

In occasione della Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020

L'economia e la società del Mezzogiorno

~

Una rinnovata attualità della Politica di Sviluppo e Coesione in tempi di pandemia: la funzione degli Strumenti Finanziari finanziati dai Fondi SIE

di Giuliana Tulino¹

In un momento di emergenza globale, qual è il ruolo della Politica regionale di coesione? Si corre il rischio di “degradarla” solo ad una delle tante fonti di finanziamento per fronteggiare l'emergenza o conserva ancora la sua autonomia e peculiarità, così come previsto dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea?

Lo scorso 24 novembre si è svolta la **Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020**, appuntamento annuale, istituzionalmente molto atteso e quest'anno di particolare rilievo, rappresentando un faro acceso sulle disuguaglianze del nostro Paese che, purtroppo, la pandemia da Sars - COV 2, ha accentuato.

Paradossalmente sembrerebbe che l'emergenza pandemica possa dettare un “cronoprogramma” di interventi non più rimandabili, finanziati dal “*Recovery Fund*”, anche a beneficio del divario Nord - Sud del Paese, con un disegno nazionale di politica industriale che rimetta al centro il Mediterraneo e il suo ruolo di connessione dei Paesi che ne fanno parte, con l'Europa e con il mondo intero.

Il Rapporto è stato illustrato dal Direttore della SVIMEZ Luca Bianchi e, a seguire, una *round table* con il Presidente della SVIMEZ Adriano Giannola, il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale Giuseppe Provenzano e la Professoressa di economia Lucrezia Reichlin della London Business School.

Le conclusioni sono state affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte.

Il Ministro Provenzano ha affermato che occorre ripensare ad un rilancio della dimensione nazionale della politica di coesione territoriale, con uno sguardo nazionale al Sud. Ha parlato della necessità di definire le alleanze per far convergere gli interessi e gli obiettivi, con un rafforzamento dei presidi amministrativi centrali.

Fondamentale è non “derubricare” la “nuova questione meridionale” dovuta alla pandemia, unicamente a problema territoriale.

Il Rapporto, difatti, parla di un doppio divario tra Nord e Sud Italia e tra Italia e il resto dell'Europa, da analizzare congiuntamente.

Da qui con l'esigenza di migliorare il capitale sociale, individuare e sensibilizzare i protagonisti da coinvolgere, nonché costruire gli interventi intorno ai casi di successo, di eccellenza, che esistono, con nuovi progetti, linee di intervento e riprogrammazione dei fondi europei.

Il Presidente Giuseppe Conte ha parlato di crisi pandemica che ha portato ad una revisione delle priorità, con l'impellente necessità di superare il dualismo territoriale e scongiurare l'accentuazione delle disuguaglianze già esistenti.

¹Funzionario pubblico. Dottore di Ricerca in “Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale”, Curriculum “Diritto Pubblico dell'Economia” presso l'Università “La Sapienza” di Roma.

Rilevante, dunque, il bisogno di favorire sinergie utili ed adeguate tra le Istituzioni nazionali, nonché regionali e tra queste e le Istituzioni europee, il mondo accademico e della ricerca e il mondo del lavoro.

Ciò permetterà ai decisori pubblici di effettuare le scelte con maggiore consapevolezza e rigore scientifico.

L'Unione Europea, è noto, persegue gli obiettivi di tale Politica attraverso il ricorso ai Fondi SIE (Strutturali e di Investimento Europei): (FSE, FESR, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)) e altre fonti, come la Banca europea per gli investimenti (BEI).²

Dal 1988, la Politica di Coesione dell'Unione ha beneficiato di un forte aumento del suo bilancio ed è diventata, insieme alla Politica Agricola Comune (PAC), una delle politiche dell'Unione quantitativamente più importanti.

Per il periodo di Programmazione in corso, 2014-2020, l'UE ha stanziato oltre 350 miliardi di EUR per la sua Politica di Coesione, vale a dire il 32,5 % del bilancio complessivo dell'UE.

Per il periodo successivo all'anno 2020, la Commissione ha presentato delle proposte, già a maggio 2018, con l'obiettivo di semplificare le procedure e aumentare l'efficacia degli investimenti dell'UE.

In risposta alla pandemia di COVID-19, la Commissione ha modificato la sua proposta per includervi nuovi strumenti che prepareranno l'Unione europea alla lotta contro la crisi economica prevista. Nel luglio 2020 il Consiglio europeo ha approvato la sua posizione sulla proposta modificata che darà il via ai negoziati con il Parlamento.

La Commissione ha proposto di finanziare il bilancio dell'UE attraverso un ampio pacchetto che abbinava il quadro finanziario pluriennale (QFP) con uno sforzo di ripresa straordinario denominato «Next Generation EU» (NGEU). La politica di coesione sarà finanziata in parte dal QFP e, nel caso di alcuni programmi, dal NGEU.

