova normativa europea.

Per comprendere il contesto entro cui i due modelli andranno ad operare e, quindi, per compiere scelte in linea con le esigenze della società si è ritenuto opportuno acquisire informazioni in merito al sistema di controllo di gestione attualmente utilizzato dalla finanziaria regionale. Tale sistema riflette le esigenze dettate dalla disciplina dei rapporti tra la finanziaria regionale e l'azionista unico Regione Puglia.

4.1. Il sistema di controllo di gestione in uso nella finanziaria regionale pugliese

4.1.1. La quantificazione dei costi e la determinazione delle tariffe applicate per la rendicontazione delle attività

La finanziaria regionale è una società per azioni *in house*, partecipata al 100% dalla Regione Puglia. Nel rapporto *in house providing*¹⁴ la società deve garantire al contempo sia il rispetto della normativa che disciplina l'attuazione degli strumenti finanziari, sia il rispetto del principio secondo cui le tariffe per il rimborso dei costi di gestione dei vari strumenti non generino utili per la società ma consentano la mera copertura dei costi (diretti ed indiretti) effettivamente sostenuti.

¹⁴ L'espressione "in house providing" è utilizzata per indicare le situazioni in cui la pubblica amministrazione invece di rivolgersi al mercato, svolgendo procedure di evidenza pubblica, affida la produzione di beni, servizi o lavori, ad organizzazioni esterne sulle quali esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

Come rilevato dalla documentazione fornita dalla finanziaria regionale, l'attuale sistema di controllo dei costi, adottato dalla società, è fondato sul rilevamento delle seguenti categorie di costi:

- ✓ Struttura operativa;
- ✓ Altre voci di costo.

Tali categorie rappresentano complessivamente le entità dei costi che la società in fase di rendicontazione imputa agli strumenti finanziari.

Nella prima categoria sono comprese le valorizzazioni dei costi operativi diretti e indiretti. Nella seconda categoria sono comprese tutte le altre voci di costo specificamente sostenute per l'attuazione degli strumenti finanziari direttamente imputate al fondo tra gli oneri di gestione.

Secondo la normativa che disciplina i controlli sull'attuazione delle iniziative cofinanziate dai Fondi SIE, i costi definiti in anticipo, sulla base di un calcolo derivante dall'applicazione di un metodo equo, giusto e verificabile, sono considerati per principio assimilabili ai costi reali, pertanto ammissibili al finanziamento.

Per la rendicontazione dei costi della "Struttura Operativa" Puglia Sviluppo S.p.A. utilizza il costo *Full Time Equivalent* (FTE) giornata/uomo.

Di seguito sono esplicitati i criteri di calcolo utilizzati al fine di pervenire alla determinazione del costo unitario giornata uomo FTE basato sui costi sostenuti dalla società. Detto costo è differenziato in funzione di tre distinti livelli di professionalità del personale impegnato. I livelli sono determinati in ragione del profilo professionale delle risorse e degli inquadramenti previsti dal contratto di lavoro¹⁵ utilizzato da Puglia Sviluppo S.p.A.

Secondo quanto stabilito dagli atti convenzionali che disciplinano i rapporti con la Regione Puglia, i costi e le spese di gestione riconosciuti a Puglia Sviluppo non possono superare il limite massimo specificato nella seguente Figura 7 – Tariffe per livelli professionali.

¹⁵ CCNL per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali.

Livello	Profilo	Tariffa/gg
Program manager (PM)	Risorse dotate di elevata professionalità e di autonomia direzionale, e degli esperti in grado di contribuire all'implementazione delle strategie della Convenzione	€ 900
Senior Professional (SP)	Risorse in grado di svolgere funzioni di coordinamento con discrezionalità di poteri e autonomia di iniziativa.	€ 600
Junior Professional (JP)	Risorse che svolgono funzioni con discrezionalità operativa e decisionale coerente con le direttive ricevute dai responsabili.	€ 400

Figura 7 – Tariffe per livelli professionali - Fonte: Puglia Sviluppo (2017)

L'Allegato 5 alla Convenzione stipulata tra la Regione Puglia e Puglia Sviluppo S.p.A. sulla programmazione 2014-2020 stabilisce quanto segue con riferimento alla categoria di costi "Struttura operativa":

Gli importi esposti nella tabella precedente, vanno intesi come importo massimo rendicontabile per categorie omogenee di dipendenti. Essi sono stati determinati in base ad una stima preventiva del costo pieno (diretto e indiretto) della giornata lavorativa per le medesime categorie omogenee di dipendenti. Il parametro è definito come mero criterio di stima dei costi (comprensivi della ripartizione degli oneri indiretti) essendo esclusa la possibilità di conseguire margini di profitto da parte di Puglia Sviluppo.

Considerato che la struttura dei costi della società nel medio periodo è dinamica, ai fini della rendicontazione delle attività, alla fine di ciascun esercizio, la Società dovrà verificare la copertura dei costi diretti ed indiretti sostenuti, mediante confronto con le giornate/uomo computate in base ai parametri definiti nella tabella che precede. Ove tale computo si rivelasse superiore ai costi diretti e indiretti sostenuti per l'attuazione delle attività, si dovrà provvedere ad adeguare il parametro di rendicontazione, fino a ristabilire l'equilibrio tra costi sostenuti e contributi da ricevere. In tal modo la rendicontazione delle attività non genera margini di utile, essendo la medesima finalizzata alla mera copertura di costi diretti e indiretti sostenuti. (Puglia Sviluppo S.p.A., 2014)

Per quanto concerne la seconda categoria "Altre voci di costo", il regime di rendicontazione segue il criterio del costo effettivo sostenuto, giustificato da fattura e/o ricevuta. Per "Altre voci di costo" si intendono tutte le spese relative a:

- ✓ servizi e consulenze specifiche per il conseguimento degli obiettivi della Convenzione;
- ✓ interventi di formazione specifica;
- ✓ azioni di comunicazione e promozione;
- ✓ viaggi e spese di missione;
- ✓ costruzione o acquisizione di programmi SW;
- ✓ noleggio o leasing di attrezzature specifiche.

Per la rendicontazione dei costi, come sopra evidenziato, le tariffe sono calcolate secondo le seguenti modalità:

- ✓ Il costo unitario giornata uomo *Full Time Equivalent* (FTE) è formato dai componenti dei costi diretti ed indiretti.
- ✓ I componenti diretti (CD) comprendono:
 - Retribuzione annua lorda;
 - Oneri previdenziali;
 - Oneri assicurativi obbligatori e contrattuali.

La sommatoria degli elementi diretti relativi alle retribuzioni delle risorse per ciascun livello professionale ($\sum CDR_{LP}$) genera il costo medio annuo diretto ($CMAD_{LP}$) per il livello professionale considerato.

$$CMAD_{LP} = \sum CDR_{LP}$$

Al fine di pervenire al costo unitario diretto (CUD) il $CMAD$ è rapportato al numero di giornate effettivamente rendicontate da ciascun livello professionale.

$$CUD_{LP} = CMAD_{LP} / (n. \text{ gg. rendicontate})_{LP}$$

I componenti indiretti (CI) comprendono tutte le voci non direttamente imputate alle commesse. La componente dei CI è attribuita in base al numero di risorse, espresse in unità lavorative annue (ULA), rapportato al numero di giornate lavorative convenzionalmente definito in 216,14, generando il costo unitario indiretto per giornata uomo (CUI).

$$CUI_{LP} = CI_{LP} / n_{LP} / 216,14$$

La somma algebrica dei CUD e dei CUI consente di determinare il costo unitario giornata uomo (FTE) per ciascun livello professionale¹⁶.

¹⁶ Program Manager (PM); Senior Professional (SP); Junior Professional (JP).

$$FTE_{PM} = CUD_{PM} + CUI_{PM}$$

$$FTE_{SP} = CUD_{SP} + CUI_{SP}$$

$$FTE_{JP} = CUD_{JP} + CUI_{JP}$$

Dopo aver determinato, come sopra descritto, i costi FTE per livello professionale la società verifica che tali costi non eccedano gli importi massimi definiti in convenzione (si veda Figura 7).

Il processo sopra descritto, che consente alla società di determinare il valore della produzione dell'esercizio, viene svolto in fase di "prechiusura" del bilancio, dopo che sono completate in Contabilità Generale le registrazioni di tutte le scritture contabili di assestamento.

Durante la verifica condotta presso la Società si è proceduto a rilevare le modalità operative e i criteri di calcolo mediante i quali si perviene alla determinazione del costo FTE per categorie omogenee di dipendenti.

Il responsabile del Servizio "Contabilità, Bilancio, Controllo di Gestione", per poter effettuare la rendicontazione dei costi della Struttura Operativa, estrae i dati necessari da un Software gestionale interno, denominato SINGAPORE, utilizzato dai dipendenti per compilare i *timesheet*. I dipendenti immettono sul sistema le singole giornate/uomo indicando la commessa sulla quale hanno lavorato. Il software prevede come unità minima di impegno la mezza giornata.

Il responsabile del Servizio confronta i dati inseriti in SINGAPORE, con i dati che vengono comunicati dal servizio "Amministrazione del Personale" al fine di correggere eventuali errori e per valorizzare correttamente il costo di ciascuna risorsa. Dopo aver raccolto e validato tutte le informazioni, queste vengono estratte su un foglio di calcolo Excel, dal quale, tramite la creazione di una "tabella Pivot", si ottengono i dati esatti sul costo del personale suddivisi per livelli professionali e per singole commesse.

Per la determinazione dei costi esterni diretti si utilizzano specifici sottoconti di contabilità generale dai quali è immediatamente rilevabile il saldo e il dettaglio dei movimenti.

Determinati così il costo del personale e i costi esterni, si procede alla creazione di un foglio di lavoro Excel unico, di raccolta dei dati su base trimestrale. Le informazioni di ciascun trimestre sono riepilogate in tabelle finali relative all'intero esercizio.

4.1.2. La determinazione dei costi e delle tariffe per l'esercizio 2016

Seguendo la procedura indicata al paragrafo precedente, per la determinazione dei costi FTE dell'esercizio 2016, la società ha utilizzato un foglio di calcolo riepilogativo del quale si riportano di seguito le tabelle fondamentali assieme ai passaggi logici principali.

Il primo step consiste nell'allocazione dei costi alle macro-aree di attività attraverso un driver di costo unico, rappresentato dalla percentuale di impegno delle risorse umane.

Considerato che l'attività della finanziaria è un'attività di servizi, caratterizzata essenzialmente dall'apporto professionale delle risorse umane, e considerato che i costi per salari e stipendi rappresentano oltre il 62% dei costi complessivi della società, si ritiene che l'impiego di un driver di costo unico, rappresentato dalla percentuale di impegno delle risorse umane, possa essere correttamente utilizzato per la ripartizione dei costi indiretti.

L'incidenza percentuale delle giornate uomo sulle macro aree di attività, calcolata come di seguito, rappresenta il coefficiente di ripartizione dei costi indiretti.

Macroattività (M)	N. GG	coeff. di ripartiz.
Commesse della PU Regione Puglia	11.841,5	69,60%
TOT. STRUM. ING. FINANZIARIA FESR	3.630,0	21,34%
TOT. STRUM. ING. FINANZIARIA FSE	1.542,0	9,06%
	17.013,5	

Figura 8 – Percentuale di impegno delle risorse umane per macro-attività - Fonte Puglia Sviluppo (2017)

Determinato il coefficiente di ripartizione per macro-area di attività, quest'ultimo è utilizzato nella tabella che segue (Figura 9) per l'imputazione dei costi indiretti (aree rosse). I costi diretti (aree verdi) sono, invece, allocati direttamente.

La tabella riporta, alle righe, le singole commesse gestite, alle colonne, i costi classificati secondo il criterio di elaborazione del Conto Economico (IV Direttiva). Le commesse identificate con la sigla "IF" sono quelle afferenti alla gestione degli strumenti finanziari.

Il totale dei costi indiretti è riportato alla penultima riga "Costi indiretti da ripartire".

Per ciascuna delle categorie di costo di conto economico i costi indiretti sono ripartiti sulle macro-aree di attività in ragione dei coefficienti di ripartizione come sopra determinati.

Le righe evidenziate in azzurro rappresentano il costo totale (somma dei costi diretti e della quota di indiretti) per ciascuna macro-area di attività.

Occorre evidenziare che, in ragione delle caratteristiche della società e dell'esigenza di basare la determinazione delle tariffe sui costi effettivi senza che si determini un margine di utile, i costi sono rettificati per l'importo dei ricavi che la società consegue nella gestione

degli incubatori di impresa (area in grigio). La rettifica è operata utilizzando i medesimi coefficienti di ripartizione dei costi.

Cod. COMMESSE / IV DIRETTIVA	Coefficiente di ripartizione	B6. Materie prime, sussid., di consumo e merci	B7. Servizi	B8. Per godimento beni di terzi	B9 Salari e stipendi	B10a. Ammortamento immob. Immateriali	B10b. Ammortamento immob. materiali	B14. Oneri diversi di gestione	Altre voci di CE (B12, C16, C17, E21)	Imposte sul reddito	Rettifica per ricavi INCUBATORI	Totale costi
PS010			-		12							12
PS020			26		144							170
PS030.1			10		102							111
PS030.10			6		209							214
PS030.11			7		201							209
PS030.2			26		98							124
PS030.3			0		74							74
PS030.4			16		55							71
PS030.5			1		107							108
PS030.6			0		62							62
PS030.7			1		57							58
PS040			0		78							78
PS051			477		215							692
PS100.1			2		146							148
PS100.2			50		253							303
PS100.3			56		157							213
PS100.4			58		150							208
PS100.5			18		58							76
PS100.6			0		42							42
TOTALE DIRETTI PS			755		2.220							2.974
RIPARTIZIONE INDIRETTI PS	69,60%	30	953	41	1.428	2	160	111	78	118	- 98	2.823
TOTALE PS		30	1.707	41	3.648	2	160	111	78	118	- 98	5.797
IF001			0		5							5
IF002			26		30							56
IF004			17		61			3				80
IF005			42		484			51				577
IF006			0		51							51
IF007			6		8							14
TOTALE DIRETTI IF FESR			91		638			53				783
RIPARTIZIONE INDIRETTI IF FESR	21,34%	9	292	13	438	0	49	34	24	36	- 30	865
TOTALE IF FESR		9	383	13	1.076	0	49	87	24	36	- 30	1.648
IF003			42		346			68				457
TOTALE DIRETTI IF FSE			42		346			68				457
RIPARTIZIONE INDIRETTI IF FSE	9,06%	4	124	5	186	0	21	15	10	15	- 13	368
TOTALE IF FSE		4	166	5	532	0	21	83	10	15	- 13	824
Rettifica ricavi INCUBATORI											- 140	- 140
TOTALE DIRETTI			888		3.204			122				4.214
TOTALE INDIRETTI DA RIPARTIRE		43	1.369	59	2.052	2	229	160	113	170	- 140	4.056
Totale complessivo		43	2.257	59	5.256	2	229	282	113	170		8.410

Figura 9 – Imputazione dei costi diretti ed indiretti - Dati in €/000 - Fonte Puglia Sviluppo (2017)

La determinazione del costo FTE è effettuata secondo la procedura riportata al paragrafo precedente (§ 4.1.1) utilizzando la seguente tabella.

CTG	CMAD_LP	N. GG	CUD	coeff. di ripartiz. N.GG	CI	CUI	FTE
Program Manager	874.911,76	1.627,50	537,58	0,10	387.982,89	238,39	775,97
Senior Professional	1.093.563,10	3.501,50	312,31	0,21	834.729,39	238,39	550,70
Junior Professional	1.235.881,84	11.884,50	103,99	0,70	2.833.169,06	238,39	342,38
	3.204.356,70	17.013,50			4.055.881,34		

Figura 10 – Determinazione del costo Full Time Equivalent - Fonte Puglia Sviluppo (2017)

Il costo per salari e stipendi è suddiviso per categorie professionali ed attribuito alle singole commesse in ragione dei *timesheet* compilati da tutte le risorse. Il costo unitario diretto (CUD) per categoria professionale è calcolato dividendo, per ciascun livello professionale, il costo medio annuo diretto (CMAD) per il numero di giornate lavorate sulle macro-aree di attività.

Il coefficiente di ripartizione delle giornate lavorate per livello professionale è calcolato dividendo il numero complessivo delle giornate lavorate da tutte le risorse di ogni livello professionale per il totale delle giornate lavorate (17.013,50).

Il totale dei costi indiretti (€ 4.055.881,34) è ripartito per livello professionale in ragione del coefficiente di ripartizione per numero di giorni uomo. Il valore risultante, diviso per il numero di giornate lavorate, sempre per livello professionale, genera il Costo Unitario Indiretto (CUI).

Il valore *Full Time Equivalent* (FTE) per livello professionale è la risultante della somma del Costo Unitario Diretto (CUD) e del Costo Unitario Indiretto (CUI).

4.2.L'esigenza di definire e avviare un nuovo modello di controllo di gestione degli strumenti finanziari nella società finanziaria della Regione Puglia

Il processo utilizzato dalla società, esposto al precedente paragrafo, consente di pervenire alla determinazione dei costi della struttura e permette di determinare in modo coerente, per singolo livello professionale, il costo della giornata uomo FTE.¹⁷ Tuttavia, il sistema di

¹⁷ Parametro utilizzato per la determinazione dei contributi che la Regione concede alla società per garantire il suo equilibrio finanziario

controllo attualmente impiegato non consente di disporre di informazioni di maggior dettaglio né permette di valutare pienamente l'efficienza dei processi gestiti.

Tale considerazione è emersa durante i colloqui condotti con il responsabile del Servizio "Contabilità, Bilancio, Controllo di Gestione" che ha manifestato l'esigenza di poter dotare la società di un sistema di controllo capace di governare in maniera più adeguata l'efficienza gestionale degli strumenti finanziari.

L'attenzione della società si incentra in modo particolare sugli strumenti finanziari in quanto, per tali commesse, la complessità dei processi rende non immediata la valutazione delle performance gestionali. Tra gli strumenti finanziari, quelli che comportano maggiori criticità sono rappresentati dagli strumenti che concedono prestiti ai destinatari finali.

Avendo concordato con il management della società di definire un modello esemplificativo replicabile per il controllo dei costi degli strumenti finanziari, si sono individuati gli strumenti finanziari nella forma dei prestiti come il campione che meglio rappresenta le dinamiche gestionali della finanziaria regionale pugliese.

Per tali strumenti finanziari la società ha certamente bisogno di svolgere valutazioni di efficienza delle attività svolte monitorando il costo dei processi gestiti.

Al fine di analizzare correttamente i processi che afferiscono alla gestione degli strumenti finanziari si è svolta un'intervista con il Program Manager responsabile della funzione "Promozione del lavoro e dell'innovazione" nella cui competenza ricade la gestione operativa dei più importanti strumenti finanziari nella forma dei prestiti.

Dall'intervista è emerso immediatamente che, per tutti gli strumenti finanziari nella forma di prestiti, la gestione operata dalla società può essere suddivisa in tre attività ben identificabili: attività istruttoria, attività di assistenza tecnica, attività di gestione dei finanziamenti.