Saranno affrontati i seguenti tre punti, suddivisi tra prima e seconda parte:

1. Rilancio della Politica di Coesione che torna dirompente in tempi di pandemia
2. Strumenti Finanziari finanziati dai Fondi SIE (un focus)
3. Piano per il SUD (un accenno)
4. Conclusioni

² La Base giuridica della Coesione economica, sociale e territoriale è rappresentata dagli articoli da 174 a 178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, l'Unione europea rafforza la sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle sue varie regioni. Tra le regioni interessate, un'attenzione speciale è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica nonché le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'Unione europea. Essa offre vantaggi a tutte le regioni e città dell'UE e sostiene la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente. Fin dai suoi inizi, nella Comunità europea (ora Unione europea) vi sono state grandi disparità territoriali e demografiche, tali da poter ostacolare l'integrazione e lo sviluppo in Europa. Il trattato di Roma (1957) ha istituito meccanismi di solidarietà sotto forma di due Fondi: il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG, sezione orientamento). Nel 1975 vennero introdotti gli aspetti regionali, con la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Nel 1994 fu istituito anche il Fondo di coesione. Con l'Atto unico europeo del 1986, la coesione economica e sociale è entrata a far parte delle competenze della Comunità europea. Nel 2008, il trattato di Lisbona ha introdotto una terza dimensione della coesione nell'UE: la coesione territoriale. Questi tre aspetti della coesione ricevono sostegno attraverso la politica di coesione e i Fondi strutturali. Cfr. Note sintetiche sull'Unione europea 2020 www.europarl.europa.eu/factsheets/

Prima parte

Rilancio della Politica di Coesione

E' noto che la "Politica di Sviluppo e Coesione" è gravata da limiti e criticità.

Il dibattito pubblico è stato, tuttavia, sempre "bipolare", da un eccesso di fiducia sulle possibilità della politica regionale ai fini della crescita, si è passati ad un eccesso di sfiducia, finanche alla negazione della sua importanza e utilità.

Il più che noto dualismo territoriale tra il Nord e il Sud, dell'Italia e dell'Europa, rischia di acuirsi irreparabilmente, in questo momento davvero di grande incertezza.

Sulla mancata convergenza, hanno pesato, probabilmente, i gravi effetti di un "disegno debole" di politiche generali nazionali che, in campi assai rilevanti per lo sviluppo, hanno costantemente mancato di adattare intensità e strumenti di intervento in funzione dei divari.

Dopo la fine dell'intervento straordinario, del resto, la Politica di Coesione europea ha rappresentato l'unico ancoraggio stabile per il Sud, altrimenti abbandonato da ogni politica.

Nella "solitudine" del Mezzogiorno è maturata la solitudine della coesione.³

Tuttavia, la sua missione di fondo è sempre attuale e ancora di più in questo tempo di forti incertezze sul futuro. E' dirompente il bisogno di una profonda riforma che tenga conto, in qualche modo dei "fallimenti", di ciò che non ha funzionato e che ancora non funziona, valorizzando il potenziale espansivo, l'effetto moltiplicatore che tale Politica è in grado di innescare (soprattutto attraverso determinati strumenti attraverso i quali tale politica si realizza).

Non a caso è stata definita la più "influyente" Politica dell'Unione Europea dallo storico e accademico britannico, *Tony Judt*.

Viviamo in un momento di grande trasformazione, del mondo, dell'economia, della finanza, una nuova realtà che si presenta per la prima volta, di incognita e le bussole del passato non saranno più sufficienti per il futuro.

L'Italia, l'Europa, il mondo intero si trovano di fronte ad una sfida senza precedenti, probabilmente la più grave dalla fine della seconda guerra mondiale, con paradigmi completamente rovesciati.

Per il prossimo futuro aumenterà la richiesta di *welfare* e di protezione sociale ma con meno crescita e più debiti.

Dunque, ci troviamo di fronte ad un "territorio inesplorato" ed è del tutto evidente che la fase di "ripartenza" *post* emergenza Coronavirus dovrà prevedere importanti investimenti pubblici che dovranno essere multi

³ Cfr.: Soriero G. "**Sud, 20 anni di solitudine**", Donzelli Editore. Volume interessante e completo, approfondita ricerca che rovescia radicalmente la solita prospettiva e con il quale il Presidente Soriero ha provato a rispondere ai tanti interrogativi sul purtroppo noto "divario Nord-Sud". Per tutti "Come e quando questa parte dell'Italia potrà essere pienamente coinvolta nelle nuove sfide nazionali ed europee indotte dagli scenari della globalizzazione", ed oggi, "della crisi pandemica"?

Sul tema mi sia consentito di citare il Convegno di Studi dal titolo "**La Politica di Coesione e il Mezzogiorno. Quale possibile dialogo tra le aree Nord - Sud del Paese e dell'Europa?**", svoltosi il 17 maggio 2017, su iniziativa del Responsabile Scientifico, Professor Roberto Miccù, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, nonché Coordinatore della Sezione Diritto, del Dipartimento di Economia e Diritto, dell'Università "La Sapienza" di Roma, con il contributo della sottoscritta, in collaborazione con il Dottorato di Ricerca in "Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale", Curriculum "Diritto Pubblico dell'Economia", e i cui Atti sono in corso di pubblicazione, aggiornati, essendo il tema ritornato di dirompente attualità in tempi di pandemia. L'evento, che ha avuto un'importante eco mediatica, ha visto la partecipazione di autorevolissimi relatori, tra i quali il Presidente Soriero, che ha anche presentato il Volume su citato. Le conclusioni furono affidate al già Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, Professor Claudio De Vincenti.

settoriali e granulari rispetto ai territori, per evitare di alimentare asimmetrie distributive e finire per incrementare i divari socio-economici già esistenti.

Allo stesso tempo è avvertito il bisogno di investimenti strutturati che contribuiscano ad imprimere una svolta sui territori di riferimento, piuttosto che piccole distribuzioni a pioggia che possono sì avere un immediato effetto di “ristoro” ma che non assicurano effetti permanenti sulla crescita e il benessere.

Difatti, l'eccessiva frammentazione è una delle cause principali della perdita di strategicità della Politica di Coesione.

Diversamente, in un'ottica mirata, strategica e strutturata, la Politica di Sviluppo e Coesione appare come lo strumento più idoneo per raggiungere in profondità Regioni e Città, su molteplici aree, mantenendo un alto livello di *accountability* e di efficacia, per meglio chiarire l'azione a beneficio dei diretti interlocutori e della collettività.

Cosa suggerire alle Istituzioni per massimizzare le risorse? I territori hanno certamente la necessità di ricominciare ad investire speditamente, per una ripresa sostenibile, non solo con le risorse nazionali ma anche con le risorse dell'UE.

Il fattore tempo è infatti determinante per poter limitare la crisi economica che, come è facile prevedere, sarà ancora più dura nelle aree già deboli del Paese e dell'Unione.

Se il tempo è determinante è anche importante ragionare fuori dagli schemi.

Uno di questi schemi è il ciclo di programmazione della politica di coesione: una delle possibili soluzioni potrebbe essere rappresentata dal prolungamento dei Programmi già finanziati dai fondi SIE (Strutturali e di Investimento Europei) 2014-2020, per la fase successiva al Coronavirus, in tutta l'Unione Europea.

E ciò in aggiunta alle disposizioni emergenziali della Commissione Europea, degli Stati Membri e della Banca Centrale Europea che già stanno iniettando liquidità, con il rischio, tuttavia, che tali risorse raggiungano in maniera asimmetrica i territori.

Il bilancio dell'Unione è fissato per sette anni. Il 2020 è l'ultimo anno del settennato in corso. Il bilancio per i sette anni 2021-2027 non è ancora definito, e la Commissione si è impegnata a rivedere la proposta - che aveva fatto nel 2018 e che Parlamento e Consiglio stavano discutendo - per adattarla al nuovo contesto.

Questa precisazione è importante perché quando la Commissione a fine febbraio/inizio marzo cercava risorse finanziarie per sostenere gli Stati membri nella loro lotta contro il COVID-19, si è trovata con pochissimi margini, dovuti per l'appunto al fatto di essere alla fine del settennato in corso.

Le uniche risorse disponibili si sono rivelate quelle della Politica di Coesione e dei suoi fondi strutturali, la cui attuazione è sempre e strutturalmente in ritardo di qualche anno rispetto al resto delle altre politiche e strumenti finanziati dal bilancio europeo.

È così che è nata la Coronavirus *Response Investment Initiative*.

Il riferimento normativo è il seguente:

REGOLAMENTO (UE) 2020/460 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus)

A metà marzo, la Commissione ha presentato i primi elementi di questa iniziativa: un aumento della liquidità immediatamente disponibile agli Stati e una flessibilità sulla tipologia di investimenti da finanziare.

Il primo elemento riguarda quasi 8 miliardi di euro relativi agli anticipi concessi agli Stati nel 2019. Normalmente, questi anticipi sono restituiti dagli Stati a chiusura dell'anno contabile.

La Commissione ha deciso di lasciare queste risorse nelle casse dei bilanci nazionali. Per l'Italia si tratta di 850 milioni di euro a cui si aggiungono i nuovi anticipi per il 2020 versati tra fine marzo ed inizio aprile, per un totale di 1.8 miliardi di euro di liquidità.

Quindi circa 8 miliardi di euro di liquidità immediata per accelerare fino a 37 miliardi di euro di investimenti pubblici europei, flessibilità nell'applicazione delle norme sulla spesa dell'UE ed estensione dell'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà dell'UE.

Si tratta di una flessibilità straordinaria affinché tutto il sostegno finanziario non utilizzato a titolo dei Fondi strutturali e di investimento europei possa essere pienamente mobilitato. La flessibilità è garantita mediante: possibilità di trasferimento tra i tre fondi della politica di coesione, su citati, (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione); trasferimenti tra le diverse categorie di Regioni; e flessibilità per quanto riguarda la concentrazione tematica.

Vi sarà inoltre la possibilità di un tasso di cofinanziamento dell'UE pari al 100% per i programmi della Politica di Coesione per l'esercizio contabile 2020-2021, il che consentirà agli Stati membri di beneficiare dell'intero finanziamento UE per le misure connesse alla crisi.

Il pacchetto di concessioni semplifica le fasi procedurali connesse all'attuazione dei programmi, all'uso degli strumenti finanziari e all'*Audit*. Si tratta di misure senza precedenti giustificate dalla situazione eccezionale causata dalla pandemia di coronavirus. Il secondo elemento permette agli Stati di finanziare misure che non sono normalmente sostenute dalla Politica di Coesione europea: sostegno al reddito, capitale circolante nelle imprese e tutto ciò che è necessario per sostenere e rafforzare il sistema sanitario.

Consiglio e Parlamento hanno rapidamente approvato queste misure per sottolinearne l'urgenza e che sono entrate in vigore il primo aprile scorso. Nel corso delle discussioni, molti paesi avevano indicato che misure ulteriori sarebbero state necessarie. E, in effetti, ad inizio aprile la Commissione ha presentato un secondo gruppo di misure mirate essenzialmente a dare flessibilità finanziaria agli Stati ed alle Regioni per destinare le risorse disponibili agli investimenti necessari per fare fronte alla crisi. È così che la Commissione propone di potere spostare risorse tra programmi, tra fondi, tra Regioni, e tra priorità. Inoltre, la Commissione propone anche alcune misure per snellire il funzionamento della Politica e per permettere ai paesi di rinunciare all'obbligo di cofinanziare le risorse europee.