4.2.1. Attività di istruttoria

Le attività di istruttoria sono tutte quelle che vengono svolte dalla società dall'invio della domanda di finanziamento da parte del beneficiario e che si protraggono fino alla data di concessione delle agevolazioni. La prima fase consiste nella verifica di esaminabilità delle domande, volta a verificare la completezza formale delle domande presentate e il rispetto dei requisiti minimi previsti dai bandi di accesso alle agevolazioni degli strumenti finanziari. Conclusa la verifica di esaminabilità delle domande la società svolge la vera e

propria verifica di ammissibilità ai finanziamenti, questa è più o meno complessa in ragione delle caratteristiche tecniche dello strumento finanziario gestito. Nella totalità dei casi l'attività istruttoria prevede la convocazione di un incontro con il beneficiario che ha la finalità di acquisire le informazioni necessarie, di elaborare la domanda di finanziamento, di fornire assistenza nella gestione del finanziamento e, al tempo stesso, agevolare la società nell'espletamento delle verifiche necessarie. Durante la fase istruttoria sono spesso richieste informazioni ed integrazioni documentali ai beneficiari finali. Come detto, l'attività istruttoria si chiude, nel caso in cui l'istruttoria abbia avuto esito positivo, con l'atto di concessione delle agevolazioni, nel caso in cui l'istruttoria si concluda negativamente, con un provvedimento di non ammissibilità. Occorre rilevare che trattandosi di un vero e proprio "Procedimento Amministrativo" lo stesso è soggetto alla disciplina dell'Art. 10 bis della Legge 241/1990.

Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. (Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme sul procedimento amministrativo, 1990)

Tale previsione normativa incide notevolmente sull'attività istruttoria in quanto comporta la necessità, in tutti i casi di inammissibilità della domanda, di inviare un preavviso di rigetto che richiede ulteriori aggravii delle attività istruttorie nelle fasi successive.

Nell'ambito della gestione dei soli strumenti finanziari nella forma dei prestiti, la società ha espletato 2.700 istruttorie nel corso del 2016.

4.2.2. Attività di assistenza tecnica

Anche l'attività di assistenza tecnica è identificabile agevolmente nell'ambito dei processi di gestione degli strumenti finanziari. Essa decorre dalla sottoscrizione del contratto di finanziamento e si conclude con l'ultima erogazione del finanziamento in favore del destinatario finale. L'attività di assistenza tecnica ha alcune peculiarità; questa si estrinseca, infatti, sia in attività di assistenza tecnica vera e propria, con connotati consulenziali volti a facilitare la gestione del finanziamento e la rendicontazione delle spese da parte dei destinatari finali, sia in attività di vero e proprio controllo che la società pone in essere nel

rispetto delle proprie procedure e dell'articolata disciplina europea in tema di ammissibilità ed eleggibilità delle spese cofinanziate dai Fondi SIE. Tale ultima connotazione ha la finalità di verificare la corretta destinazione delle risorse pubbliche. In ogni caso, le attività di assistenza tecnica comportano, di norma, un fitto scambio di contatti tra il destinatario finale e la società. Si tratta sia di scambi puramente informativi che vengono gestiti ordinariamente a mezzo telefono o per posta elettronica, sia di scambi documentali veri e propri. L'attività prevede comunque uno o più controlli sulla conformità delle spese sostenute dai destinatari finali. Ogni erogazione è sempre preceduta da un controllo documentale. Per alcuni strumenti finanziari è svolto sempre un controllo in loco presso la sede operativa dell'impresa alla conclusione degli investimenti del destinatario finale, per altri strumenti tale controllo è svolto su base campionaria (su un campione normalmente compreso tra il 20% e il 30% dell'universo).

L'attività di assistenza tecnica è certamente quella che comporta maggiori criticità dal punto di vista qualitativo. Essa si sviluppa, infatti, su un continuativo ed intenso scambio di contatti e di informazioni con i destinatari finali. La percezione dell'efficienza della società dipende molto dalla qualità del servizio offerto, soprattutto nei casi in cui la gestione degli investimenti presenta criticità.

Per le attività di assistenza tecnica, nell'ambito della gestione dei soli strumenti finanziari nella forma dei prestiti, la società ha svolto 2.600 controlli nel corso del 2016.

4.2.3. Attività di gestione dei finanziamenti

Con la prima erogazione del finanziamento ai destinatari finali inizia l'attività di gestione dei finanziamenti. L'attività termina con il pagamento dell'ultima rata del piano di ammortamento da parte del destinatario finale o anticipatamente nel caso di risoluzione del contratto di finanziamento. È questo il processo più simile nella sua strutturazione a quello svolto ordinariamente dalle banche. Questa attività rientra nelle competenze del servizio "Gestione dei finanziamenti" sia per le attività di *front end*, che prevedono rapporti diretti con i destinatari finali dei finanziamenti, sia per quelle *back end*. Mentre, rientrano nelle competenze del servizio "Amministrazione, Bilancio, Controllo di gestione" tutti gli aspetti di gestione finanziaria che comportano l'interazione con le banche.

La gestione dei finanziamenti è svolta con l'ausilio di un software di derivazione bancaria. Le erogazioni dei finanziamenti sono disposte due volte al mese dal servizio "Contabilità, Bilancio, Controllo di gestione" su notifica di completamento dei controlli da parte della

funzione “Promozione del lavoro e dell’innovazione”. Per ogni erogazione gli addetti compilano una check list di verifica denominata “Nota tecnica di erogazione”. Entro il 20° giorno del mese il Servizio “Contabilità, Bilancio, Controllo di gestione” provvede al “lancio” del flusso informatico interbancario SEPA Direct Debit per l’addebito delle rate in ammortamento per i finanziamenti concessi. Entro il 16° giorno di ogni mese il servizio “Gestione dei finanziamenti” effettua le verifiche sugli addebiti effettuati, controlla gli addebiti eventualmente non andati a buon fine, contabilizza i pagamenti cosiddetti “extra-procedura” dei beneficiari e predispone i solleciti di pagamento.

Nel corso del 2016 la società ha effettuato oltre 3.600 erogazioni.

4.3.L’opportunità di utilizzare un sistema *Activity Based Costing* per il controllo dei costi degli strumenti finanziari

Le esigenze di controllo manifestate dai responsabili della società finanziaria regionale e le caratteristiche operative della gestione hanno condotto in modo univoco alla decisione di definire un sistema *Activity Based Costing* (ABC) per il controllo dei costi degli strumenti finanziari.

La società utilizza, infatti, un *Cost Management System* tradizionale. La maggioranza dei costi, come detto in precedenza, è rappresentata dal costo delle risorse umane e, pertanto, i costi indiretti sono aggregati e allocati attraverso l’unico driver di costo delle giornate uomo. Tale scelta è appropriata e consente di determinare correttamente i costi sostenuti per ciascuno degli strumenti finanziari. Ciò che l’attuale sistema non è in grado di fare è di valutare l’efficienza delle singole attività, misurare come queste concorrano alla formazione del costo complessivo dello strumento finanziario e determinare quale possa essere l’impatto, in termini di efficienza, di eventuali modifiche delle procedure operative.

Tali obiettivi sono perseguibili adottando un modello di controllo di gestione ABC. Tale modello di controllo prevede, in una prima fase, l’assegnazione dei costi indiretti alle attività rilevanti e, in una fase successiva, l’attribuzione dei costi delle attività agli oggetti di costo predeterminati.

La figura seguente rappresenta schematicamente il processo di attribuzione dei costi indiretti nei modelli ABC.

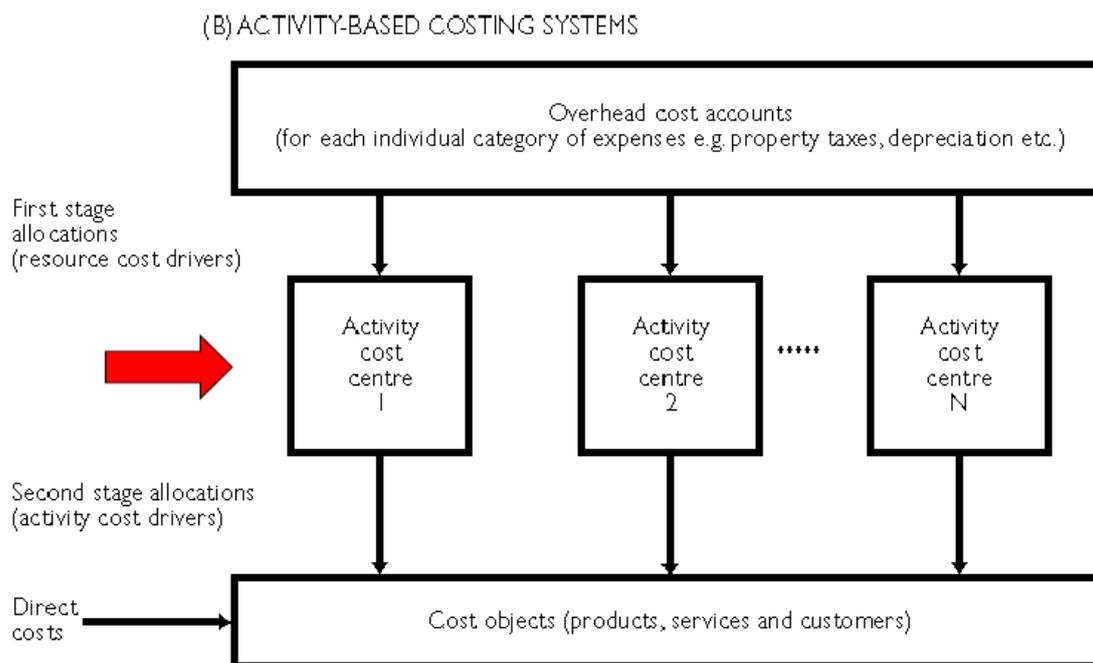


Figura 11 – Processo di attribuzione dei costi indiretti nei modelli ABC - Fonte (Drury, 2008)

L'identificazione delle attività consente di quantificare i costi rilevanti per il management della società offrendo uno strumento aggiuntivo di controllo incentrato sul monitoraggio dell'efficienza dei processi gestiti più che sulla quantificazione del complessivo costo di ciascuno strumento finanziario.

Conoscere quali siano, per ciascuno strumento finanziario, le attività che assorbono più risorse è un'informazione indispensabile per governare correttamente i processi operativi.

La determinazione dei costi per attività permetterà, infatti, di verificare in modo immediato e puntuale quale possa essere l'effetto di un cambiamento delle procedure interne e, conseguentemente, di un cambiamento delle operazioni svolte.

4.3.1. La variabilità delle procedure operative della società finanziaria

Quanto rappresentato dalla Direzione Generale in ordine alle criticità connesse con la gestione delle attività cofinanziate dai Fondi SIE ha orientato in modo significativo la scelta di adottare un modello di controllo di gestione ABC.

Come gli intermediari finanziari che sono obbligati dalla normativa a specifici adempimenti gestionali, allo stesso modo la finanziaria regionale deve, nell'organizzazione delle proprie attività, rispettare precise procedure interne che sono elaborate sulla scorta della disciplina

normativa e delle direttive impartite dal socio unico che adotta e aggiorna costantemente il proprio Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo)¹⁸.

L'esecuzione dei programmi di azione e coesione si basa su sistemi di gestione e controllo affidabili, in grado di assicurare:

- *l'efficace raggiungimento degli obiettivi,*
- *il monitoraggio continuo sull'andamento delle singole operazioni finanziate, alimentando regolarmente la BDU¹⁹;*
- *il rispetto della normativa nazionale e comunitaria applicabile,*
- *la regolarità delle spese sostenute e rendicontate.*

A tal fine, i programmi di azione e coesione includono un allegato che riporta la descrizione analitica del relativo sistema di gestione e controllo.

...

I sistemi di gestione e controllo prevedono:

- a) Una descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;*
- b) l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi;*
- c) procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate;*
- d) sistemi informatizzati per la contabilità, per la memorizzazione e la trasmissione dei dati finanziari e dei dati sugli indicatori, per la sorveglianza e le relazioni;*
- e) sistemi di predisposizione delle relazioni e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida l'esecuzione dei compiti ad un altro organismo;*
- f) disposizioni per l'audit del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo;*
- g) sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;*
- h) la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi, e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti. (Formez, 2015)*

L'Unione europea, lo Stato, la Regione possono modificare il quadro normativo di riferimento per la gestione degli strumenti finanziari. Possono essere diffuse, durante l'esecuzione delle attività, note interpretative o regolamenti di attuazione che possono

¹⁸ Allegato al Programma Operativo Regionale.

¹⁹ Sistema di raccolta dati generale della programmazione regionale unitaria 2007-2013 realizzata dal MEF-RGS-IGRUE (Banca Dati Unitaria).

incidere in misura significativa sulle modalità di gestione degli strumenti finanziari. Talvolta richiedendo l'esecuzione di specifiche nuove attività, talvolta semplificandone i contenuti.

La società, quindi, non può organizzare in modo totalmente autonomo le proprie attività, non può decidere quali controlli svolgere né quali debbano essere gli *output* delle proprie attività.

Ogni modifica alle procedure operative ha, ovviamente, un impatto sui processi gestiti e, conseguentemente, sui costi di gestione degli strumenti finanziari.

Il Responsabile del Servizio "Contabilità, Bilancio, Controllo di gestione" durante uno dei colloqui condotti nello svolgimento di questa ricerca, faceva rilevare come, nel corso del precedente ciclo di programmazione, il Comitato di Coordinamento del Fondo Microcredito abbia deliberato un sostanziale intervento di semplificazione delle procedure operative che ha ridotto notevolmente l'onerosità delle verifiche di conformità della destinazione dei fondi da parte dei destinatari finali dei finanziamenti. Ebbene, la società ha rilevato una significativa riduzione dei costi complessivi di gestione del fondo, ma, non essendo dotata di un sistema di controllo di gestione più evoluto, non era nelle condizioni di poterne valutare l'impatto in via preventiva, né di quantificarne gli effetti in termini di incremento di efficienza per ogni singola operazione.

L'adozione di un modello *Activity Based Costing* può far fronte a tali esigenze e porre le condizioni affinché il management della finanziaria regionale possa essere in grado di affrontare i cambiamenti delle procedure e le conseguenti variazioni delle attività operative con un supporto informativo più accurato ed efficace.

5. Case study: Il modello ABC per il controllo di gestione degli strumenti finanziari della società finanziaria della Regione Puglia

5.1. Il progetto per un nuovo sistema per la misurazione dei costi e il reporting degli strumenti finanziari²⁰

Per la definizione del modello ABC - *Activity Based Costing* sono stati individuati due strumenti finanziari nella forma dei prestiti: fondo “NIDI – Nuove Iniziative d’Impresa” e fondo “Microcredito”²¹. Tali strumenti sono, per complessità organizzativa, ampiamente rappresentativi delle dinamiche proprie della gestione degli strumenti finanziari e, pertanto,

²⁰ Il modello è stato costruito sulla base di interviste e informazioni fornite dalla società finanziaria della Regione Puglia durante una serie di incontri presso la sede sociale tenuti nel mese di maggio 2017.

Per le elaborazioni si sono utilizzati i seguenti fogli di calcolo estratti dai sistemi informatici in uso presso la società:

- “Timesheet Ingegneria Finanziaria 2016 semestre 1”. File Excel composto da 7 colonne (Dipendente; Qualifica; Codice Commessa; Data Impegno; Mezza giornata; Quantificazione gg/uomo; Note) e 2844 righe.
- “Timesheet Ingegneria Finanziaria 2016 semestre 2”. File Excel composto da 7 colonne (Dipendente; Qualifica; Codice Commessa; Data Impegno; Mezza giornata; Quantificazione gg/uomo; Note) e 2452 righe.
- “Altri costi diretti Ingegneria Finanziaria 2016” File Excel composto da 7 fogli di calcolo contenenti ciascuno 2 tabelle riepilogative dei costi di trasferta e dei costi esterni direttamente imputati alla gestione dei singoli strumenti finanziari.
- “Struttura retributiva analitica”. File Excel composto da 20 colonne (Identificativo dipendente; Posizione Lavorativa; Qualifica; Livello; Cat. Prof.le; Stipendio base; Scatti anzianità; Assegno ex accordo migrazione; Superminimo di migrazione; Indennità di sede; E.D.R.; Retrib. Lorda Mensile; Rateo 13°; Retr. Variab./MBO; Q.ta Acc.to TFR) e 74 righe.
- “Costo medio dipendenti consuntivo 2016”. File Excel composto da 17 colonne (Identificativo dipendente; Posizione Lavorativa; Qualifica; Livello; gen-16; feb-16; mar-16; apr-16; mag-16; giu-16; lug-16; ago-16; set-16; ott-16; nov-16; dic-16; Totale Anno) e 74 righe.
- “Riepilogo saldi contabilità analitica”. File Excel composto da 6 colonne (Cod. Conto; Conto; Commessa; IV Direttiva; €, €/000) e 276 righe.
- “DB giornate per commessa”. File Excel composto da 37 colonne (Identificativo risorsa; CTG; tariffa; PS010; PS020; PS030.1; PS030.2; PS030.3; PS030.4; PS030.5; PS030.6; PS030.7; PS030.8; PS030.9; PS030.10; PS030.11; PS040; PS050; PS051; PS100.1; PS100.2; PS100.3; PS100.4; PS100.5; PS100.6; PS100.7; PS100.8; PS100.9; PS100.10; IF001; IF002; IF003; IF004; IF003; IF006; IF007; tot. gg) e 103 righe.
- “DB Attuazione Nidi”. File Excel composto da 29 colonne (Protocollo; Pratica; Partita IVA; Codice Ateco; Stato; Data Domanda Preliminare; Data Colloquio; Valutatore; Comune Sede Operativa; Provincia Sede Operativa; Data determina; Numero Determina; Data firma contratto ; Investimento richiesto ; Aiuto concesso ; Mutuo concesso; Sovvenzione concesso; Settore ; Fascia investimento ; Investimento ; Settore/invest ; I erog. data; I erog. Importo ; II erog. data; II erog. Importo ; III erog. data; III erog. Importo ; "estione erog. data; Gestione erog. Importo) e 4.522 righe.
- DB Attuazione Microcredito. File Excel composto da 18 colonne (Protocollo; Pratica; Partita IVA; Codice Ateco; Stato; Data Domanda Preliminare; Data Colloquio; Valutatore; Comune Sede Operativa; Provincia Sede Operativa; Data determina; Numero Determina; Data firma contratto; Investimento richiesto; Mutuo concesso; Settore; Erog. data; Erog. Importo) e 3.587 righe.

Per l’elaborazione del modello si sono utilizzati dati ed informazioni già disponibili presso le funzioni e servizi della società finanziaria della Regione Puglia. Pertanto, l’adozione del sistema di controllo *Activity Based Costing* non comporta oneri aggiuntivi né di carattere organizzativo né di tipo finanziario.

²¹ Rispettivamente classificati dalla società finanziaria con i codici commessa “IF005” e “IF003”

sono stati presi come campione per sperimentare l'adozione di un modello di controllo di gestione ABC.