Cosa vuol dire in pratica? Le risorse finanziarie della Politica di Coesione sono distribuite tra programmi regionali e nazionali che fissano obiettivi e priorità per sette anni.

È questo il senso di una politica strutturale che opera sul medio periodo. Con queste nuove regole, la Commissione dice in sostanza che - data l'emergenza - si possono spostare risorse dove c'è bisogno, sui territori più colpiti, sui fondi più appropriati, sulle misure più urgenti. E, per far questo, è necessario derogare ad alcuni dei vincoli previsti.

Dunque, le risorse che erano previste, per esempio, per piani di efficientamento energetico possono essere spostate sulla sanità; le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale destinate a investimenti sulla rete viaria possono essere spostate sul Fondo sociale europeo per sostenere la cassa integrazione; le risorse previste per investimenti in una regione meno colpita dal virus possono essere messe a disposizione del sistema sanitario di un'altra regione più esposta. Ovviamente, queste sono flessibilità che i paesi possono usare, ma non ne sono obbligati.

E in Italia? I fondi strutturali in Italia rappresentano poco più di 50 miliardi di euro sui sette anni, di cui quasi 32 miliardi di risorse europee.

L'Italia ha selezionato operazioni per un valore di quasi 41 miliardi, di cui 29 sono impegnati, e quasi 16 rendicontati alla Commissione europea.

In teoria, dunque, le risorse disponibili variano tra i 21 ed i 9 miliardi a seconda che si considerino le operazioni selezionate o quelle impegnate come non più disponibili per finanziare misure relative alla crisi. In realtà, anche queste cifre sono approssimative, perché spesso bandi di gara che sono già stati lanciati non sono inclusi in questi numeri.

Il Ministro Provenzano ha parlato di circa 140 miliardi aggiuntivi per il Mezzogiorno per il prossimo settennio, ripartiti tra Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e Recovery Plan.

Il primo lavoro da fare, dunque, è una ricognizione programma per programma, priorità per priorità, progetto per progetto, per stabilire quali sono effettivamente le risorse potenzialmente disponibili per far fronte alla crisi. Il Governo ha recentemente proposto a tutte le autorità responsabili dei programmi cofinanziati dalla politica di coesione europea di dedicare il 20% delle risorse alle misure anti-crisi, ovverosia 10 miliardi di euro. Dieci miliardi che potrebbero essere meno, se l'Italia decide di non cofinanziare questi interventi: in questo caso, si tratterebbe di poco più di 6,3 miliardi di euro.

Il secondo lavoro è identificare le misure da finanziare, o lasciando a ciascuna autorità regionale o nazionale di decidere le misure prioritarie o convogliando le risorse su grandi interventi di carattere nazionale.

In questi mesi sono stati messi in campo diversi correttivi. Uno di questi si riguarda la riprogrammazione dei fondi per l'emergenza fatta con le amministrazioni centrali e le Regioni.

Va ricordato, tuttavia, che l'obiettivo della Politica di Coesione è ridurre il ritardo delle Regioni meno favorite. Tale principio è sancito dal Trattato e dovrebbe essere rispettato anche nelle circostanze emergenziali attuali.

Per il nostro Paese è, dunque, necessaria la creazione di sinergie attraverso la valorizzazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione proprio tra le Istituzioni, centrali e periferiche, nel rispetto della sempre più utile *multilevel governance* e non arrendersi ai sostenitori di un policentrismo anarchico.

Credo che l'emergenza COVID 19 abbia fatto emergere una conflittualità tra le Regioni e tra le Regioni e lo Stato centrale. È stato necessario l'intervento del Presidente Mattarella, per ricordare che solo la Repubblica, nella sua unità, riuscirà a vincere la sfida.

L'emergenza ha, ancora una volta, mostrato quanto sia necessario rafforzare i presidi centrali.

Lo abbiamo visto nella gestione sanitaria. Vantiamo il sistema sanitario migliore al mondo, ma poi se andiamo a guardarci dentro, ci accorgiamo che ne abbiamo venti diversi, tanti quante sono le Regioni.

E questo ha determinato diversità inaccettabili nelle garanzie dei diritti dei cittadini. Ed è un tema che si riproporrà identico nella ripartenza.

Ciò, a mio parere, conduce ad una necessità di revisione degli assetti istituzionali, con un percorso lungo da condividere. Tuttavia, nell'immediato, sicuramente vanno rafforzati i presidi centrali, di indirizzo e di investimento.

Non si tratta di ricentralizzare, ma di centrare lo Stato rispetto alla debolezza storica delle istituzioni. Ed è forse arrivato il momento di fare un bilancio del regionalismo italiano, proprio a 50 anni dall'istituzione delle Regioni.

Come ha dimostrato la crisi, gli Enti Locali sono il livello più prossimo ai cittadini e non possono essere dimenticati. Devono diventare protagonisti. I diritti di cittadinanza non possono essere diversi a seconda del codice postale, della localizzazione territoriale.

Fine prima parte

Seconda parte

Strumenti Finanziari finanziati dai Fondi SIE

In questa seconda parte mi soffermerò, con un breve *focus*, sul tema “Strumenti Finanziari e utilizzo dei Fondi SIE (Strutturali e di Investimenti Europei).

C'è da sottolineare che essi (SF) rappresentano un argomento di grande attualità e interesse nell'ambito della Programmazione Comunitaria settennale.

Un tema a cui è riservata non soltanto grande attenzione ma altrettante ingenti risorse.

Cosa sono gli Strumenti Finanziari? Per introdurre questo tema, ricordo a me stessa che la crisi finanziaria globale degli ultimi anni, che si è abbattuta sull'economia mondiale tra la fine dell'anno 2007 e l'inizio del 2008 e che si è propagata per un decennio circa, ha avuto forti ripercussioni anche in Europa determinando una crisi economica che ha compromesso i livelli di crescita e di investimenti di tutti i Paesi.

Questo periodo di crisi si caratterizza anche per un forte incremento della liquidità presente a livello di sistema, con una difficoltà però di impiego di tale liquidità nell'economia reale che scaturisce dalla percezione elevata del rischio che gli operatori, sia industriali che finanziari, hanno dei progetti, indipendentemente dalla loro sostenibilità economico-finanziaria.

Allo stesso tempo, l'esigenza di fronteggiare il c.d. *credit crunch* (fenomeno di erosione del credito concesso alle imprese) - indotto dalla rarefazione delle risorse pubbliche per gli interventi finanziari di risanamento dei diversi Governi e dalla contrazione dell'intervento degli intermediari finanziari, conseguenza, appunto, della crisi economica della fine del decennio scorso - ha reso necessaria la finanziarizzazione dell'intervento pubblico più stringente, di fatto contribuendo significativamente al maggior utilizzo degli Strumenti Finanziari e alla loro diffusione.

Il settore pubblico, stretto tra vincoli economici e finanziari crescenti, non ha potuto espletare la sua funzione di motore dell'economia attraverso la realizzazione delle opere pubbliche.

Ci si trova di fronte, nei fatti, ad un “fallimento di mercato” che ha portato i decisori dell'UE alla ricerca di forme finanziarie che sapessero conciliare le note esigenze di rigore nei conti pubblici e la impellente necessità di un rilancio economico anche attraverso gli investimenti.

Gli strumenti finanziari possono essere definiti come misure di sostegno finanziario messe a disposizione dall'Unione europea (tramite i Fondi strutturali) al fine di perseguire uno o più obiettivi strategici dell'Unione stessa.

L'elemento di novità degli SF sta nel fatto che una parte delle risorse tradizionalmente messe a disposizione a fondo perduto dall'UE a supporto degli investimenti, viene utilizzata per la costituzione di fondi che hanno lo scopo di investire in prodotti finanziari, quali ad esempio: prestiti, micro-prestiti, fondi di garanzia e veri e propri fondi rischi, fondi di partecipazione al capitale azionario o altri meccanismi di assunzione del rischio, contributi in conto interessi che comportano una restituzione del capitale investito.

Altri aiuti pubblici riferibili alle amministrazioni centrali e regionali.

Solo un accenno al meccanismo-tipo di funzionamento di uno SF: è di tipo indiretto e vede un'Autorità di Gestione (in genere una Regione) allocare le risorse derivanti dai Fondi strutturali UE ad uno o più **Holding Fund (Fondi di Partecipazione)**, che investe in diversi Strumenti Finanziari, oppure a uno o più **Specific Fund**, specificatamente dedicato ad uno Strumento.

Sono poi gli *Specific Fund* (cui dovranno essere allocate le risorse degli eventuali *Holding Fund*) a trasferire, tramite gli intermediari finanziari, le risorse dei Programmi Operativi ai destinatari finali (*final recipient*) sotto forma di partecipazioni azionarie al capitale di PMI, di prestiti, di garanzie e/o di altri strumenti di investimento.

Gli Strumenti Finanziari, rispetto alle sovvenzioni, garantiscono:

la **rotatività** (restituzione di somme erogate o poste a garanzia dello SF con il loro riutilizzo);

la **leva finanziaria** (rappresentata dal rapporto tra il contributo pubblico e le risorse effettivamente destinate al progetto (generalmente maggiori-perché scatta il c.d. effetto moltiplicatore).

l'**acquisizione di know-how** finanziario (soprattutto per la PA, considerata la sempre maggiore necessità di diffondere una maggiore cultura finanziaria anche nella PA).

La rotatività rappresenta il punto di forza degli SF: le risorse che i beneficiari rimborsano, maggiorate dagli interessi, andranno ad alimentare il Fondo che sosterrà ulteriori investimenti, sempre per il tramite delle stesse AdG (Autorità di Gestione).

Trattandosi di risorse a restituzione, quindi, gli SF possono porsi a garanzia della sostenibilità economico-finanziaria per l'attuazione di diverse politiche e diversi progetti.

L'erogazione dei fondi, anche a condizioni di mercato, e quindi con una remunerazione, rappresenta la base per un costante ampliamento dei beneficiari del fondo. Ciò non accade con le sovvenzioni.

Effetto della rotatività dei fondi è la **responsabilizzazione dei beneficiari**, incoraggiati a selezionare solo alcuni determinati progetti flessibili e che sopravvivono nel tempo. Ciò è coerente con gli obiettivi e le politiche definite dalla Strategia di Europa 2020.