L'elaborazione del modello ha seguito un approccio che si sviluppa in quattro fasi:

1. *Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi basato sulle attività;*
2. *Determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse;*
3. *Rilevazione dei dati di costo rilevanti e dei dati inerenti i cost driver;*
4. *Calcolo e interpretazione delle nuove informazioni di costo basate sulle attività. (Horngren, et al., 2015)*

...

I componenti chiave di un sistema di misurazione dei costi basato sulle attività (Activity) sono gli oggetti di costo, le attività e i driver di costo a queste correlati. Questi componenti, insieme con le finalità del nuovo sistema, determinano il campo di azione del sistema ABC. (Horngren, et al., 2015)

5.1.1. Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi basato sulle attività

Come si è avuto modo di specificare ai paragrafi precedenti (si veda il § 4.2), il processo di determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi, svolto durante i colloqui condotti con il management della società finanziaria regionale, ha condotto ad individuare univocamente:

- ✓ negli strumenti finanziari (nella forma dei prestiti) gli **oggetti di costo** sui quali incentrare il lavoro di analisi;
- ✓ nelle fasi di Istruttoria, Assistenza tecnica e Gestione dei finanziamenti le **attività chiave** che assorbono la maggiore entità di risorse nel processo di formazione degli oggetti di costo.

Al fine di identificare le interrelazioni tra le attività e gli oggetti di costo, l'individuazione dei driver di costo è stata effettuata sulla base di un'analisi condotta con il Program Manager della funzione "Promozione del lavoro e dell'innovazione", nella cui competenza ricade la gestione operativa degli strumenti finanziari nella forma dei prestiti.

Si è convenuto che per l'attività di istruttoria il **numero delle domande di finanziamento pervenute** possa rappresentare correttamente il livello di assorbimento delle risorse. Risulta di tutta evidenza, infatti, che tutte le domande pervenute sono oggetto di una attività

di valutazione di esaminabilità e di ammissibilità. Pur essendo un parametro soggetto a una significativa variabilità nel corso del tempo, il numero delle domande di finanziamento pervenute può essere assunto quale driver di costo affidabile per la determinazione dei costi dell'attività istruttoria.

L'attività di assistenza tecnica, invece, è indipendente dal numero di progetti imprenditoriali sui quali la società fornisce il servizio in quanto – sia in ragione della tipologia di strumento finanziario, sia in ragione della complessità del progetto e dell'efficienza dell'impresa destinataria – i processi gestiti possono variare sensibilmente. Considerato che le aree operative della società tracciano il **numero di controlli effettuati** nell'unità di tempo, tale informazione è stata agevolmente individuata come driver di costo per le attività di assistenza tecnica.

Per la gestione dei finanziamenti, l'individuazione del driver di costo non ha richiesto particolari approfondimenti in quanto è emerso agevolmente, durante i colloqui, che il **numero delle erogazioni** rappresenta il parametro meglio rappresentativo dei livelli di assorbimento di risorse.

Attività	Driver di costo
Istruttoria	Numero di domande pervenute
Assistenza tecnica	Numero di controlli effettuati
Gestione dei finanziamenti	Numero di erogazioni

Figura 12 – Modello ABC – Driver di costo per attività

Il lavoro svolto ha, quindi, condotto alla mappatura dei processi schematizzata nel diagramma seguente.

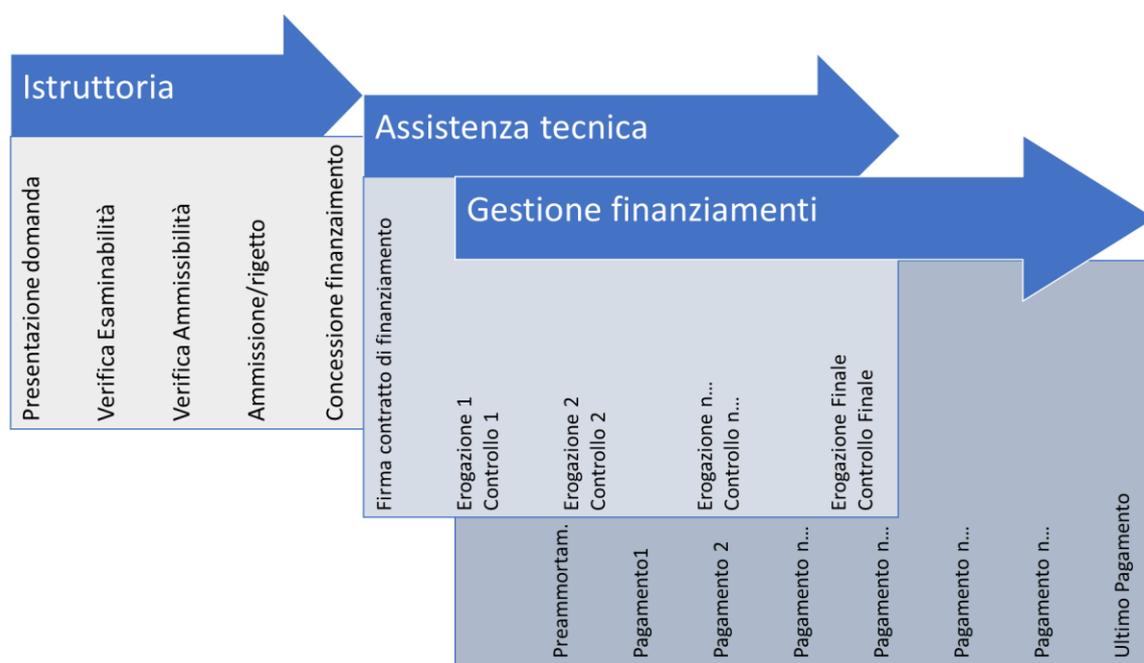


Figura 13 – Modello ABC – Mappatura dei processi

5.1.2. Determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse

Come è stato verificato nella determinazione dei costi per l'esercizio 2016 (si veda il § 4.1.2), i costi per salari e stipendi rappresentano oltre il 62% dei costi complessivi della società. Nella determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse, pertanto, l'impegno delle risorse umane rappresenta la discriminante più significativa.

Cod. COMESSE / IV DIRETTIVA	B6. Materie prime, sussidi, di consumo e merci	B7. Servizi	B8. Per godimento beni di terzi	B9 Salari e stipendi	B10a. Ammortamento immob. immateriali	B10b. Ammortamento immob. materiali	B14. Oneri diversi di gestione	Altre voci di CE (B12, C16, C17, E21)	Imposte sul reddito	Rettifiche per ricavi INCUBATORI	Totale costi
TOTALE COSTI DIRETTI	-	888	-	3.204	-	-	122	-	-	-	4.214
TOTALE COSTI INDIRETTI DA RIPARTIRE	43	1.369	59	2.052	2	229	160	113	170	140	4.056
Costi totali	43	2.257	59	5.256	2	229	282	113	170	-	8.410
% su totale costi	0,5%	26,8%	0,7%	62,5%	0,0%	2,7%	3,4%	1,3%	2,0%	-	100,0%

Figura 14 – Modello ABC – Riepilogo Costi diretti e indiretti - Fonte Puglia Sviluppo (2017)

Trattandosi della voce di costo più rilevante, si è chiesto al Program Manager della funzione “Promozione del lavoro e dell’innovazione” di elaborare un dettaglio ulteriore rispetto a quello già disponibile mediante la rilevazione dei *timesheet* individuali, al fine di quantificare l’impegno delle risorse sulle singole attività precedentemente individuate.

Il Program Manager è stato in grado di indicare agevolmente quali risorse, nel corso del 2016, fossero state impegnate in via esclusiva su ciascuna delle attività e quali risorse, e per quali periodi, siano state, invece, impegnate su più attività.

L'impegno in via esclusiva è indicato col segno "X" nella tabella seguente.

Identificativo Risorsa	Impegno risorse			
	Altre Attività	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanz.ti
Matr. 04			X	
Matr. 22		X		
Matr. 07			X	
Matr. 01		X		
Matr. 27				X
Matr. 09			X	
Matr. 18		fino a 09/2016	da 10/2016	
Matr. 21			X	
Matr. 14		fino a 11/2016	da 12/2016	
Matr. 28				X
Matr. 16		fino a 04/2016	da 05/2016	
Matr. 26				X
Matr. 25				X
Matr. 15		X		
Matr. 11		X		
Matr. 06			X	
Matr. 02		X		
Matr. 17		X		
Matr. 23		X	X	
Matr. 29				X
Matr. 13		X		
Matr. 12		X		
Matr. 19		fino a 10/2016	da 11/2016	
Matr. 03	X			
Matr. 10	X			
Matr. 24			X	
Matr. 20		fino a 04/2016	da 05/2016	
Matr. 05	X			
Matr. 08			X	
Matr. 30				X

Figura 15 – Modello ABC – Impegno delle risorse per le singole attività – Fonte Puglia Sviluppo (2017)

L'informazione circa l'impegno delle singole risorse sulle attività è stata incrociata con quella derivante dalle elaborazioni semestrali dei *timesheet*.

Il controllo dei costi di gestione degli Strumenti Finanziari cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei

Identificativo Risorsa	Gg./Uomo semestre 1			Gg./Uomo semestre 2			Gg./Uomo Totale		
	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanz.ti	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanz.ti	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanz.ti
Matr. 04		92			80		0	172	0
Matr. 22	81			69,5			150,5	0	0
Matr. 07		116,5			81		0	197,5	0
Matr. 01	104			90			194	0	0
Matr. 27			70			97,5	0	0	167,5
Matr. 09		4			65,5		0	69,5	0
Matr. 18				22	60		22	60	0
Matr. 21		115,5			93		0	208,5	0
Matr. 14	84			88	19		172	19	0
Matr. 28			15			15	0	0	30
Matr. 16	84	41			115,5		84	156,5	0
Matr. 26			45			43	0	0	88
Matr. 25			66			66	0	0	132
Matr. 15	82			112			194	0	0
Matr. 11				19			19	0	0
Matr. 06		85					0	85	0
Matr. 02	91			90			181	0	0
Matr. 17	123			101			224	0	0
Matr. 23	51,5	51,5		51	51		102,5	102,5	0
Matr. 29			5			10	0	0	15
Matr. 13	42			113,5			155,5	0	0
Matr. 12				47,5			47,5	0	0
Matr. 19	120			36	21		156	21	0
Matr. 03							0	0	0
Matr. 10							0	0	0
Matr. 24		77			50		0	127	0
Matr. 20	73	12			103,5		73	115,5	0
Matr. 05							0	0	0
Matr. 08		104			52		0	156	0
Matr. 30			66			54	0	0	120
						Totale	1775	1490	552,5
								3.817,5	
						Incidenza %	46,50%	39,03%	14,47%

Figura 16 – Modello ABC – Livelli di impegno effettivi individuali – Fonte Puglia Sviluppo (2017)

La sommatoria degli impegni individuali per ciascuna delle attività considerate ha consentito di individuare l'incidenza percentuale di assorbimento delle risorse umane di ciascuna delle attività. Tale incidenza rappresenta il driver di costo che si utilizzerà per l'attribuzione dei costi indiretti alle singole attività.

La determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse ha consentito di pervenire alla determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi così come schematizzato nel diagramma seguente.

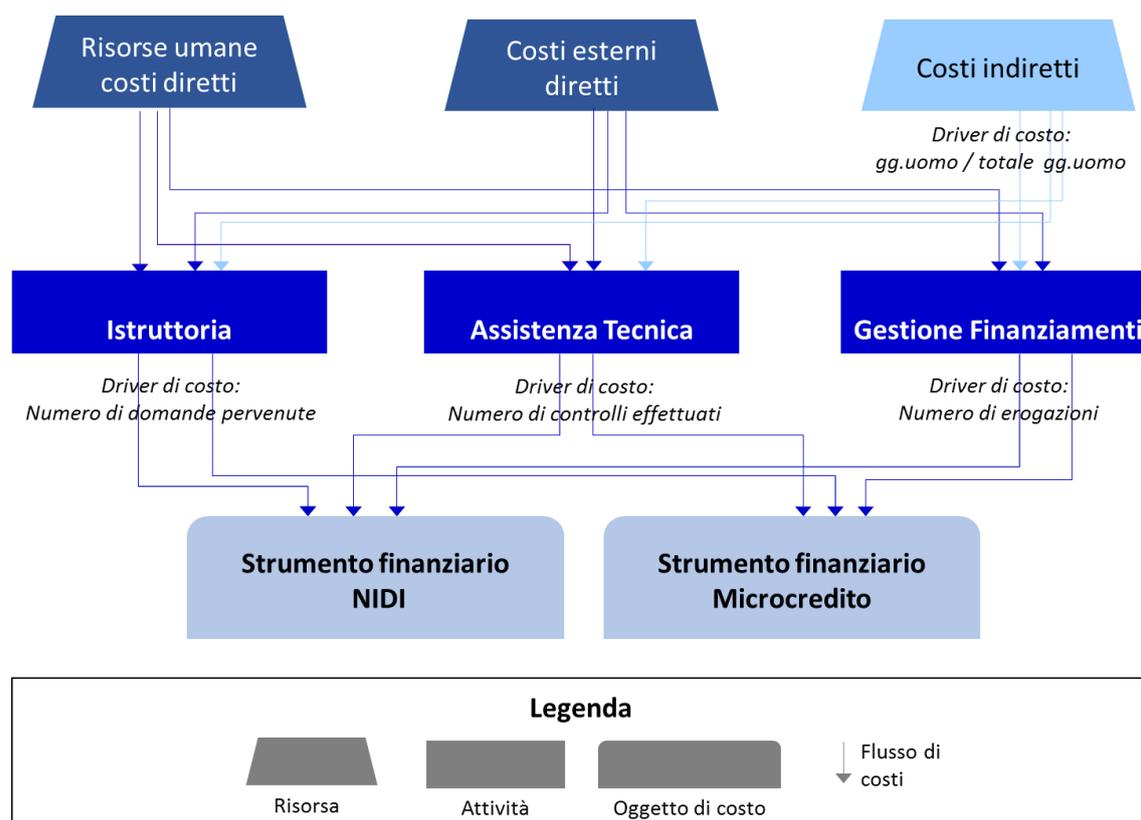


Figura 17 – Modello ABC – Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi

5.1.3. Rilevazione dei dati di costo rilevanti e dei dati inerenti i cost driver

Sulla scorta delle elaborazioni condotte nelle fasi precedenti, la terza fase di costruzione del modello è stata avviata con la determinazione dei costi totali delle singole attività.

Innanzitutto, si è proceduto all’acquisizione dei dati sul costo del personale utilizzando un’elaborazione fornita dal servizio “Amministrazione del personale”. Il costo è stato rilevato su base mensile ed è comprensivo di tutti gli elementi della retribuzione e degli oneri a carico dell’azienda. L’estrazione considera, altresì, i ratei per la tredicesima mensilità e per la retribuzione variabile prevista contrattualmente.

Il costo complessivo annuo di ciascuna risorsa è stato diviso per il numero di giornate lavorative dell’anno, convenzionalmente quantificato dalla società in 216,14 giorni.

Il controllo dei costi di gestione degli Strumenti Finanziari cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei

Identificativo Risorsa	Costo Annuo	Costo gg
Matr. 04	55.662,93	257,53
Matr. 22	85.434,90	395,28
Matr. 07	48.683,83	225,24
Matr. 01	48.184,97	222,93
Matr. 27	43.330,70	200,48
Matr. 09	55.765,11	258,00
Matr. 18	47.400,00	219,30
Matr. 21	47.400,00	219,30
Matr. 14	47.400,00	219,30
Matr. 28	66.687,75	308,54
Matr. 16	47.400,00	219,30
Matr. 26	54.571,37	252,48
Matr. 25	49.775,76	230,29
Matr. 15	47.400,00	219,30
Matr. 11	47.400,00	219,30
Matr. 06	25.327,73	117,18
Matr. 02	46.897,27	216,98
Matr. 17	47.400,00	219,30
Matr. 23	100.591,39	465,40
Matr. 29	58.858,59	272,32
Matr. 13	47.400,00	219,30
Matr. 12	47.400,00	219,30
Matr. 19	47.400,00	219,30
Matr. 03	46.453,77	214,92
Matr. 10	55.841,67	258,36
Matr. 24	48.482,29	224,31
Matr. 20	47.400,00	219,30
Matr. 05	48.305,50	223,49
Matr. 08	48.563,79	224,69
Matr. 30	169.169,63	782,69

Figura 18 – Modello ABC – Costo delle Risorse umane – Fonte Puglia Sviluppo (2017)

I costi diretti delle risorse umane sono stati attribuiti alle singole attività moltiplicando il numero delle giornate effettivamente lavorate per il costo giornata di ogni singola risorsa.

Il controllo dei costi di gestione degli Strumenti Finanziari cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei

Identificativo Risorsa	Gg./Uomo Totale			Costo gg	Costo Totale		
	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanz.ti		Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanz.ti
Matr. 04	0	172	0	257,53	-	44.295,48	
Matr. 22	150,5	0	0	395,28	59.489,00	-	
Matr. 07	0	197,5	0	225,24	-	44.485,31	
Matr. 01	194	0	0	222,93	43.249,21	-	
Matr. 27	0	0	167,5	200,48			33.579,59
Matr. 09	0	69,5	0	258,00	-	17.931,32	
Matr. 18	22	60	0	219,30	4.824,65	13.158,14	
Matr. 21	0	208,5	0	219,30	-	45.724,53	
Matr. 14	172	19	0	219,30	37.720,00	4.166,74	
Matr. 28	0	0	30	308,54			9.256,19
Matr. 16	84	156,5	0	219,30	18.421,39	34.320,81	
Matr. 26	0	0	88	252,48			22.218,38
Matr. 25	0	0	132	230,29			30.398,82
Matr. 15	194	0	0	219,30	42.544,65	-	
Matr. 11	19	0	0	219,30	4.166,74	-	
Matr. 06	0	85	0	117,18	-	9.960,47	
Matr. 02	181	0	0	216,98	39.272,72	-	
Matr. 17	224	0	0	219,30	49.123,72	-	
Matr. 23	102,5	102,5	0	465,40	47.703,42	47.703,42	
Matr. 29	0	0	15	272,32			4.084,75
Matr. 13	155,5	0	0	219,30	34.101,51	-	
Matr. 12	47,5	0	0	219,30	10.416,86	-	
Matr. 19	156	21	0	219,30	34.211,16	4.605,35	
Matr. 03	0	0	0	214,92	-	-	
Matr. 10	0	0	0	258,36	-	-	
Matr. 24	0	127	0	224,31		28.487,33	
Matr. 20	73	115,5	0	219,30	16.009,07	25.329,42	
Matr. 05	0	0	0	223,49	-	-	
Matr. 08	0	156	0	224,69	-	35.051,13	
Matr. 30	0	0	120	782,69			93.922,25
	1.775	1.490	552,5	Totale Risorse Umane	441.254,10	266.351,58	93.922,25

Figura 19 – Modello ABC – Costi diretti Risorse umane – Fonte Puglia Sviluppo (2017)

Successivamente, al fine di attribuire correttamente gli altri costi direttamente imputabili alle attività, è stata richiesta al responsabile del servizio “Amministrazione, Bilancio, Controllo di Gestione” l’estrazione dei dati di contabilità analitica relativi ai costi diretti (diversi dalle risorse umane) sostenuti per la gestione degli strumenti finanziari oggetto di analisi. In ragione della natura dei costi medesimi si è potuto, senza eccessive difficoltà, determinare l’entità degli stessi attribuibile alle singole attività.