La leva finanziaria assicura un apporto maggiore di risorse in quanto fa scattare il cd "effetto moltiplicatore" degli SF sui fondi pubblici, in quanto, le AdG devono cofinanziare l'iniziativa. Oltre, naturalmente alle addizionalità di risorse private.

Si stima che per ciascun euro di capitale di investimento pubblico in capitale di rischio, siano stati corrisposti 3,4 euro di investimento complessivo a favore delle imprese. E per ogni euro pubblico stanziato in garanzie e prestiti rispettivamente 7,5 e 2 euro in prestiti per i beneficiari finali.⁴

Il know how, poi, rappresenta una sorta di **leva non finanziaria ma professionale**.

Infatti, nell'ambito delle politiche di coesione, l'utilizzo degli Strumenti Finanziari presuppone l'esistenza di un sistema di *governance* capace di mettere insieme gli interessi coinvolti: operatori finanziari, PA, portatori di interessi, ecc. per attenuare le asimmetrie informative. Le accresciute competenze, senza dubbio portano vantaggi in termini di selezione progettuale, tempistiche e controllo degli impatti.

Da dove si origina la *ratio* che spiega l'incremento dell'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria?

Il finanziamento delle politiche pubbliche da parte dell'Unione Europea, in passato, si era basato su sovvenzioni a fondo perduto e solo in parte limitato su altre forme di sostegno finanziario come abbuoni di interesse, garanzie e strumenti di ingegneria finanziaria.

La crisi finanziaria, come si è visto, a partire dal 2008 ha inciso fortemente sulle politiche degli Stati Membri e sul funzionamento dei mercati ed ha anche portato alla riduzione dell'ammontare dei fondi disponibili per gli investimenti pubblici nazionali. Allo stesso tempo, variazioni strutturali nella regolamentazione, hanno portato le banche a modificare la loro propensione ad investire in alcune attività considerate rischiose.

Da qui l'intervento dell'Unione Europea, con l'obiettivo di calmierare gli effetti negativi derivanti da una riduzione delle risorse utili a generare crescita e quindi infrastrutture, piccole e medie imprese e innovazione, con la decisione di implementare l'uso di strumenti finanziari innovativi.

In particolare, nell'ambito delle politiche di coesione, tali strumenti sono stati utilizzati per una maggiore efficacia delle risorse del bilancio comunitario, per aumentare il numero dei beneficiari dei Fondi Strutturali e di Investimento (SIE) e fare in modo di accrescere il contributo dei privati nel finanziamento delle politiche comunitarie.

⁴ "Commissione UE (2012), Commission Staff working document Financial Instruments in cohesion policy, Brussels, 27.2.2012 swd (2012) 36 final".

Laddove lo Strumento preveda la concessione di prestiti e ad esso sia abbinato un abbuono di interessi concesso al destinatario finale, ovvero una sovvenzione per pagare l'assistenza tecnica necessaria per presentare la domanda di prestito, le sovvenzioni seguiranno le medesime regole stabilite per gli strumenti finanziari.

In questi casi sono rispettate le norme dell'Unione applicabili in materia di aiuti di Stato e si mantengono registrazioni separate per ciascuna forma di sostegno, ossia deve essere possibile individuare dal punto di vista contabile quali sono le spese finanziate con le sovvenzioni e quali con lo strumento finanziario.

All'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria si dovrebbe ricorrere in caso di mancato funzionamento del mercato o in situazioni di investimento sub-ottimali, con lo scopo di ridurre il costo dei rischi e facilitare la realizzazioni di progetti, incentivando il contributo di investimenti privati.

L'ingegneria finanziaria è un'attività "polimorfa". Né il legislatore nazionale, né quello comunitario dettano una definizione diretta della fattispecie.

La partecipazione pubblica ha l'obiettivo di facilitare: i rapporti di credito; le partecipazioni al capitale delle imprese. Investimenti in infrastrutture con la formula della *public-private partners*.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria sono nati allo scopo di facilitare, da una parte, l'accesso al credito per le PMI in sofferenza per il *credit crunch* citato, dall'altra il finanziamento di operazioni di sviluppo urbano e di maggiore efficienza nel settore energetico.

Ragioni che ostacolano l'implementazione degli Strumenti Finanziari:

- complessità insita nella creazione e gestione degli SF, resa più critica dalla carenza nelle PA delle *expertise* necessarie per il presidio di detti Strumenti cui, anche in ragione dei vincoli alle assunzioni e alle prestazioni di servizi, non è sempre facile porre rimedio. Tale criticità costringe spesso ad affidarsi alle conoscenze finanziarie degli operatori dei quali, tuttavia, la PA rischia di perdere il controllo in ragione delle asimmetrie di conoscenza, salvo il processo di scambio di *know how* visto in precedenza (che tuttavia richiede tempo);
- costi elevati connessi alla creazione e alla costituzione di uno SF. Nella valutazione circa l'opportunità di porre in essere uno SF, infatti, occorre considerare sia i **costi diretti di implementazione** (professionisti, legali, ecc.), sia i **costi indiretti**, connessi alla pubblicizzazione, alla comunicazione, all'assistenza ai beneficiari, ecc. e, quindi, al supporto a far sì che l'offerta di risorse incontri la domanda;
- esigenza, derivante dai costi elevati, di raggiungere una dimensione finanziaria minima necessaria al fine di garantire, da un lato, un impatto sui beneficiari finali in termini di efficacia e, dall'altro, la possibilità di ammortizzare i costi di strutturazione e gestione degli Strumenti.