La tabella seguente riepiloga l’imputazione dei costi diretti alle singole attività e ne definisce l’entità complessiva.

	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanziamenti
Costi diretti risorse umane	441.254,10	266.351,58	93.922,25
Altri costi diretti	57.829,02	4.234,87	86.743,53
Totale costi diretti	499.083,12	270.586,45	180.665,78

Figura 20 – Modello ABC – Costi diretti totali

Per pervenire alla determinazione del costo totale delle attività è stato acquisito valore totale dei costi indiretti afferenti gli strumenti finanziari presi in considerazione. Tale valore è stato determinato sulla base delle elaborazioni del servizio “Amministrazione, Bilancio, Controllo di gestione, in 1.059.000 euro.

Per l’attribuzione dei costi indiretti alle singole attività si è proceduto moltiplicando il totale dei costi indiretti per i driver di costo precedentemente individuati (si veda Figura 16 – Modello ABC – Livelli di impegno effettivi individuali).

	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanz.ti
Costi indiretti da ripartire	1.059.000,00		
Driver di costo gg./Uomo	46,50%	39,03%	14,47%
Totale costi indiretti	492.396,86	413.335,95	153.267,19

Figura 21 – Modello ABC – Costi indiretti totali

La sommatoria dei costi diretti e dei costi indiretti ha consentito di determinare il costo totale di ciascuna delle tre attività individuate.

	Istruttoria	Assistenza tecnica	Gestione finanziamenti
Costi diretti	499.083,12	270.586,45	180.665,78
Costi indiretti	492.396,86	413.335,95	153.267,19
Costi Totali	991.479,97	683.922,40	333.932,97

Figura 22 – Modello ABC – Costi totali

5.1.4. Calcolo e interpretazione delle nuove informazioni di costo basate sulle attività

L’ultimo step per la costruzione del modello ABC si è incentrata nell’imputazione delle quote di costo delle singole attività agli oggetti di costo del modello (strumenti finanziari).

Per effettuare l’imputazione si sono utilizzati i cost driver individuati in precedenza (si veda Figura 12 – Modello ABC – Driver di costo per attività). La quantificazione esatta delle unità dei driver di costo è stata effettuata, come riportato nella tabella seguente, con la collaborazione del Program Manager della funzione “Promozione del lavoro e dell’innovazione”.

Attività	Driver di costo	Unità driver di costo	di cui NIDI	di cui Microcredito
Istruttoria	Numero di domande pervenute	2.703	1.162	1.541
Assistenza tecnica	Numero di controlli effettuati	2.602	1.852	750
Gestione dei finanziamenti	Numero di erogazioni	3.607	2.973	634

Figura 23 – Modello ABC – Unità driver di costo

Dividendo il costo totale delle attività come sopra determinato (si veda Figura 22 – Modello ABC – Costi totali) per le unità del driver di costo, sono stati quantificati il *Cost driver rates*. Questi ultimi rappresentano il costo di ogni singola operazione afferente alle attività di Istruttoria, Assistenza tecnica e di Gestione dei finanziamenti.

Attività	Costi Attività	Driver di costo	Unità driver di costo	Cost Drivers Rates
Istruttoria	991.479,97	Domande pervenute	2.703	366,81
Assistenza tecnica	683.922,40	Controlli	2.602	262,84
Gestione dei finanziamenti	333.932,97	Erogazioni	3.607	92,58

Figura 24 – Modello ABC – Cost driver rate

Per pervenire alla determinazione del costo delle attività da imputare agli oggetti di costo (strumenti finanziari) si è proceduto moltiplicando il cost driver rate di ciascuna delle attività per le unità del driver di costo di ciascun oggetto di costo.

Attività	Cost drivers Rate	Unità driver di costo		Costo	
		Nidi	Microcredito	Nidi	Microcredito
Istruttoria	366,81	1162	1541	426.230,01	565.249,96
Assistenza tecnica	262,84	1852	750	486.788,73	197.133,67
Gestione dei finanziamenti	92,58	2973	634	275.237,80	58.695,18
				1.188.256,55	821.078,80

Figura 25 – Modello ABC – Costo totale oggetti di costo

La precedente tabella contiene una serie di informazioni estremamente rilevanti per il management della società finanziaria regionale. I risultati derivanti dall'applicazione del modello, infatti, consentono di pervenire alla quantificazione del costo totale degli strumenti finanziari determinato dall'incidenza delle singole attività che ne compongono il processo.

La validità del modello trova riscontro nei dati rivenienti dal sistema di controllo di gestione in uso presso la società. Dalle elaborazioni aziendali, infatti, il costo complessivo dello

strumento finanziario Microcredito risulta essere valutato in 824 mila euro (si veda Figura 9 – Imputazione dei costi diretti ed indiretti - Dati in €/000 - Fonte Puglia Sviluppo (2017) alla riga “Totale strumenti finanziari FSE”). La determinazione del costo complessivo dello stesso strumento finanziario, determinato mediante il sistema ABC, conduce ad un importo sostanzialmente uguale pari a 821 mila euro.

Grazie al modello ABC la società può disporre del seguente set di informazioni aggiuntive rispetto al tradizionale sistema di controllo utilizzato:

- ✓ conoscere il costo complessivo delle singole attività
- ✓ conoscere il costo medio unitario di ogni singola operazione (di Istruttoria, di Assistenza tecnica e di gestione dei finanziamenti);
- ✓ conoscere l’incidenza delle singole attività sul costo totale degli strumenti finanziari;
- ✓ stimare l’impatto di ogni variazione delle attività in termini di efficienza degli strumenti finanziari.

Dall’analisi dei risultati del lavoro si evince un primo dato interessante consistente nella valutazione della composizione complessiva dei costi di gestione degli strumenti finanziari.

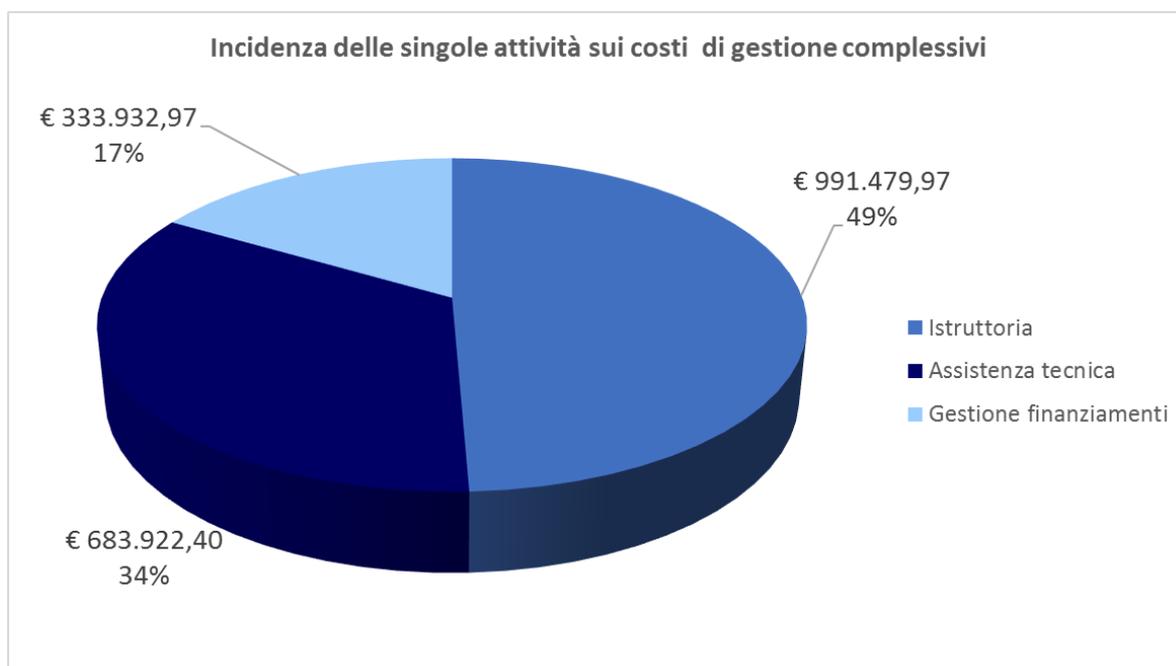


Figura 26 – Modello ABC – Incidenza delle attività sui costi di gestione complessivi

Il grafico consente di rilevare con immediatezza che le attività di istruttoria contribuiscono per quasi il 50% alla formazione dei costi complessivi degli strumenti finanziari nella forma dei prestiti. Un terzo dei costi complessivi è, invece, rappresentato dai costi di assistenza

tecnica. La gestione dei finanziamenti ha un'incidenza di costo residuale che rappresenta circa un sesto dei costi complessivi.

La figura seguente evidenzia come i due strumenti finanziari analizzati abbiano una struttura di costo profondamente diversa tra loro. I costi di gestione dello strumento finanziario Microcredito sono costituiti in misura preponderante dal costo delle attività istruttorie, mentre lo strumento finanziario Nidi manifesta un'incidenza più uniforme delle componenti di costo afferenti le tre attività.

Il dato assume una particolare rilevanza ove si effettuassero interventi di semplificazione delle attività di Istruttoria. In tal caso, è di tutta evidenza che ne beneficerebbe in misura maggiore lo strumento finanziario Microcredito rispetto allo strumento finanziario Nidi.

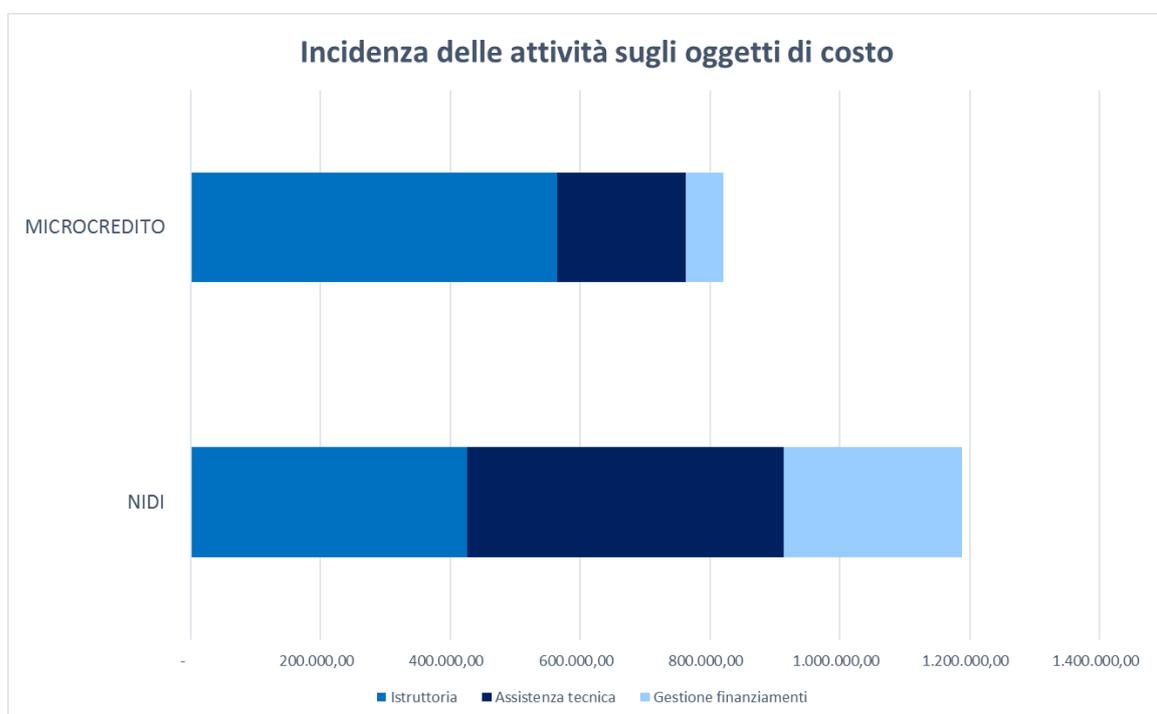


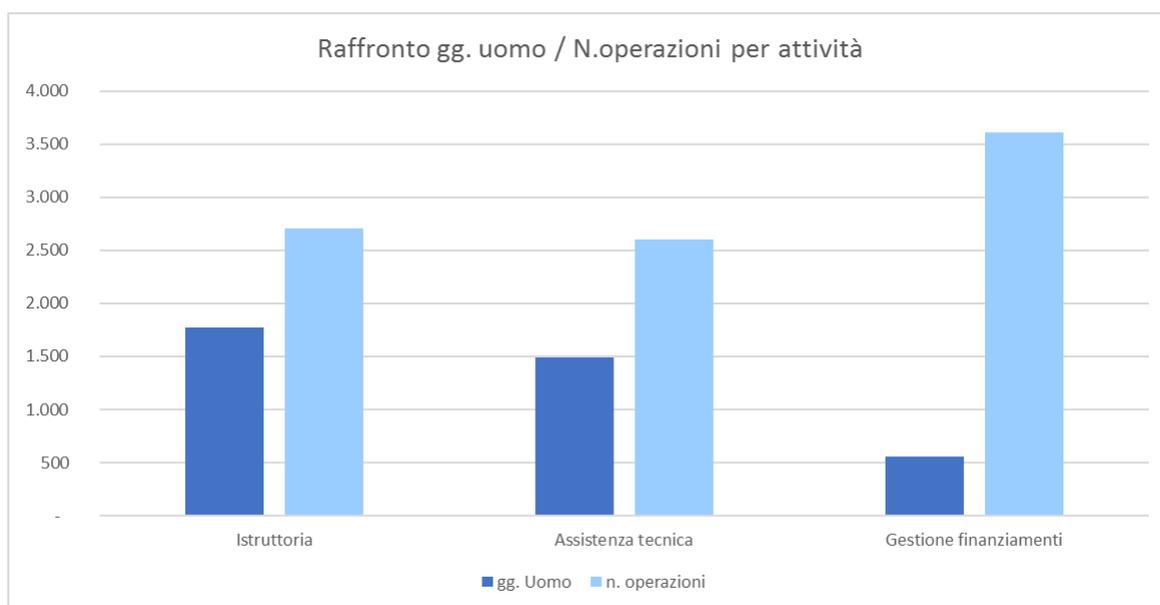
Figura 27 – Modello ABC – Incidenza delle attività sugli oggetti di costo

Ulteriore elemento di valutazione è rinvenibile nel raffronto tra il numero di gg./uomo e il numero di operazioni che caratterizzano le singole attività.

Il grafico seguente evidenzia come le attività di gestione dei finanziamenti comportino un numero elevato di operazioni a fronte di un impegno ridotto di risorse umane. Tale indicatore è utile al fine di pianificare gli impegni futuri della società finanziaria e consente di affermare che la crescita del numero di finanziamenti gestiti – dovuta alla fisiologica durata pluriennale dei piani di ammortamento – non comporta significative criticità in termini di maggiori costi attesi.

Figura 28 – Modello ABC – Raffronto gg. Uomo / n. operazioni per attività

Il raffronto del numero di operazioni compiute per ciascuno strumento finanziario, riportato



nel grafico seguente, consente di verificare come vi sia un'incidenza operativa diversa delle singole attività. Lo strumento finanziario Nidi si caratterizza per l'elevato numero di operazioni per la gestione dei finanziamenti mentre lo strumento finanziario Microcredito si caratterizza per l'incidenza del numero di operazioni Istruttorie.

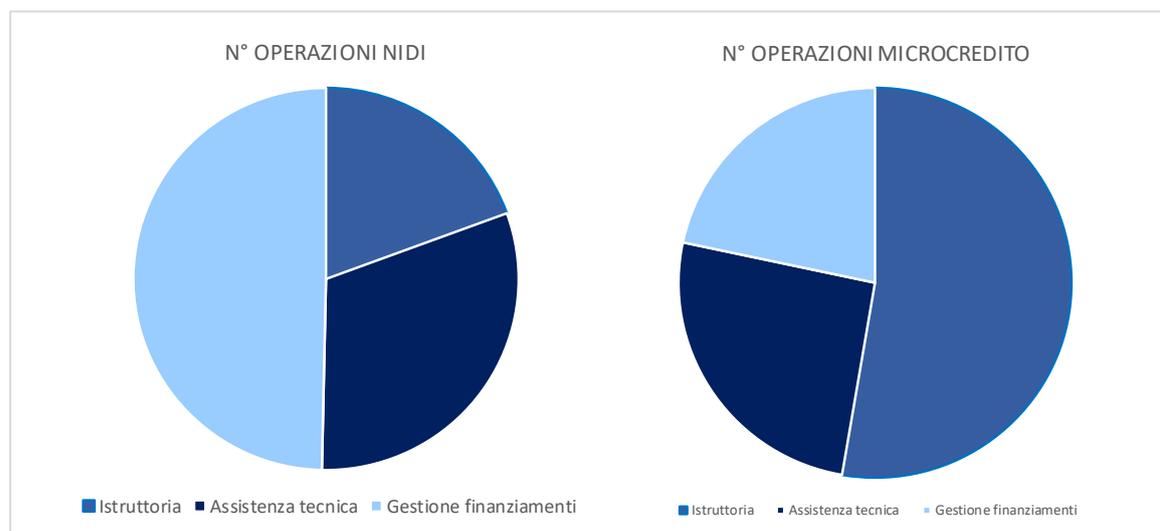


Figura 29 – Modello ABC – Raffronto n. operazioni per strumento finanziario

In conclusione, alla luce di quanto sopra, si può affermare che la richiesta formulata dal management della società di mettere a punto un modello di controllo di gestione in grado di valutare l'efficienza delle singole attività, di verificare come queste concorrano alla formazione del costo complessivo degli strumenti finanziari e di determinare quale possa essere l'impatto in termini di efficienza nelle ipotesi di riduzione dei costi di gestione, trova pieno riscontro nel modello sviluppato con la presente analisi.

6. *Case study*: il progetto per un sistema di monitoraggio dei costi eleggibili dello strumento finanziario NIDI Nuove Iniziative d'Impresa

6.1. Le nuove soglie di ammissibilità dei costi di gestione per gli strumenti finanziari

Come si è detto al precedente paragrafo 2.7, il Regolamento Delegato (UE) 480/2013 apporta una profonda modifica alla disciplina dei costi di gestione che possono essere considerati spese eleggibili alla contribuzione dei Fondi SIE.

Gli strumenti finanziari (FIs) sono una forma di sostegno il cui successo dipende dalle performance degli organismi che il attuano. Uno dei principali parametri per equilibrare gli interessi delle autorità di gestione (MA) e degli organismi che attuano gli strumenti finanziari e la remunerazione corrisposta a questi ultimi sotto forma di costi e commissioni di gestione basate sulle performance.

Nel 2007-2013 i costi e le commissioni di gestione previsti per gli organismi che hanno attuato strumenti finanziari sono stati calcolati sulla base degli importi versati agli strumenti stessi e, in molti casi sono risultati essere indipendenti dalle loro performance (ad esempio, dalle erogazioni ai destinatari finali). La normativa prevedeva anche limiti piuttosto elevati per costi e commissioni di gestione considerati come spese ammissibili.