Gli SF si pongono quindi come soluzione nelle situazioni d'investimento sub-ottimali in un'ampia gamma di settori, dalle infrastrutture che sono finanziariamente auto-sostenibili (ad esempio in termini di capacità di generare entrate), ma che non sono (ancora) capaci di attirare finanziamenti sufficienti dalle fonti di mercato, alle imprese che presentano interessanti *business plan* ma che non convincono del tutto i valutatori.

In altri termini, gli SF mirano a correggere eventuali criticità del mercato.

Gli SF non sono quindi dei prodotti che vanno a sostituire i finanziamenti in conto capitale, ma li integrano, con l'obiettivo di creare dei fondi rotativi in grado di rigenerarsi ed autoalimentarsi (in caso di remunerazione del capitale) in modo da poter riutilizzare le stesse risorse più volte per lo sviluppo del territorio.

In questo modo, la moltiplicazione degli effetti dei fondi europei sull'economia reale avviene senza un incremento del rischio sul bilancio della Commissione, essendo il rischio massimo sostenuto dallo SF, non superiore alle somme stanziare (e quindi pari all'impegno preso con l'impegno delle risorse con il finanziamento in conto capitale).

Le Autorità di Gestione sono, pertanto, invitate a considerare l'uso degli strumenti finanziari come un'opzione opportuna di investimento, ma non per ragioni di assorbimento, nel senso che gli strumenti

finanziari non possono essere considerati come un modo per caricare delle spese o evitare il disimpegno automatico. Essi sono considerati, infatti, una modalità di investimento e non un obiettivo fine a sé stesso.

Solo un accenno alla *governance* degli strumenti finanziari

Gli organismi coinvolti sono tanti: AdG (Autorità di Gestione), CdS (Comitato di Sorveglianza), AdC (Autorità di Certificazione), AdA (Autorità di Audit), eventuali OI (Organismi Intermedi).

Le competenze richieste: giuridiche, amministrative, economiche, contabili affinché uno SF possa funzionare, oltre al ricorso ad una qualificata assistenza tecnica.

La fase di **progettazione** ha inizio con l'inserimento dell'opzione di ricorso agli strumenti finanziari nell'ambito dei Programmi Operativi e si conclude con la definizione e firma dell'accordo di finanziamento con il soggetto attuatore dello strumento finanziario.

La fase di **costruzione** che include l'attuazione della governance prevista per lo strumento finanziario e l'implementazione della struttura operativa.

La fase di **attuazione** durante la quale vengono selezionati i destinatari, utilizzate le risorse conferite allo strumento finanziario e viene operato il monitoraggio e il controllo delle operazioni.

La fase di **chiusura** che include l'esecuzione della strategia di uscita e il riutilizzo delle risorse successivamente al periodo di ammissibilità della spesa.

L'attuazione degli strumenti finanziari coinvolge diversi soggetti qualificabili come imprese, si renderà necessario procedere ad una verifica di conformità alle norme sugli aiuti di Stato.

In base all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁵.

Le nuove regole relative al monitoraggio e all'ammissibilità delle spese degli Strumenti Finanziari sono più complete e dettagliate rispetto a quelle del precedente ciclo di programmazione.

L'attività di monitoraggio consente alle AdG di disporre delle informazioni indispensabili per verificare la complessiva *performance* dello strumento, permettendo di tracciare i risultati conseguiti attesi.

Dunque, i dati di monitoraggio sulle operazioni finanziate dai Programmi e dagli Strumenti Finanziari avviene con cadenza bimestrale, in formato aperto, attraverso il c.d. PUC, Protocollo Unico di Colloquio: un sistema nazionale di monitoraggio raccoglie i dati di tutti gli Strumenti Finanziari attivi in Italia, attraverso un comune tracciato informatico (MEF - IGRUE).

Sul tema sono in atto diversi Tavoli Tecnici, anche trasversali, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) e presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, con dei Tavoli di Confronto partenariali.

Ciò a testimonianza dell'importanza crescente che tale modalità attuativa riveste nella promozione dell'innovazione e della competitività delle imprese.

Ad esempio, l'ACT, svolge un ruolo determinante nello studio e nel monitoraggio degli strumenti finanziari finanziati dalla Politica di coesione, presso l'Agenzia opera un Tavolo tecnico permanente in cui sono rappresentate le diverse Autorità di Gestione, il quale si confronta in modo qualificato e continuativo sulla materia anche grazie alle informazioni e ai dati che la Commissione Europea mette a disposizione: tali elementi conoscitivi sono stati utilizzati per redigere dei Rapporti annuali sugli Strumenti Finanziari.

Le lezioni apprese dall'esperienza delle due Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020:

- ai diversi livelli di governo sono stati programmati strumenti simili per finalità e logica ma soggetti a regole di accesso, gestione e rendicontazione differenti.
- Le regole sul monitoraggio sono risultate sub-ottimali per supportare le decisioni di tipo gestionale e/o strategico.
- Network AdG, AdA, per consolidare prassi e orientamenti.

⁵ "Salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, 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".

- Necessità di sinergie tra i diversi livelli di governo: per es. con il ricorso al Fondo Centrale di garanzia per le PMI, L. 662/96 e le sue Sezioni Speciali Regionali.