L'articolo 42, paragrafo 1, lettera D), punti 2, 5 e 6 del Regolamento 1303/2013 prevede un nuovo approccio per l'ammissibilità dei costi e delle commissioni di gestione, introducendo il principio del collegamento alle performance e un nuovo metodo di calcolo delle soglie come previsto negli articoli 12, 13 e 14 dello stesso Regolamento. (Commissione Europea, 2015)

L'introduzione di soglie di ammissibilità della spesa non più collegate esclusivamente alla dotazione complessiva dello strumento finanziario, ma basate un set di parametri differenti, rende estremamente importante, per i gestori degli strumenti finanziari, il controllo dei costi di gestione e il monitoraggio continuo del loro andamento. Con la nuova disciplina normativa, infatti, l'entità massima dei costi eleggibili è stata notevolmente ridotta.

Proprio in considerazione di tale necessità di controllo, la società finanziaria della Regione Puglia ha manifestato l'esigenza di predisporre un modello di previsione dei costi di gestione, basato sui dati storici, in grado di monitorare costantemente l'entità dei costi eleggibili e il rispetto dei massimali previsti.

Ai fini della presente analisi si è preso quale campione lo strumento finanziario Nidi – Nuove Iniziative d’Impresa, oggetto di studio per la definizione del precedente modello ABC.

Per agevolare la comprensione del modello, si riporta di seguito un riepilogo delle soglie di ammissibilità introdotte dalla nuova normativa²² per uno strumento finanziario che fornisce prestiti e sovvenzioni qual è il fondo Nidi.

Secondo quanto disposto dall’Art. 13 del Regolamento Delegato (UE) 480/2014 i costi di gestione, ai fini dell’**eleggibilità** della spesa, non possono superare:

- ✓ lo 0,5% l'anno dei contributi del programma versati allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data dell'effettivo versamento allo strumento finanziario fino al termine del periodo di ammissibilità;
- ✓ per la quota dello strumento finanziario che fornisce prestiti, l'1% l'anno dei contributi del programma pagati ai destinatari finali sotto forma di prestiti ancora da restituire allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data del pagamento al destinatario finale fino al rimborso dell’investimento,
- ✓ per la quota dello strumento finanziario che fornisce sovvenzioni lo 0,5% dell'importo della sovvenzione pagato a vantaggio dei beneficiari finali;

Ai fini dell’**ammissibilità** della spesa l'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione durante il periodo di ammissibilità²³ non può superare i seguenti limiti:

- per uno strumento finanziario che fornisce prestiti, l'8% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario;
- per uno strumento finanziario che fornisce sovvenzioni il 6% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario.

Se si considera che per la precedente programmazione la soglia massima di ammissibilità dei costi di gestione era fissata, per uno strumento che forniva prestiti, nel 3% del contributo del programma operativo allo strumento finanziario, da calcolarsi su una media annua, si

²² Si veda il § 2.7. “La nuova disciplina degli Artt. 12 e 13 del Regolamento Delegato (UE) 480/2014 in tema di costi e commissioni di gestione degli strumenti finanziari”

²³ Per il periodo 2014-2020 vale la cosiddetta regola “n+3” (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto, la certificazione della spesa dei Programmi Operativi deve essere trasmessa alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2023.

comprende agevolmente quanto la rideterminazione delle soglie di ammissibilità abbia ridotto l'entità dei costi di gestione che possono essere considerati ammissibili.

A fini meramente esemplificativi, considerando solo i tetti correlati alla dotazione complessiva del fondo, per un fondo con una dotazione complessiva di 50 milioni di euro, durante il precedente ciclo di programmazione (2007-2013) i costi ammissibili, per un periodo di sei anni, si sarebbero dovuti determinare nel 3% di 50 milioni all'anno, quindi, in 9 milioni di euro. Con il nuovo parametro, che fissa la soglia nell'8% per l'intero periodo di ammissibilità, i costi sarebbero ammissibili fino al limite di 4 milioni per il medesimo periodo di sei anni.

6.2. Il progetto per un modello per il controllo e la verifica del rispetto dei parametri di eleggibilità fissati dalla nuova normativa europea per i costi di gestione di uno strumento finanziario

6.2.1. I presupposti del modello e i dati di base

Delle motivazioni che spingono la finanziaria regionale ad adottare un modello per il monitoraggio dei costi di gestione degli strumenti finanziari si è ampiamente parlato nei paragrafi precedenti di questo lavoro.

Il modello che si è voluto elaborare si fonda su informazioni che già sono nella disponibilità dei Program Manager della società. La base informativa del modello è sostanzialmente la stessa utilizzata per la costruzione del modello ABC, con l'unica differenza che, invece di rilevare il numero delle erogazioni effettuate dallo strumento verso i destinatari finali, prende in considerazione l'entità delle stesse in Euro. Anche questa informazione è costantemente nella disponibilità delle Funzioni e dei Servizi della società.

Il modello è stato sviluppato su un foglio di calcolo Excel ed è stato pensato per essere di facile ed immediato utilizzo. Si compone di due distinti fogli di lavoro: un foglio per la raccolta dei dati in ingresso; un foglio che contiene le elaborazioni di output per il calcolo e la verifica delle soglie.

Il modello, sulla base delle informazioni inserite nel foglio di input, è in grado sia di calcolare il rispetto delle soglie a consuntivo, sia di elaborare una previsione sulla base dei dati storici.

Come si è avuto modo di rilevare, le nuove soglie percentuali tengono conto dell'entità delle erogazioni di prestiti e sovvenzioni effettuate nel corso del tempo. Dai test condotti durante la progettazione del modello si è potuto verificare che un'analisi su base mensile non avrebbe generato previsioni attendibili, in ragione della variabilità dei dati storici. Il flusso di erogazioni, infatti, non è costante, in quanto dipende dal numero e dall'entità delle rendicontazioni presentate dalle imprese. Per tale motivo si è concordato con il Responsabile del Servizio "Contabilità, Bilancio, Controllo di gestione" di sviluppare il modello sulla base di elaborazioni trimestrali. Un dettaglio degli andamenti su base trimestrale è stato ritenuto più che adeguato per consentire il monitoraggio e la programmazione dei costi di gestione degli strumenti finanziari.

Considerato che i nuovi strumenti finanziari, per il ciclo di programmazione 2014-2020, sono in fase di avvio e che la Regione Puglia procederà al rifinanziamento dello strumento finanziario Nidi, si è progettato il modello utilizzando i dati dell'annualità 2015 e quelli riferiti al 2016 solo fino al secondo semestre. Il modello calcola uno scenario per gli ultimi due trimestri del 2016. La simulazione rappresenta tutti i dati operando la traslazione di un anno (in avanti) di tutte le date.

Anche con riferimento al calcolo della dotazione finanziaria complessiva, il modello simula che il rifinanziamento sia avvenuto ad inizio 2017.

6.2.2. Il prospetto dei dati di input

Il foglio per la raccolta dei dati è estremamente semplice. Si è deciso di tenere separati i dati di input dai dati delle elaborazioni per garantire maggiore sicurezza e semplicità di utilizzo.

Il dato sulle erogazioni effettuate dalla finanziaria regionale nel corso del tempo in favore dei beneficiari dello strumento Nidi è stato articolato esattamente nello stesso modo con cui viene estratto dal Program Manager. Ciò per facilità di inserimento ed elaborazione.

Occorre considerare che le soglie percentuali previste dalla normativa sono differenti per le erogazioni dei finanziamenti (l'1% l'anno) e per le erogazioni delle sovvenzioni (lo 0,5% l'anno). Le procedure dello strumento finanziario Nidi prevedono che:

- ✓ con la prima erogazione si trasferisca 50% del finanziamento concesso;
- ✓ con la seconda erogazione venga erogato il restante 50% del finanziamento e il 50% della sovvenzione;

- ✓ con terza erogazione sia erogato il restante 50% della sovvenzione;
- ✓ con la quarta erogazione sia trasferita la sovvenzione concessa per i costi in conto esercizio.

Pertanto, ai fini del calcolo del rispetto delle soglie percentuali:

- ✓ il totale delle erogazioni sotto forma di prestiti è rappresentato dall'ammontare della prima erogazione sommato al 50% della seconda erogazione;
- ✓ il totale delle erogazioni sotto forma di sovvenzioni è rappresentato dal 50% della seconda erogazione sommato all'ammontare della terza e della quarta erogazione.

La tabella con i dati di input prevede l'inserimento dei dati essenziali per poter effettuare l'elaborazione, riporta alla prima colonna il riferimento al trimestre considerato e alle successive colonne il totale delle erogazioni effettuate suddivise tra prima, seconda, terza e quarta erogazione, la dotazione complessiva del Fondo alla fine del trimestre e, in ultima colonna, i costi consuntivi sostenuti nel trimestre considerato.

La tabella contiene la simulazione riferita alle annualità 2016, 2017 simulando che i dati siano disponibili solo fino al secondo trimestre 2017.

Ttimestre	I erogazione	II erogazione	III erogazione	IV erogazione	Dotazione Fondo	Costi sostenuti
mar-16	2.274.218,26	750.228,06	-	-	54.000.000,00	302.550,02
giu-16	1.648.688,08	2.661.560,05	-	-	54.000.000,00	303.891,48
set-16	1.066.102,58	2.599.861,84	308.639,85	-	54.000.000,00	263.589,14
dic-16	1.153.602,89	3.540.118,68	850.576,76	174.260,01	54.000.000,00	301.233,85
mar-17	1.068.200,64	2.284.644,30	437.322,28	125.021,29	108.000.000,00	306.939,25
giu-17	1.032.705,36	1.640.623,38	1.127.635,22	281.067,96	108.000.000,00	308.300,17
set-17						
dic-17						

Figura 30 – Modello soglie – Dati di input

Dall'analisi dei dati riportati si può notare che, fino al secondo semestre 2016,²⁴ nessuna delle imprese agevolate aveva ancora ottenuto la terza erogazione. Stessa situazione è rilevabile per la quarta erogazione fino al terzo trimestre 2016.

Nella simulazione si è ipotizzato che il rifinanziamento del Fondo Nidi sia stato effettuato dalla Regione Puglia all'inizio del 2017 e che lo stesso sia di importo pari alla precedente dotazione del Fondo (54 milioni di euro).

²⁴ In realtà fino al secondo semestre 2015, in ragione della traslazione delle date per effetto della simulazione.

Si può evincere, inoltre, che l'andamento delle erogazioni non è costante. Tuttavia, è prevedibile che le prime e le quarte erogazioni abbiano andamenti ancora crescenti nei mesi futuri, almeno fino a quando il numero delle imprese che completa il ciclo dell'agevolazione sarà pari a quello delle imprese che avviano gli investimenti.

Il dato sui costi di gestione è, come si vede, piuttosto costante ed omogeneo, fatta eccezione per il terzo trimestre 2016 che risente di un numero inferiore di giornate lavorate a causa del periodo di ferie estive.

Come si evince agevolmente, il numero dei dati da immettere nel sistema con cadenza trimestrale, è molto limitato. Il modello è, quindi, estremamente semplice e la sua alimentazione non comporta oneri aggiuntivi né per l'acquisizione dei dati né per il loro trattamento.

6.2.3. L'elaborazione dei dati

L'elaborazione dei dati è svolta per fasi consequenziali. Innanzitutto il modello calcola, per ciascun trimestre, le soglie di eleggibilità previste dalla normativa sulle erogazioni effettuate in ragione della loro tipologia (prestiti e sovvenzioni). Come detto, per lo Strumento Nidi le soglie sulle erogazioni sono: 1% delle erogazioni effettuate per concedere prestiti; 0,5% delle erogazioni effettuate per concedere sovvenzioni.

Per calcolare la soglia riferita alle erogazioni concesse a titolo di prestito, il modello somma per ciascun trimestre l'importo della prima erogazione al 50% dell'importo della seconda erogazione e moltiplica il totale per la percentuale dell'1% annua, divisa per quattro al fine di determinare la soglia trimestrale. In modo analogo è calcolata la soglia riferita alle erogazioni concesse a titolo di sovvenzione: il modello somma il 50% della seconda erogazione all'ammontare della terza e della quarta erogazione e lo moltiplica per un quarto della soglia annua, fissata dalla normativa nella percentuale dello 0,5%. Il calcolo deve essere effettuato sul montante delle erogazioni effettuate, considerato che il rientro dei prestiti è stabilito in base ad un piano di ammortamento quinquennale, quindi alle erogazioni di ciascun trimestre sono da aggiungersi quelle dei trimestri precedenti.

Ai fini del calcolo del totale dei costi eleggibili, agli importi così determinati occorre aggiungere la percentuale annua sulla dotazione complessiva del fondo. Per il calcolo della soglia sulla dotazione, la normativa non distingue tra prestiti e sovvenzioni, la stessa è fissata nello 0,5% della dotazione dello strumento finanziario. Anche in questo caso, per

svolgere il calcolo su base trimestrale, il modello moltiplica il valore della dotazione per un quarto della percentuale soglia.

Il rispetto del tetto massimo di ammissibilità dei costi di gestione è calcolato, come previsto dalla normativa, separatamente per la dotazione destinata all'erogazione di prestiti e per la dotazione destinata all'erogazione di sovvenzioni. Per il fondo Nidi le due dotazioni sono di pari importo. Dette percentuali sono fissate, come detto, rispettivamente nell'8% e nel 6% delle disponibilità del fondo per l'intero periodo di ammissibilità della spesa. Il modello considera il periodo di ammissibilità della durata di 6 anni (2017- 2023) in modo da risultare in linea con le previsioni normative. Quindi, la percentuale per ciascun trimestre è calcolata dividendo i tassi soglia per i 6 anni di ammissibilità e per i 4 trimestri dell'anno.

Il sistema, nel rispetto del criterio di simulazione predefinito, calcola il tetto di costi di gestione ammissibili, per l'annualità 2016, secondo quanto previsto dalla precedente normativa che fissava un'unica soglia al limite percentuale annuo del 3% della dotazione del fondo. In questo modo si mette in chiara evidenza come, e in che misura, siano cambiati i parametri percentuali di riferimento.

Determinati così gli importi soglia trimestrali, il modello può agevolmente calcolare i dati che rappresentano l'output vero e proprio del sistema. Il totale dei costi eleggibili è calcolato sommando i tre importi calcolati sulla percentuale delle erogazioni per prestiti, per sovvenzioni e sulla dotazione complessiva del fondo. Il tetto di costi complessivi è calcolato sommando gli importi così determinati e applicando le due percentuali (6% e 8%) sulla parte pertinente della dotazione del fondo.

Il modello, infine, effettua un ultimo calcolo significativo, rappresentando il delta tra i costi effettivamente sostenuti e il tetto massimo fissato dalla normativa.

Grazie ad una formula condizionale, il sistema effettua tutti i calcoli suddetti solo se nella tabella di input sono presenti i dati per il relativo trimestre.

Se i dati, per il trimestre oggetto di calcolo, non sono presenti nella tabella di input, il sistema genera automaticamente una previsione basata sull'andamento storico dei dati di tutti i trimestri precedenti presenti sulla tabella di input. Per il calcolo della previsione si è utilizzata l'apposita formula Excel (PREVISIONE.LINEARE) che restituisce il dato secondo una regressione lineare semplice.

La formula, come riportato nel sito web di supporto del pacchetto Office,

calcola, o predice, un valore futuro utilizzando valori esistenti. Il valore previsto è un valore y corrispondente a un valore x dato. I valori noti sono valori x e y esistenti e il nuovo valore viene calcolato in base a una regressione lineare.

...

L'equazione per PREVISIONE è $a+bx$, dove:

$$a = \bar{y} - b\bar{x}$$

e:

$$b = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sum (x - \bar{x})^2}$$

e dove x e y sono i valori $MEDIA(x_nota)$ e $MEDIA(y_nota)$ della media campione. (Microsoft, 2017).

6.2.4. Rappresentazione e interpretazione dei dati di output

La tabella che segue rappresenta il prospetto di output del modello.

Le colonne con intestazione in celeste rappresentano il calcolo delle soglie per la determinazione dei costi di gestione eleggibili.

Le colonne con intestazione in blu scuro rappresentano il calcolo dei tetti massimi di ammissibilità dei costi di gestione.

Le ultime quattro colonne rappresentano in sequenza i seguenti dati output del modello: il valore del tetto che non può essere superato (in blu scuro); l'importo della quota dei costi eleggibili (in blu chiaro); i costi effettivamente sostenuti e il delta tra questi ultimi e il tetto massimo (in blu).

Le ultime due righe (evidenziate) rappresentano i dati previsionali elaborati secondo il criterio della regressione lineare sulla base dei dati storici.

Soglie	1,0%	0,5%	0,5%	8,0%	6,0%				
	Erogazioni prestiti	Erogazioni Sovvenzioni	Dotazione	Tetto eleggibili su prestiti	Tetto eleggibili su sovvenzioni	Tetto totale	Costi Eleggibili	Costi sostenuti	Delta su Tetto totale
mar-16	26.493,32	1.875,57	67.500,00			405.000,00	405.000,00	302.550,02	-102.449,98
giu-16	56.288,00	6.653,90	67.500,00			405.000,00	405.000,00	303.891,48	-101.108,52
set-16	79.948,34	8.042,85	67.500,00			405.000,00	405.000,00	263.589,14	-141.410,86
dic-16	109.184,96	13.974,48	67.500,00			405.000,00	405.000,00	301.233,85	-103.766,15
mar-17	131.290,19	8.523,33	135.000,00	180.000,00	135.000,00	315.000,00	274.813,52	306.939,25	-8.060,75
giu-17	149.820,36	11.145,07	135.000,00	180.000,00	135.000,00	315.000,00	295.965,43	308.300,17	-6.699,83
set-17	182.519,42	14.548,67	144.544,79	180.000,00	135.000,00	315.000,00	341.612,88	309.352,31	-5.647,69
dic-17	208.147,59	16.301,53	160.016,90	180.000,00	135.000,00	315.000,00	384.466,01	310.404,45	-4.595,55
Totale 2016	271.914,63	30.546,80	270.000,00			1.620.000,00	1.620.000,00	1.171.264,48	-448.735,52
Totale 2017	671.777,56	50.518,60	574.561,68	720.000,00	540.000,00	1.260.000,00	1.296.857,84	1.234.996,18	-25.003,82

Figura 31 – Modello Soglie – Dati di output

Dall'analisi dei dati elaborati si evince con immediatezza la significativa differenza tra l'entità dei costi eleggibili durante il precedente ciclo di programmazione e quella fissata dalla nuova normativa per il periodo 2014-2020. Il tetto sulle soglie è notevolmente inferiore, si passa dalla soglia unica di 405 mila euro ad un totale di costi ammissibili di circa 315 mila di euro per trimestre, pur in presenza di una dotazione del fondo doppia a partire dal primo trimestre 2017.

Con l'applicazione dei nuovi parametri anche il totale dei costi eleggibili per trimestre passa da 405 mila euro a 274 mila euro per poi aumentare progressivamente in ragione dell'entità dei prestiti concessi.

Altra informazione significativa è quella fornita, in ultima colonna, dalla valutazione del delta tra il totale dei costi sostenuti e il tetto massimo di costi ammissibile. Il modello evidenzia che la struttura dei costi per lo strumento finanziario è attualmente al limite delle soglie di ammissibilità.

Le caratteristiche tecniche dello strumento finanziario, che prevede una lunga ed elaborata fase di istruttoria delle domande di agevolazione, un'attività di assistenza tecnica lunga e complessa, che accompagna il destinatario delle agevolazioni durante tutta la fase di start up fino ai mesi successivi al completamento dell'investimento, generano un volume di costi di gestione decisamente elevato rispetto a quello previsto dalla Commissione europea che ha tarato i parametri di eleggibilità della spesa sugli aspetti di gestione più strettamente finanziari.

Il modello offre anche una rappresentazione grafica delle elaborazioni che consente di raffigurare in modo immediato ed efficace i dati più significativi e le loro entità complessive.

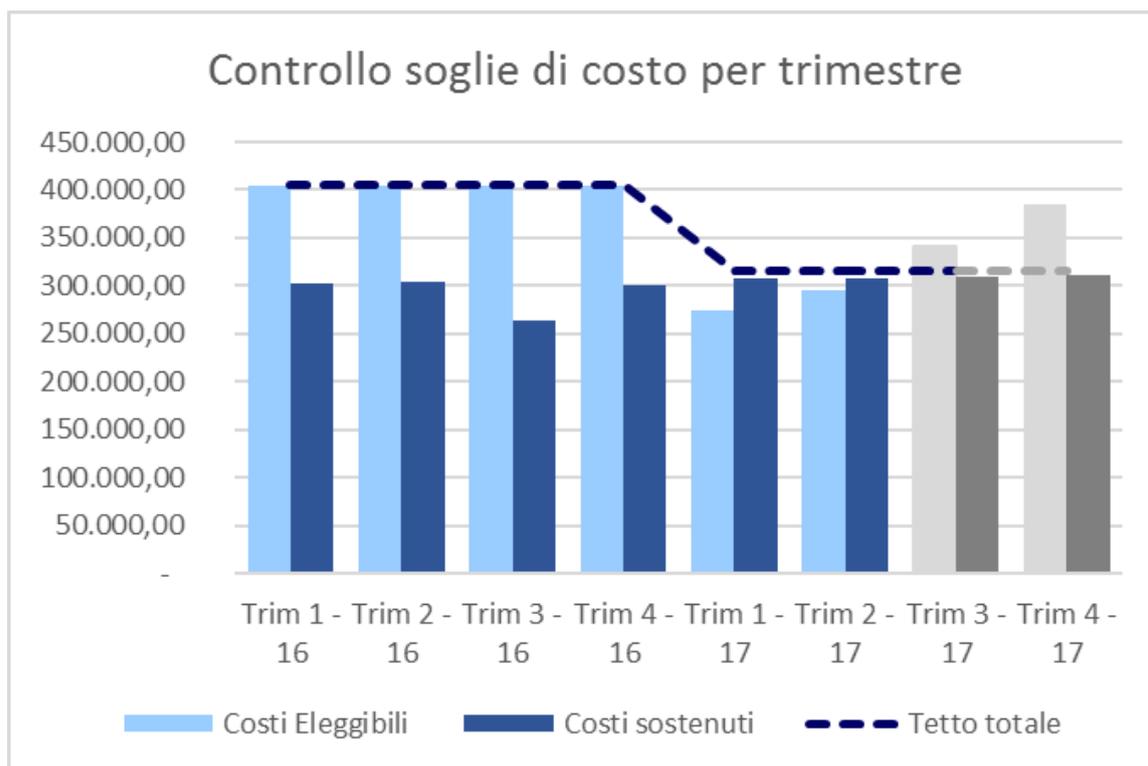


Figura 32 – Modello soglie – Istogramma andamento costi

È interessante notare come si riduca l'entità del tetto massimo di ammissibilità della spesa (linea tratteggiata) calcolato con le nuove soglie (tra il quarto trimestre 2016 e il primo trimestre 2017) e come, nella precedente programmazione il totale dei costi sostenuti dalla finanziaria regionale fosse ampiamente al di sotto sia dei tetti di spesa, sia del limite di eleggibilità della spesa.

Nel grafico sono riportate anche le elaborazioni previsionali, rappresentate con un colore più sfumato, che si manifestano sostanzialmente in linea con i dati consuntivi. Ciò che si può notare dalla lettura del grafico è che la soglia dei costi eleggibili per la parte previsionale del modello tende ad aumentare sensibilmente. Tale indicazione appare verosimile in considerazione del fatto che il montante dei prestiti concessi aumenta progressivamente.

Il modello espone mediante due grafici ad istogramma, infine, una rappresentazione del rapporto tra costi effettivi sostenuti, soglie di eleggibilità della spesa e tetti massimi di ammissibilità per ciascuna annualità.



Figura 33 – Modello soglie – Controllo soglie 2016



Figura 34 – Modello soglie – Controllo soglie 2017

Il modello di monitoraggio dei costi eleggibili, così come è stato predisposto, è agevolmente modificabile per consentire alla società finanziaria regionale di avere un controllo costante dell'andamento dei costi di gestione anche degli strumenti finanziari che

forniscono garanzie o equity. La modifica dei parametri di calcolo, infatti, è estremamente semplice ed immediata.

7. Conclusioni

Gli strumenti finanziari hanno assunto, nel corso degli anni, sempre maggiore importanza nell'ambito delle politiche di intervento pubblico per lo sviluppo territoriale.

La complessità gestionale e normativa di tali forme di sostegno alle imprese e agli operatori economici impone ai gestori degli strumenti finanziari di attivare sistemi di controllo di gestione sempre più sofisticati e capaci di supportare adeguatamente il management.

Il problema del controllo presenta un duplice ordine di implicazioni: per un verso, l'esigenza di intervenire sui processi per ottimizzare l'efficienza gestionale, per altro verso la necessità di garantire il rispetto della normativa regolamentare europea.

Questo lavoro ha trattato la soluzione di tali esigenze presso la società finanziaria della regione Puglia attraverso la progettazione di due nuovi modelli di controllo strettamente correlati tra loro.

Il nuovo sistema di controllo di gestione degli strumenti finanziari, proposto mediante questo studio, rappresenta per la società finanziaria regionale pugliese un profondo cambiamento rispetto ai modelli di controllo interno attualmente in uso. Infatti, i sistemi di controllo di gestione adottati fino ad oggi erano incentrati sui criteri tradizionali di imputazione dei costi diretti ed indiretti a "centri di costo".

L'idea di adottare un sistema di controllo dei costi, diverso da quelli in uso, era stata inizialmente tralasciata nella convinzione che l'elevata incidenza di un unico elemento di costo (risorse umane) rendesse inutile l'impiego di metodologie più evolute. Il modello ha dimostrato invece che, anche per un'attività di servizi, caratterizzata dalla netta prevalenza dei costi delle risorse umane rispetto ai costi di altri fattori produttivi, l'adozione di un modello di controllo *Activity Based Costing* comporta notevoli vantaggi.

La determinazione del costo totale di ciascuno degli strumenti finanziari è elemento imprescindibile sia ai fini della programmazione delle attività e del controllo interno, sia ai fini del calcolo delle tariffe FTE che la finanziaria regionale utilizza per definire l'entità dei contributi che la società riceve per lo svolgimento della propria attività istituzionale.

Tuttavia, il modello di controllo in uso non consentiva di spingere l'analisi fino alla possibilità di analizzare accuratamente i processi e le attività che la società finanziaria svolgeva nella gestione degli strumenti finanziari.

È stata proposta, quindi, l'adozione di un modello di controllo di gestione dei costi, *Activity Based Costing*, con lo scopo di analizzare più precisamente quali fossero i costi reali delle singole attività svolte dall'impresa nella gestione degli strumenti finanziari. Ciò ha permesso alla società di conoscere il costo di ogni singola attività svolta (di istruttoria, di assistenza tecnica e di gestione dei finanziamenti). I sistemi ABC permettono, infatti, di fornire informazioni sui costi unitari più precise ed utili a sostegno dei processi decisionali. L'obiettivo del lavoro è stato quello di sviluppare un nuovo sistema di controllo di gestione dei costi in grado di pervenire ad un più ampio controllo operativo e di supportare il management della finanziaria regionale nei processi decisionali.

La differenza principale tra l'utilizzo di un sistema di controllo dei costi tradizionale rispetto all'utilizzo del sistema ABC è l'estensione che caratterizza i processi di imputazione dei costi. Questa differenza emerge, in seno alla finanziaria regionale, in quanto il sistema ABC estende l'imputazione dei costi al di là della sola area del costo del personale, e chiama in causa anche il numero delle domande pervenute, il numero di controlli effettuati e il numero delle erogazioni concesse. È così possibile per la società non utilizzare più solo il costo del personale come driver di costo, ma introdurre driver di costo differenti che permettono di avere un quadro più dettagliato circa l'incidenza dei costi delle singole attività sui sugli oggetti di costo (strumenti finanziari).

Il modello proposto è stato accettato positivamente dalla società e sarà certamente impiegato per il controllo di gestione degli strumenti finanziari che saranno avviati per il nuovo ciclo di programmazione europea 2014-2020.

Il modello proposto, infatti, pur permettendo di svolgere analisi e simulazioni notevolmente più dettagliate, perviene ad un risultato finale, il costo complessivo dello strumento finanziario, che è perfettamente assimilabile al risultato al quale la società perveniva mediante i tradizionali sistemi di controllo in uso. È certamente questo uno dei fattori chiave di successo del modello che si è dimostrato efficace senza discostarsi dai risultati finali sulla base dei quali la società determina le proprie tariffe nel rapporto col socio unico Regione Puglia.

Il secondo modello, decisamente più semplice dal punto di vista tecnico, ha invece il pregio di monitorare costantemente gli andamenti dei costi e di verificare se, come e quanto questi si discostino dai limiti fissati dalla normativa europea. La possibilità di disporre di un cruscotto che periodicamente sia in grado di monitorare l'andamento dei costi, di verificare

il rispetto o lo scostamento dai “parametri soglia” fissati dalla Commissione europea e, al tempo stesso, di compiere una stima previsionale delle dinamiche future è, certamente, il risultato che la società finanziaria si attendeva.

L’adozione di entrambi i modelli non genera ulteriori costi. Non vi è, infatti, la necessità di modificare i processi gestionali interni al fine di acquisire la base informativa per alimentare i nuovi sistemi di controllo proposti. Tutte le informazioni alla base di entrambi i modelli sono già nella disponibilità delle Funzioni e dei Servizi della società. Ciò rende l’adozione dei nuovi modelli di controllo agevole e assolutamente priva di aggravii per l’organizzazione.

Ultimo significativo risultato derivante dalla contestuale introduzione dei due modelli consiste nell’incrocio degli output degli stessi. Ove, infatti, dall’analisi sviluppata mediante il modello di controllo delle percentuali soglia, si verifici la necessità di intervenire sulle singole attività con l’obiettivo di efficientare i processi, il modello ABC è immediatamente in grado di fornire informazioni utili nella valutazione delle scelte e del loro impatto.

Numerose sono le domande a cui si è voluto dare risposta con questo lavoro.

“La società sta attualmente gestendo gli strumenti finanziari con livelli di costo in linea rispetto a quelli definiti dalla normativa europea?”.

“L’attuale dinamica dei costi potrebbe condurre in breve tempo al superamento delle soglie di ammissibilità fissate?”.

“Quali sono le attività su cui è possibile ottenere una riduzione dei costi?”.

“Qual è l’impatto in termini di efficienza che può determinarsi ottenendo una riduzione dell’impegno in giornate uomo per l’esecuzione delle attività di istruttoria, di assistenza tecnica o di gestione dei finanziamenti?”.

Il management della società finanziaria della Regione Puglia potrà certamente ottenere risposta a queste domande grazie all’adozione dei modelli di controllo di gestione proposti e sviluppati in questo studio.

8. Bibliografia

- Abaid, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015, 5). The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies. *International Monetary Fund - IMF Working Paper* .
- Banca Europea degli Investimenti. (2017). *Introduzione agli strumenti finanziari nell'ambito del Fondo Sociale Europeo*. Tratto da Fi-compass: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ESF_handbook_IT.pdf
- Borsa Italiana Spa. (2017, 02 27). *Sotto la lente - Mini bond cosa sono e come sono disciplinati* . Tratto da Borsa Italiana: <http://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/minibond-271.htm>
- Commissione Europea. (2010). *EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*. Comunicazione della Commissione COM (2010) 2020 Definitivo, Bruxelles.
- Commissione Europea. (2010). *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Comunicazione della Commissione COM(2010) 2020 definitivo, Bruxelles.
- Commissione Europea. (2014, 03 25). *Politica Regionale*. Tratto da Politica Regionale UE: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/brochures/2014/financial-instruments-in-cohesion-policy-2014-2020
- Commissione Europea. (2015, 11 26). EGESIF_15-0021-01. *Guidance for Member States on Article 42(1)(d) CPR - Eligible management costs and fees*.
- DIPE. (2016, 04 19). *Gli andamenti di lungo periodo dell'economia italiana*. Tratto da Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica: [http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2016/04/19/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/#Investimenti comparati con l'UE](http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2016/04/19/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/#Investimenti%20comparati%20con%20l'UE)
- Drury, C. (2008). *Management and Cost Accounting*. London: Cengage Learning EMEA.
- European Commission Directorates-General Regional and Urban Policy Employment, Social Affairs And Inclusion . (2015). *Summary of data 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*. 1160 Brussels: REGIO DG 02 - Communication.
- Formez. (2015). *Percorso su monitoraggio, sistemi di gestione e controllo, controlli e rendicontazione nella programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento europei 2014-2020*.
- Horngren, C., Sundem, G., Stratton, W., Burgstahler, D., Schatzberg, J., Agliati, M., & Ditillio, A. (2015). *Programmazione e controllo*. Milano: Pearson Italia.
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme sul procedimento amministrativo. (1990, 08 07). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - n° 241 del 18/08/1990*.
- Microsoft. (2017). *PREVISIONE (funzione PREVISIONE)*. Tratto da Office - Supporto: <https://support.office.com/it-it/article/PREVISIONE-funzione-PREVISIONE-50ca49c9-7b40-4892-94e4-7ad38bbeda99>

- Parlamento Europeo. (2016, 12). *Note sintetiche sull'Unione europea*. Tratto da Parlamento Europeo al vostro servizio:
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.8.html
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2013, 12 17). REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013. *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347 del 20.12.2013*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 347 del 20.12.2013.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2014, 03 03). REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N.480/2014. *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 138 del 13.5.2014*.
- Puglia Sviluppo S.p.A. (2014, 12 23). *Convenzione per l'esecuzione delle attività di interesse generale nell'ambito della programmazione unitaria della Regione Puglia 2014-2020*. Bari.
- Puglia Sviluppo S.p.A. (2016). *Valutazione ex ante degli strumenti finanziari nella forma dei prestiti da attivare nell'ambito del Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020*. Bari.
- Puglia Sviluppo S.p.A. (2017, 05 05). Tratto da Sito Istituzionale:
<http://www.pugliasviluppo.eu>
- Puglia Sviluppo S.p.A. (2017). *Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari nella forma delle garanzie (dirette e di portafoglio) e del Risk sharing loan da attivare nell'ambito del Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020*.
- Regione Puglia. (2015). *Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020* . Bari.
Tratto da
<http://por.regione.puglia.it/documents/7235713/0/Programma+POR+Puglia+2014-2020%2C%20adottato+dalla+CE%2C%20nel+formato+redatto+dall%E2%80%99Autorit%C3%A0%20di+Gestione/fc854d46-765a-4cf4-b8e2-33e0c2b4137d?version=1.0>
- Regione Puglia. (2017). *Sistema Puglia*. (R. Puglia, Produttore) Tratto da www.sistema.puglia.it

9. Indice delle figure

Figura 1– Investimenti in % del PIL - Elaborazione DIPE su dati del FMI (2016)	11
Figura 2 – Debito Pubblico e previsioni - Elaborazione DIPE su dati Banca d’Italia, Istat e sui dati programmatici del DEF di aprile 2016.....	12
Figura 3 – Entità dei contributi versati agli strumenti finanziari in Europa - Fonte European Commission Directorates-General Regional and Urban policy employment, Social affairs and Inclusion, 2015	15
Figura 4 – Numero di strumenti finanziari, suddivisi per tipologia - Fonte European Commission Directorates-General Regional and Urban policy employment, Social affairs and Inclusion, 2015.....	16
Figura 5 – Funzionamento degli strumenti finanziari che prevedono prestiti a rischio condiviso - Fonte: Regolamento (UE) (UE) 964/2014 – “Off the shelf”	24
Figura 6 – Struttura di un portafoglio tranced cover - Fonte: Puglia Sviluppo (2016)....	39
Figura 7 – Tariffe per livelli professionali - Fonte: Puglia Sviluppo (2017).....	51
Figura 8 – Percentuale di impegno delle risorse umane per macro-attività - Fonte Puglia Sviluppo (2017).....	54
Figura 9 – Imputazione dei costi diretti ed indiretti - Dati in €/000 - Fonte Puglia Sviluppo (2017).....	56
Figura 10 – Determinazione del costo Full Time Equivalent - Fonte Puglia Sviluppo (2017)	56
Figura 11 – Processo di attribuzione dei costi indiretti nei modelli ABC - Fonte (Drury, 2008)	61
Figura 12 – Modello ABC – Driver di costo per attività.....	66
Figura 13 – Modello ABC – Mappatura dei processi	67
Figura 14 – Modello ABC – Riepilogo Costi diretti e indiretti - Fonte Puglia Sviluppo (2017).....	67
Figura 15 – Modello ABC – Impegno delle risorse per le singole attività – Fonte Puglia Sviluppo (2017).....	68

Figura 16 – Modello ABC – Livelli di impegno effettivi individuali – Fonte Puglia Sviluppo (2017)	69
Figura 17 – Modello ABC – Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi	70
Figura 18 – Modello ABC – Costo delle Risorse umane – Fonte Puglia Sviluppo (2017)	71
Figura 19 – Modello ABC – Costi diretti Risorse umane – Fonte Puglia Sviluppo (2017)	72
Figura 20 – Modello ABC – Costi diretti totali	72
Figura 21 – Modello ABC – Costi indiretti totali	73
Figura 22 – Modello ABC – Costi totali.....	73
Figura 23 – Modello ABC – Unità driver di costo	74
Figura 24 – Modello ABC – Cost driver rate	74
Figura 25 – Modello ABC – Costo totale oggetti di costo	74
Figura 26 – Modello ABC – Incidenza delle attività sui costi di gestione complessivi	75
Figura 27 – Modello ABC – Incidenza delle attività sugli oggetti di costo	76
Figura 28 – Modello ABC – Raffronto gg. Uomo / n. operazioni per attività.....	77
Figura 29 – Modello ABC – Raffronto n. operazioni per strumento finanziario	78
Figura 30 – Modello soglie – Dati di input.....	83
Figura 31 – Modello Soglie – Dati di output	86
Figura 32 – Modello soglie – Istogramma andamento costi.....	88
Figura 33 – Modello soglie – Controllo soglie 2016	89
Figura 34 – Modello soglie – Controllo soglie 2017	89



Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra di Controllo di gestione avanzato

IL CONTROLLO DEI COSTI DI GESTIONE
DEGLI STRUMENTI FINANZIARI
COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI EUROPEI

RELATORE:
Prof. Cristiano Busco

CORRELATORE:
Prof. Maria Federica Izzo

CANDIDATA:
Eva Elisa Vernaleone
Matr. 678701

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Sommario

1.	Introduzione	5
2.	Gli strumenti finanziari come nuovo sistema di intervento per le politiche di sviluppo economico	8
2.1.	<i>L'evoluzione del sistema degli aiuti allo sviluppo economico dei Fondi Strutturali Europei</i>	8
2.2.	<i>Gli strumenti finanziari come nuova forma di sostegno alle imprese</i>	10
2.3.	<i>Gli investimenti negli strumenti finanziari della programmazione 2007-2013</i>	15
2.4.	<i>La disciplina normativa dell'Unione Europea per gli strumenti finanziari</i>	17
2.4.1.	Le situazioni di market failure e il principio di addizionalità.....	17
2.4.2.	Le tipologie di strumenti finanziari, i principi di trasparenza e di sana gestione	18
2.4.3.	Le modalità di costituzione degli strumenti finanziari	19
2.4.4.	Le spese ammissibili.....	20
2.5.	<i>La valutazione ex ante, presupposto per l'avvio di nuovi strumenti finanziari</i>	21
2.6.	<i>Le caratteristiche tecniche delle principali tipologie di strumenti finanziari: prestiti, garanzie, equity</i>	23
2.6.1.	Gli strumenti finanziari per operazioni di prestito	23
2.6.2.	Gli strumenti finanziari per operazioni di garanzia.....	25
2.6.3.	Gli strumenti finanziari per operazioni di equity	26
2.7.	<i>La nuova disciplina degli Artt. 12 e 13 del Regolamento Delegato (UE) 480/2014 in tema di costi e commissioni di gestione degli strumenti finanziari</i>	27
3.	Gli strumenti finanziari in Puglia: esperienze pregresse e prospettive future	33
3.1.	<i>L'esperienza nella gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria durante il precedente ciclo di programmazione unitaria 2007/2013</i>	33
3.1.1.	Fondo Microcredito d'Impresa della Puglia.....	33
3.1.2.	Fondo per il sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI pugliesi	35
3.1.3.	Fondo Nidi – Nuove Iniziative d'Impresa;	36
3.1.4.	Gli altri strumenti finanziari nella forma delle Garanzie.....	38
3.2.	<i>La Valutazione ex ante della Regione Puglia per il ciclo di programmazione unitaria 2014-2020</i>	40
3.3.	<i>La programmazione dei nuovi strumenti finanziari</i>	43
3.3.1.	Strumenti finanziari di sostegno per l'accesso al credito	45
3.3.2.	Strumenti finanziari per il capitale di rischio e strumenti finanziari di finanza innovativa delle Piccole e Medie Imprese	46
3.3.3.	Strumenti finanziari per le nuove iniziative di impresa	47
4.	Il controllo di gestione per gli strumenti finanziari della società finanziaria della Regione Puglia ...	50
4.1.	<i>Il sistema di controllo di gestione in uso nella finanziaria regionale pugliese</i>	50
4.1.1.	La quantificazione dei costi e la determinazione delle tariffe applicate per la rendicontazione dette attività.....	50
4.1.2.	La determinazione dei costi e delle tariffe per l'esercizio 2016	55
4.2.	<i>L'esigenza di definire e avviare un nuovo modello di controllo di gestione degli strumenti finanziari nella società finanziaria della Regione Puglia</i>	57
4.2.1.	Attività di istruttoria	58
4.2.2.	Attività di assistenza tecnica.....	59
4.2.3.	Attività di gestione dei finanziamenti	60
4.3.	<i>L'opportunità di utilizzare un sistema Activity Based Costing per il controllo dei costi degli strumenti finanziari</i>	61
4.3.1.	La variabilità delle procedure operative della società finanziaria	62
5.	Case study: Il modello ABC per il controllo di gestione degli strumenti finanziari della società finanziaria della Regione Puglia.....	65
5.1.	<i>Il progetto per un nuovo sistema per la misurazione dei costi e il reporting degli strumenti finanziari</i>	65
5.1.1.	Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi basato sulle attività.....	66
5.1.2.	Determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse	68
5.1.3.	Rilevazione dei dati di costo rilevanti e dei dati inerenti i cost driver.....	71
5.1.4.	Calcolo e interpretazione delle nuove informazioni di costo basate sulle attività	74
6.	Case study: il progetto per un sistema di monitoraggio dei costi eleggibili dello strumento finanziario NIDI Nuove Iniziative d'Impresa.....	80
6.1.	<i>Le nuove soglie di ammissibilità dei costi di gestione per gli strumenti finanziari</i>	80
6.2.	<i>Il progetto per un modello per il controllo e la verifica del rispetto dei parametri di eleggibilità fissati dalla nuova normativa europea per i costi di gestione di uno strumento finanziario</i>	82
6.2.1.	I presupposti del modello e i dati di base	82
6.2.2.	Il prospetto dei dati di input.....	83
6.2.3.	L'elaborazione dei dati	85
6.2.4.	Rappresentazione e interpretazione dei dati di output	87
7.	Conclusioni	91
8.	Bibliografia	94
9.	Indice delle figure	96

Contesto, struttura ed obiettivi del lavoro

L'Unione europea ha modificato la propria strategia di intervento, negli ultimi anni, conferendo sempre maggiore importanza agli interventi di sviluppo economico incentrati su strumenti finanziari a scapito degli interventi che offrono contributi a fondo perduto. Gli strumenti finanziari sono forme di sostegno, con natura rotativa, che si concretizzano in interventi di *equity*, prestiti e, garanzie.

Gli strumenti finanziari sono stati disciplinati compiutamente, per la prima volta, nel precedente ciclo di programmazione europea 2007-2013. In ragione delle esperienze maturate dagli Stati membri e dalle Regioni, la normativa che disciplina l'attuazione degli strumenti finanziari è stata significativamente modificata con la nuova programmazione per il periodo 2014-2020.

La tematica dell'ammissibilità dei costi di gestione sostenuti dagli organismi che attuano gli strumenti finanziari rappresenta una criticità notevole, soprattutto perché le modifiche normative hanno introdotto un sistema più complesso nel calcolo delle soglie di ammissibilità di tali costi.

Tra le esperienze condotte nel precedente ciclo di programmazione, la Regione Puglia è risultata essere una delle più innovative tra le regioni italiane, avendo progettato e gestito strumenti finanziari con una dotazione complessiva di oltre 300 milioni di euro.

Il sempre maggiore utilizzo degli strumenti finanziari impone, alle società che ne gestiscono l'attuazione, l'esigenza di dotarsi di modelli organizzativi e di controllo più sofisticati che siano in grado offrire al management informazioni attendibili e puntuali e, soprattutto, che consentano di stimare l'efficienza dei processi interni. Per l'attuazione degli strumenti finanziari a valere sul nuovo ciclo di programmazione, la società finanziaria della Regione Puglia ha manifestato tale esigenza con l'obiettivo di mettere a punto un sistema di controllo dei costi di gestione che ne consenta il monitoraggio e che permetta di svolgere una pianificazione previsionale al fine di assicurare il rispetto dei parametri fissati dalla nuova disciplina europea.

L'ipotesi definita per questo studio consiste nel costruire un sistema di controllo di gestione che permetta di conseguire due obiettivi:

1. la definizione di un nuovo modello di controllo di gestione finalizzato a determinare il costo delle singole attività che costituiscono gli oggetti di costo degli strumenti finanziari;
2. un modello per il controllo dei costi di uno strumento finanziario misto che offre sovvenzioni e prestiti, che verifichi costantemente il rispetto dei parametri di eleggibilità fissati dalla nuova normativa europea.

Per lo svolgimento del lavoro sono stati utilizzati i seguenti strumenti:

- ✓ interviste con i Responsabili dei diversi Servizi e delle Funzioni coinvolte nella gestione degli strumenti finanziari nella Società Finanziaria della Regione Puglia;
- ✓ acquisizione di informazioni e documenti presso la sede della Finanziaria Regionale.

Il lavoro si compone di cinque parti. Il capitolo due fornisce un quadro di riferimento sul sistema degli aiuti allo sviluppo economico dei fondi strutturali europei e sulle ragioni dell'utilizzo sempre maggiore degli strumenti finanziari al posto degli incentivi tradizionali che prevedono l'erogazione di sovvenzioni dirette ai beneficiari finali. L'analisi fornisce anche una sintetica descrizione delle principali tipologie di strumenti finanziari previste dai regolamenti comunitari.

Il capitolo tre descrive il quadro delle esperienze condotte in Puglia nell'utilizzo degli strumenti finanziari a sostegno delle politiche di coesione. Inoltre, sulla base degli esiti della valutazione ex-ante condotta dall'autorità di gestione del POR FESR FSE della Regione Puglia, fornisce le indicazioni sulle future strategie di impiego degli strumenti finanziari per il ciclo di programmazione 2014-2020.

Il capitolo quattro rappresenta il quadro di riferimento del sistema di controllo di gestione attualmente in uso presso la società finanziaria della Regione Puglia e descrive le attività di gestione relative all'attuazione degli strumenti finanziari. Il capitolo si conclude con una valutazione in merito alla scelta della migliore soluzione per l'implementazione del sistema di controllo di gestione presso la società finanziaria.

Gli ultimi due capitoli rappresentano la parte sperimentale del lavoro. In particolare, il capitolo cinque descrive il lavoro svolto per la costruzione del nuovo modello di controllo di gestione degli strumenti finanziari cofinanziati dai fondi strutturali europei. Il capitolo sei espone i contenuti del lavoro svolto per la definizione di un modello di controllo finalizzato alla verifica del rispetto dei parametri fissati dalla nuova normativa europea per i costi di gestione degli strumenti finanziari.

La regolamentazione degli strumenti finanziari e le esigenze di controllo

Attualmente, gli strumenti finanziari sono disciplinati dal Titolo IV del Regolamento (UE) N. 1303/2013. La disciplina prevede che essi siano attuati per favorire investimenti finanziariamente sostenibili che non trovano fonti di finanziamento sufficienti da parte del mercato. L'intervento degli strumenti finanziari è esclusivamente previsto nelle situazioni di *market failure*. Per tale motivo non è possibile dar vita a strumenti finanziari cofinanziati dai fondi SIE senza che la loro istituzione sia preceduta da una valutazione *ex ante*. La *ratio* della norma è chiara: si vuole che l'istituzione di uno strumento finanziario sia preceduta da uno studio molto approfondito del mercato su cui esso andrà ad intervenire.

L'Unione europea disciplina in modo estremamente dettagliato non solo gli aspetti tecnici e operativi che caratterizzano la gestione degli strumenti finanziari ma anche le condizioni e le modalità con cui devono essere riconosciute le commissioni e i costi di gestione agli organismi che li gestiscono.

La nuova disciplina normativa fissa, quindi, tre differenti parametri:

- ✓ una percentuale sulla dotazione complessiva del fondo per l'anno considerato (calcolata *pro rata temporis* in ragione dei versamenti delle risorse pubbliche al fondo);
- ✓ una percentuale da calcolarsi, su base annua, in ragione delle performance del fondo;
- ✓ una soglia percentuale complessiva, da rispettare per l'intero periodo di eleggibilità della spesa (pluriennale), calcolata sul totale dei contributi versati al fondo.

Per comprendere il contesto entro cui i due modelli andranno ad operare e, quindi, per compiere scelte in linea con le esigenze della società si è ritenuto opportuno acquisire informazioni in merito al sistema di controllo di gestione utilizzato dalla finanziaria regionale.

Le esigenze di controllo manifestate dai responsabili della società finanziaria regionale e le caratteristiche operative della gestione hanno condotto in modo univoco alla decisione di definire un sistema *Activity Based Costing* (ABC) per il controllo dei costi degli strumenti finanziari.

La società utilizza, infatti, un *Cost Management System* tradizionale. La maggioranza dei costi, come detto in precedenza, è rappresentata dal costo delle risorse umane e, pertanto, i costi indiretti sono aggregati e allocati attraverso l'unico driver di costo delle giornate uomo. Tale scelta è appropriata e consente di determinare correttamente i costi sostenuti

per ciascuno degli strumenti finanziari. Ciò che l'attuale sistema non è in grado di fare è di valutare l'efficienza delle singole attività, misurare come queste concorrano alla formazione del costo complessivo dello strumento finanziario e determinare quale possa essere l'impatto, in termini di efficienza, di eventuali modifiche delle procedure operative.

Tali obiettivi sono perseguibili adottando un modello di controllo di gestione ABC. Tale modello di controllo prevede, in una prima fase, l'assegnazione dei costi indiretti alle attività rilevanti e, in una fase successiva, l'attribuzione dei costi delle attività agli oggetti di costo predeterminati.

L'identificazione delle attività consente di quantificare i costi rilevanti per il management della società offrendo uno strumento aggiuntivo di controllo incentrato sul monitoraggio dell'efficienza dei processi gestiti più che sulla quantificazione del complessivo costo di ciascuno strumento finanziario.

Conoscere quali siano, per ciascuno strumento finanziario, le attività che assorbono più risorse è un'informazione indispensabile per governare correttamente i processi operativi.

La determinazione dei costi per attività permetterà, infatti, di verificare in modo immediato e puntuale quale possa essere l'effetto di un cambiamento delle procedure interne e, conseguentemente, di un cambiamento delle operazioni svolte.

L'adozione di un modello *Activity Based Costing* può far fronte a tali esigenze e porre le condizioni affinché il management della finanziaria regionale possa essere in grado di affrontare i cambiamenti delle procedure e le conseguenti variazioni delle attività operative con un supporto informativo più accurato ed efficace.

Il modello Activity Based Costing

Per la definizione del modello ABC - *Activity Based Costing* sono stati individuati due strumenti finanziari nella forma dei prestiti: fondo "NIDI – Nuove Iniziative d'Impresa" e fondo "Microcredito"²⁵. Tali strumenti sono, per complessità organizzativa, ampiamente rappresentativi delle dinamiche proprie della gestione degli strumenti finanziari e, pertanto, sono stati presi come campione per sperimentare l'adozione di un modello di controllo di gestione ABC.

L'elaborazione del modello ha seguito un approccio che si sviluppa in quattro fasi:

²⁵ Rispettivamente classificati dalla società finanziaria con i codici commessa "IF005" e "IF003"

1. *Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi basato sulle attività;*
2. *Determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse;*
3. *Rilevazione dei dati di costo rilevanti e dei dati inerenti i cost driver;*
4. *Calcolo e interpretazione delle nuove informazioni di costo basate sulle attività.*

Il processo di determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi ha condotto ad individuare univocamente:

- ✓ negli strumenti finanziari (nella forma dei prestiti) gli **oggetti di costo** sui quali incentrare il lavoro di analisi;
- ✓ nelle fasi di Istruttoria, Assistenza tecnica e Gestione dei finanziamenti le **attività chiave** che assorbono la maggiore entità di risorse nel processo di formazione degli oggetti di costo.

Si è convenuto che per l'attività di istruttoria il **numero delle domande di finanziamento pervenute** possa rappresentare correttamente il livello di assorbimento delle risorse.

L'attività di assistenza tecnica, invece, è indipendente dal numero di progetti imprenditoriali sui quali la società fornisce il servizio in quanto – sia in ragione della tipologia di strumento finanziario, sia in ragione della complessità del progetto e dell'efficienza dell'impresa destinataria – i processi gestiti possono variare sensibilmente. Considerato che le aree operative della società tracciano il **numero di controlli effettuati** nell'unità di tempo, tale informazione è stata agevolmente individuata come driver di costo per le attività di assistenza tecnica.

Per la gestione dei finanziamenti, l'individuazione del driver di costo non ha richiesto particolari approfondimenti in quanto è emerso agevolmente, durante i colloqui, che il numero delle erogazioni rappresenta il parametro meglio rappresentativo dei livelli di assorbimento di risorse.

Il controllo dei costi di gestione degli Strumenti Finanziari cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei

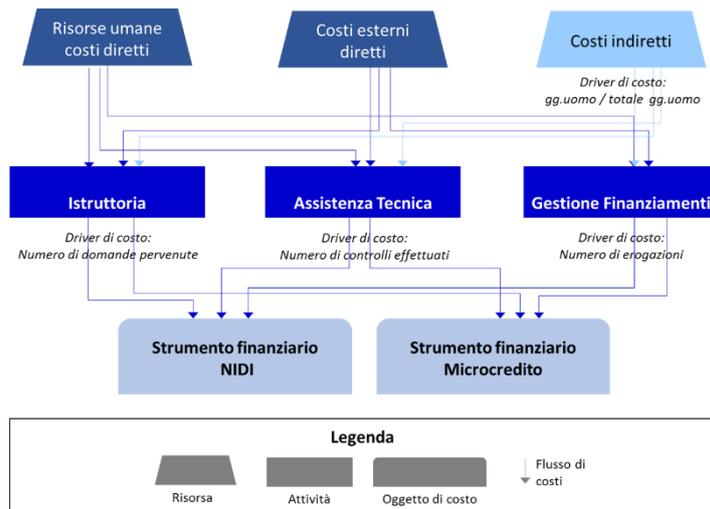


Figura 17 – Modello ABC – Determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi

La determinazione delle relazioni tra oggetti di costo, attività e risorse ha consentito di pervenire alla determinazione dei componenti chiave del sistema di contabilità dei costi così come schematizzato nel diagramma (Figura 17).

Grazie al modello ABC, sviluppato nell'ambito del presente lavoro, la società può

disporre del seguente set di informazioni aggiuntive rispetto al tradizionale sistema di controllo utilizzato:

- ✓ conoscere il costo complessivo delle singole attività
- ✓ conoscere il costo medio unitario di ogni singola operazione (di Istruttoria, di Assistenza tecnica e di gestione dei finanziamenti);
- ✓ conoscere l'incidenza delle singole attività sul costo totale degli strumenti finanziari;
- ✓ stimare l'impatto di ogni variazione delle attività in termini di efficienza degli strumenti finanziari.

Dall'analisi degli output del modello si evince un primo dato interessante consistente nella valutazione della composizione complessiva dei costi di gestione degli strumenti finanziari.

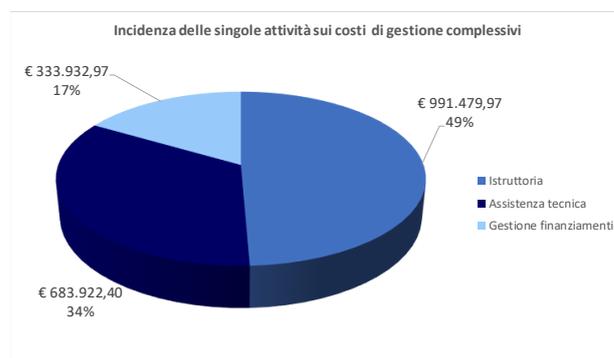


Figura 26 – Modello ABC – Incidenza delle attività sui costi di gestione complessivi

Il grafico (Figura 26) consente di rilevare con immediatezza che le attività di istruttoria contribuiscono per quasi il 50% alla formazione dei costi complessivi degli strumenti finanziari nella forma dei prestiti. Un terzo dei costi complessivi è, invece, rappresentato dai costi di assistenza

tecnica. La gestione dei finanziamenti ha un'incidenza di costo residuale che rappresenta circa un sesto dei costi complessivi.

La figura seguente (Figura 27) evidenzia come i due strumenti finanziari analizzati abbiano una struttura di costo profondamente diversa tra loro. I costi di gestione dello strumento finanziario Microcredito sono costituiti in misura preponderante dal costo delle attività istruttorie, mentre lo strumento finanziario Nidi manifesta un'incidenza più uniforme delle componenti di costo afferenti le tre attività.

Il dato assume una particolare rilevanza ove si effettuassero interventi di semplificazione delle attività di Istruttoria. In tal caso, è di tutta evidenza che ne beneficerebbe in misura maggiore lo strumento finanziario Microcredito rispetto allo strumento finanziario Nidi.

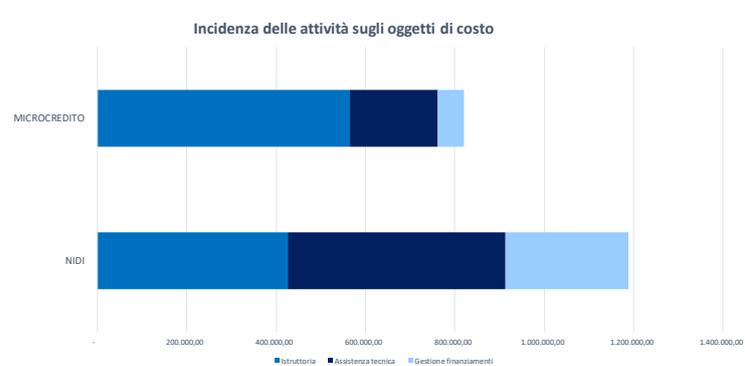


Figura 27 – Modello ABC – Incidenza delle attività sugli oggetti di costo

In conclusione, alla luce di quanto sopra, si può affermare che la richiesta formulata dal management della società di mettere a punto un modello di controllo di gestione in grado di valutare l'efficienza delle singole attività, di verificare come queste concorrano alla formazione del costo complessivo degli strumenti finanziari e di determinare quale possa essere l'impatto in termini di efficienza nelle ipotesi di riduzione dei costi di gestione, trova pieno riscontro nel modello sviluppato con la presente analisi.

Il modello di monitoraggio dei costi eleggibili

Con la nuova disciplina normativa introdotta nel 2013 per la regolamentazione degli strumenti finanziari da attuarsi nel ciclo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, l'entità massima dei costi eleggibili è stata notevolmente ridotta.

Proprio in considerazione di tale modifica normativa emerge una nuova necessità di controllo. La società finanziaria della Regione Puglia ha manifestato l'esigenza di predisporre un modello di previsione dei costi di gestione, basato sui dati storici, in grado di monitorare costantemente l'entità dei costi eleggibili e il rispetto dei massimali previsti dai Regolamenti europei.

Ai fini della presente analisi si è preso quale campione lo strumento finanziario Nidi – Nuove Iniziative d'Impresa, oggetto di studio per la definizione del precedente modello ABC.

Per agevolare la comprensione del modello, si riporta di seguito un riepilogo delle soglie di ammissibilità introdotte dalla nuova normativa²⁶ per uno strumento finanziario che fornisce prestiti e sovvenzioni qual è il fondo Nidi.

Secondo quanto disposto dall'Art. 13 del Regolamento Delegato (UE) 480/2014 i costi di gestione, ai fini dell'**eleggibilità** della spesa, non possono superare:

- ✓ lo 0,5% l'anno dei contributi del programma versati allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data dell'effettivo versamento allo strumento finanziario fino al termine del periodo di ammissibilità;
- ✓ per la quota dello strumento finanziario che fornisce prestiti, l'1% l'anno dei contributi del programma pagati ai destinatari finali sotto forma di prestiti ancora da restituire allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data del pagamento al destinatario finale fino al rimborso dell'investimento,
- ✓ per la quota dello strumento finanziario che fornisce sovvenzioni lo 0,5% dell'importo della sovvenzione pagato a vantaggio dei beneficiari finali;

Ai fini dell'**ammissibilità** della spesa l'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione durante il periodo di ammissibilità²⁷ non può superare i seguenti limiti:

- per uno strumento finanziario che fornisce prestiti, l'8% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario;
- per uno strumento finanziario che fornisce sovvenzioni il 6% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario.

Il modello è stato sviluppato su un foglio di calcolo Excel ed è stato pensato per essere di facile ed immediato utilizzo. Si compone di due distinti fogli di lavoro: un foglio per la raccolta dei dati in ingresso; un foglio che contiene le elaborazioni di output per il calcolo e la verifica delle soglie.

Il modello, sulla base delle informazioni inserite nel foglio di input, è in grado sia di calcolare il rispetto delle soglie a consuntivo, sia di elaborare una previsione sulla base dei dati storici. Il foglio per la raccolta dei dati è estremamente semplice. Si è deciso di tenere

²⁶ Si veda il § 2.7. “La nuova disciplina degli Artt. 12 e 13 del Regolamento Delegato (UE) 480/2014 in tema di costi e commissioni di gestione degli strumenti finanziari”

²⁷ Per il periodo 2014-2020 vale la cosiddetta regola “n+3” (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto, la certificazione della spesa dei Programmi Operativi deve essere trasmessa alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2023.

separati i dati di input dai dati delle elaborazioni per garantire maggiore sicurezza e semplicità di utilizzo.

Grazie ad una formula condizionale, il sistema effettua tutti i calcoli suddetti solo se nella tabella di input sono presenti i dati per il relativo trimestre. Se i dati, per il trimestre oggetto di calcolo, non sono presenti nella tabella di input, il sistema genera automaticamente una previsione basata sull'andamento storico dei dati di tutti i trimestri precedenti presenti sulla tabella di input.

La tabella che segue rappresenta il prospetto di output del modello. Le colonne con intestazione in blu chiaro rappresentano il calcolo delle soglie per la determinazione dei costi di gestione eleggibili. Le colonne con intestazione in blu scuro rappresentano il calcolo dei tetti massimi di ammissibilità dei costi di gestione. Le ultime quattro colonne rappresentano i seguenti dati output del modello: il valore del tetto che non può essere superato (in blu scuro); l'importo della quota dei costi eleggibili (in blu chiaro); i costi effettivamente sostenuti e il delta tra questi ultimi e il tetto massimo (in blu).

Le ultime due righe (evidenziate) rappresentano i dati previsionali elaborati secondo il criterio della regressione lineare sulla base dei dati storici.

Soglie	1,0%	0,5%	0,5%	8,0%	6,0%				
	Erogazioni prestiti	Erogazioni Sovvenzioni	Dotazione	Tetto eleggibili su prestiti	Tetto eleggibili su sovvenzioni	Tetto totale	Costi Eleggibili	Costi sostenuti	Delta su Tetto totale
mar-16	26.493,32	1.875,57	67.500,00			405.000,00	405.000,00	302.550,02	-102.449,98
giu-16	56.288,00	6.653,90	67.500,00			405.000,00	405.000,00	303.891,48	-101.108,52
set-16	79.948,34	8.042,85	67.500,00			405.000,00	405.000,00	263.589,14	-141.410,86
dic-16	109.184,96	13.974,48	67.500,00			405.000,00	405.000,00	301.233,85	-103.766,15
mar-17	131.290,19	8.523,33	135.000,00	180.000,00	135.000,00	315.000,00	274.813,52	306.939,25	-8.060,75
giu-17	149.820,36	11.145,07	135.000,00	180.000,00	135.000,00	315.000,00	295.965,43	308.300,17	-6.699,83
set-17	182.519,42	14.548,67	144.544,79	180.000,00	135.000,00	315.000,00	341.612,88	309.352,31	-5.647,69
dic-17	208.147,59	16.301,53	160.016,90	180.000,00	135.000,00	315.000,00	384.466,01	310.404,45	-4.595,55
Totale 2016	271.914,63	30.546,80	270.000,00			1.620.000,00	1.620.000,00	1.171.264,48	-448.735,52
Totale 2017	671.777,56	50.518,60	574.561,68	720.000,00	540.000,00	1.260.000,00	1.296.857,84	1.234.996,18	-25.003,82

Modello Soglie – Dati di output

Dall'analisi dei dati elaborati si evince con immediatezza la significativa differenza tra l'entità dei costi eleggibili durante il precedente ciclo di programmazione e quella fissata dalla nuova normativa per il periodo 2014-2020.

Altra informazione significativa è quella fornita, in ultima colonna, dalla valutazione del delta tra il totale dei costi sostenuti e il tetto massimo di costi ammissibile. Il modello evidenzia che la struttura dei costi per lo strumento finanziario è attualmente al limite delle soglie di ammissibilità.

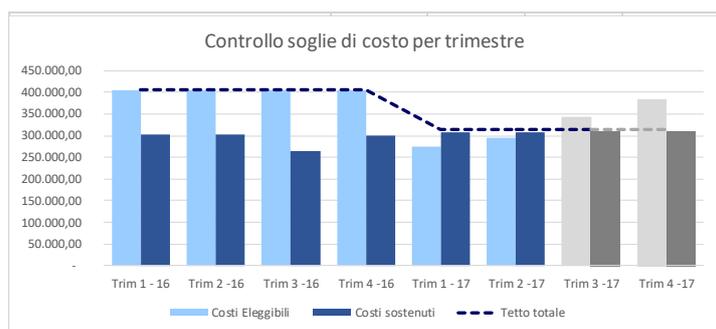


Figura 32 – Modello soglie – Istogramma andamento costi

Il modello offre anche una rappresentazione grafica delle elaborazioni (Figura 32) che consente di raffigurare in modo immediato ed efficace i dati più significativi e le loro entità complessive.

È interessante notare come si riduca l'entità del tetto massimo di ammissibilità della spesa (linea tratteggiata) calcolato con le nuove soglie (tra il quarto trimestre 2016 e il primo trimestre 2017) e come, nella precedente programmazione il totale dei costi sostenuti dalla finanziaria regionale fosse ampiamente al di sotto sia dei tetti di spesa, sia del limite di eleggibilità della spesa.

Nel grafico sono riportate anche le elaborazioni previsionali, rappresentate con un colore più sfumato, che si manifestano sostanzialmente in linea con i dati consuntivi.

Il modello di monitoraggio dei costi eleggibili, così come è stato predisposto, è agevolmente modificabile per consentire alla società finanziaria regionale di avere un controllo costante dell'andamento dei costi di gestione anche degli strumenti finanziari che forniscono garanzie o equity. La modifica dei parametri di calcolo, infatti, è estremamente semplice ed immediata.

Conclusioni

Dal lavoro svolto emerge con tutta evidenza che il problema del controllo degli strumenti finanziari presenta un duplice ordine di implicazioni: per un verso, l'esigenza di intervenire sui processi per ottimizzare l'efficienza gestionale, per altro verso la necessità di garantire il rispetto della normativa regolamentare europea.

Questo lavoro ha trattato la soluzione di tali esigenze presso la società finanziaria della regione Puglia attraverso la progettazione di due nuovi modelli di controllo strettamente correlati tra loro.

Il nuovo sistema di controllo di gestione degli strumenti finanziari, proposto mediante questo studio, rappresenta per la società finanziaria regionale pugliese un profondo cambiamento rispetto ai modelli di controllo interno attualmente in uso. Infatti, i sistemi di controllo di gestione adottati fino ad oggi erano incentrati sui criteri tradizionali di imputazione dei costi diretti ed indiretti a "centri di costo".

Il modello di controllo in uso non consentiva di spingere l'analisi fino alla possibilità di esaminare accuratamente i processi e le attività che la società finanziaria svolgeva nella gestione degli strumenti finanziari.

È stata proposta, quindi, l'adozione di un modello di controllo di gestione dei costi, *Activity Based Costing*, con lo scopo di analizzare più precisamente quali fossero i costi reali delle singole attività svolte dalla finanziaria nella gestione degli strumenti finanziari. Ciò ha permesso alla società di conoscere il costo di ogni singola attività svolta (di istruttoria, di assistenza tecnica e di gestione dei finanziamenti). I sistemi ABC permettono, infatti, di fornire informazioni sui costi unitari più precise ed utili a sostegno dei processi decisionali.

La differenza principale tra l'utilizzo di un sistema di controllo dei costi tradizionale rispetto all'utilizzo del sistema ABC è l'estensione che caratterizza i processi di imputazione dei costi. Questa differenza emerge, in seno alla finanziaria regionale, in quanto il sistema ABC estende l'imputazione dei costi al di là della sola area del costo del personale, e chiama in causa anche il numero delle domande pervenute, il numero di controlli effettuati e il numero delle erogazioni concesse.

Il modello proposto è stato accettato positivamente dalla società e sarà certamente impiegato per il controllo di gestione degli strumenti finanziari che saranno avviati per il nuovo ciclo di programmazione europea 2014-2020.

Il secondo modello, decisamente più semplice dal punto di vista tecnico, ha invece il pregio di monitorare costantemente gli andamenti dei costi e di verificare se, come e quanto questi si discostino dai limiti fissati dalla normativa europea. La possibilità di disporre di un cruscotto che periodicamente sia in grado di monitorare l'andamento dei costi, di verificare il rispetto o lo scostamento dai "parametri soglia" fissati dalla Commissione europea e, al tempo stesso, di compiere una stima previsionale delle dinamiche future è, certamente, il risultato che la società finanziaria si attendeva.

L'adozione di entrambi i modelli non genera ulteriori costi. Non vi è, infatti, la necessità di modificare i processi gestionali interni al fine di acquisire la base informativa per alimentare i nuovi sistemi di controllo proposti. Tutte le informazioni alla base di entrambi i modelli sono già nella disponibilità delle Funzioni e dei Servizi della società. Ciò rende l'adozione dei nuovi modelli di controllo agevole e assolutamente priva di aggravii per l'organizzazione.

Ultimo significativo risultato derivante dalla contestuale introduzione dei due modelli consiste nell'incrocio degli output degli stessi. Ove, infatti, dall'analisi sviluppata mediante il modello di controllo delle percentuali soglia, si verifici la necessità di intervenire sulle singole attività con l'obiettivo di efficientare i processi, il modello ABC è immediatamente in grado di fornire informazioni utili nella valutazione delle scelte e del loro impatto.

Numerose sono le domande a cui si è voluto dare risposta con questo lavoro.

“La società sta attualmente gestendo gli strumenti finanziari con livelli di costo in linea rispetto a quelli definiti dalla normativa europea?”.

“L'attuale dinamica dei costi potrebbe condurre in breve tempo al superamento delle soglie di ammissibilità fissate?”.

“Quali sono le attività su cui è possibile ottenere una riduzione dei costi?”.

“Qual è l'impatto in termini di efficienza che può determinarsi ottenendo una riduzione dell'impegno in giornate uomo per l'esecuzione delle attività di istruttoria, di assistenza tecnica o di gestione dei finanziamenti?”.

Il management della società finanziaria della Regione Puglia potrà certamente ottenere risposta a queste domande grazie all'adozione dei modelli di controllo di gestione proposti e sviluppati in questo studio.

Bibliografia

- Abaid, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015, 5). The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies. International Monetary Fund - IMF Working Paper .
- Banca Europea degli Investimenti. (2017). Introduzione agli strumenti finanziari nell'ambito del Fondo Sociale Europeo. Tratto da Fi-compass: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ESF_handbook_IT.pdf
- Borsa Italiana Spa. (2017, 02 27). Sotto la lente - Mini bond cosa sono e come sono disciplinati . Tratto da Borsa Italiana: <http://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/minibond-271.htm>
- Commissione Europea. (2010). EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Comunicazione della Commissione COM (2010) 2020 Definitivo, Bruxelles.
- Commissione Europea. (2010). EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Comunicazione della Commissione COM(2010) 2020 definitivo, Bruxelles.
- Commissione Europea. (2014, 03 25). Politica Regionale. Tratto da Politica Regionale UE: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/brochures/2014/financial-instruments-in-cohesion-policy-2014-2020
- Commissione Europea. (2015, 11 26). EGESIF_15-0021-01. Guidance for Member States on Article 42(1)(d) CPR - Eligible management costs and fees.
- DIPE. (2016, 04 19). Gli andamenti di lungo periodo dell'economia italiana. Tratto da Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica: [http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2016/04/19/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/#Investimenti comparati con l'UE](http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2016/04/19/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/#Investimenti%20comparati%20con%20l'UE)
- Drury, C. (2008). Management and Cost Accounting. London: Cengage Learning EMEA.
- European Commission Directorates-General Regional and Urban Policy Employment, Social Affairs And Inclusion . (2015). Summary of data 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. 1160 Brussels: REGIO DG 02 - Communication.
- Formez. (2015). Percorso su monitoraggio, sistemi di gestione e controllo, controlli e rendicontazione nella programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento europei 2014-2020.
- Horngren, C., Sundem, G., Stratton, W., Burgstahler, D., Schatzberg, J., Agliati, M., & Ditillio, A. (2015). Programmazione e controllo. Milano: Pearson Italia.
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme sul procedimento amministrativo. (1990, 08 07). Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - n° 241 del 18/08/1990.

Microsoft. (2017). PREVISIONE (funzione PREVISIONE). Tratto da Office - Supporto: <https://support.office.com/it-it/article/PREVISIONE-funzione-PREVISIONE-50ca49c9-7b40-4892-94e4-7ad38bbeda99>

Parlamento Europeo. (2016, 12). Note sintetiche sull'Unione europea. Tratto da Parlamento Europeo al vostro servizio: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.8.html

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2013, 12 17). REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347 del 20.12.2013. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 347 del 20.12.2013.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2014, 03 03). REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N.480/2014. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 138 del 13.5.2014.

Puglia Sviluppo S.p.A. (2014, 12 23). Convenzione per l'esecuzione delle attività di interesse generale nell'ambito della programmazione unitaria della Regione Puglia 2014-2020. Bari.

Puglia Sviluppo S.p.A. (2016). Valutazione ex ante degli strumenti finanziari nella forma dei prestiti da attivare nell'ambito del Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020. Bari.

Puglia Sviluppo S.p.A. (2017, 05 05). Tratto da Sito Istituzionale: <http://www.pugliasviluppo.eu>

Puglia Sviluppo S.p.A. (2017). Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari nella forma delle garanzie (dirette e di portafoglio) e del Risk sharing loan da attivare nell'ambito del Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020.

Regione Puglia. (2015). Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020 . Bari. Tratto da <http://por.regione.puglia.it/documents/7235713/0/Programma+POR+Puglia+2014-2020%2C%20adottato+dalla+CE%2C%20nel+formato+redatto+dall%E2%80%99Autorit%C3%A0%20di+Gestione/fc854d46-765a-4cf4-b8e2-33e0c2b4137d?version=1.0>

Regione Puglia. (2017). Sistema Puglia. (R. Puglia, Produttore) Tratto da www.sistema.puglia.it