Nelle nuove proposte normative per il nuovo settennio 2021-2027:

- la valutazione delle condizioni di convenienza di InvestEU.
- Più agevole integrazione tra Strumenti Finanziari e sovvenzioni.
- Nuove differenziazioni tra i regimi applicabili ai soggetti gestori.

Alcuni dati sintetici: al 31/12/2017, come evidenziato nel 2° Rapporto ACT sugli strumenti finanziari, erano in via di attuazione n. 64 strumenti finanziari. Di questi: 7 Fondi di Fondi e 57 Strumenti Specifici.

Invece gli Strumenti Finanziari monitorati al 31/12/2018 sarebbero n. 111, n. 8 Fondo di Fondi e n. 103 Strumenti Specifici, per un *budget* che supera i **3 miliardi di euro**.⁶

Come già sottolineato, l'intervento pubblico ha come necessario fondamento l'esistenza di una situazione di fallimento di mercato (o di suo funzionamento *sub* ottimale).

Il superamento di questi fallimenti impone che l'operatore pubblico sia disposto ad assumere rischi anche più alti di quelli accettabili per un normale operatore di mercato.

E' evidente, dunque, la necessità di concepire gli strumenti finanziari come argini o correttivi al problema del razionamento del credito che affligge il sistema produttivo italiano, con particolar riguardo per le imprese più piccole e meno strutturate ed affidabili agli occhi del sistema bancario.

E' assolutamente necessario monitorare gli SF nella loro attuazione e valutare la loro efficacia affinché si possano verificare i loro effetti benefici

InvestEU è un nuovo programma comunitario per sostenere gli investimenti e l'accesso ai finanziamenti dal 2021 al 2027, con l'obiettivo incrementare finanziamenti su crescita e occupazione e che sostituirà il FEIS (Fondo europeo per gli investimenti strategici), istituito dopo la crisi finanziaria.

Consiste in una garanzia di bilancio dell'UE a sostegno di prodotti finanziari forniti dai partner esecutivi. Avrebbe una dotazione di più di 15 miliardi che permetterebbero di fornire garanzie per più di 40 miliardi, a sostegno di progetti di importanza strategica in tutta l'UE.

I 4 settori di intervento sono: **infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, PMI, investimenti sociali e competenze**. Si prevede che ciascun partner finanziario contribuisca a ciascun progetto, aggiungendo un totale stimato di 9,5 miliardi di euro che porta l'importo complessivo della garanzia a circa 47,5 miliardi di euro.

Si stima possa mobilitare fino a 650 miliardi, grazie sempre all'effetto moltiplicatore.

La CE ed il Gruppo BEI costituirebbero uno specifico partenariato per sostenere l'attuazione del programma. Il gruppo BEI, attesi anche il ruolo di banca pubblica dell'UE, la capacità di operare in tutti gli Stati Membri e l'esperienza gestione del FEIS, sarà il partner finanziario principale della Commissione nel quadro di InvestEU.

Infine, sono previste una serie di misure per la cooperazione con almeno una banca o un istituto di promozione nazionale per Stato membro. Per l'Italia è CDP, Cassa Depositi e Prestiti.

⁶Per alcuni esempi di progetti finanziati si rimanda ai siti PON "Ricerca e Innovazione 2014-2020", www.ponricerca.gov.it, PON "Iniziativa PMI 2014-2020", www.mise.gov.it e PON Imprese e Competitività 2014-2020", www.ponic.gov.it. Come anche al Fondo Centrale di Garanzia per le PMI che si integra con tali PON ma con risorse italiane e con il Programma Europeo COSME gestito dal FEI (braccio operativo della BEI).

Piano per il SUD

Poi c'è il Piano Sud 2030, da 123 miliardi, che è il frutto di un lavoro partecipato e anche se è stato scritto anteriormente all'emergenza COVID 19, resta attualissimo, anzi probabilmente andrà rafforzato. Ha contribuito ad arginare il classico dirottamento delle risorse per il Sud, in situazioni emergenziali. Sono previste sia azioni immediate che obiettivi decennali. A queste risorse si aggiungeranno parte delle risorse del *Recovery Plan* europeo, infatti è la stessa Commissione a riconoscere un ruolo fondamentale alla coesione territoriale nell'uso dei fondi di questo Piano.

Il Ministro Provenzano ha affermato che *“Lo sviluppo e la coesione sono “missioni”. Non riguardano solo i meridionali, ma tutti coloro che sono impegnati nella battaglia per rendere l'Italia un paese più giusto e avanzato. Le istituzioni e i cittadini, la politica e la società devono combatterla fianco a fianco”. “L'obiettivo è recuperare un ritardo delle istituzioni, prima di tutto culturale, nell'impostazione delle politiche pubbliche. Il Terzo settore è un attore essenziale per lo sviluppo e la coesione”.*

Nell'ambito del Piano per il SUD si attende, dal 2017, l'attuazione della norma inserita nella legge di bilancio che prevede la destinazione del 34% della spesa ordinaria in conto capitale della pubblica amministrazione centrale, ad investimenti pubblici al Sud. Il 34% si potrà applicare alle nuove misure della legge di bilancio per un totale di 2 miliardi. Di questi, 1,4 miliardi andranno al Sud nell'ambito dei 4,2 miliardi del fondo nazionale per il *Green New Deal*. E la quota si applicherà anche alle infrastrutture, ad esempio ai 3 miliardi programmati per l'alta capacità ferroviaria Salerno-Reggio Calabria.

Poi ci sono i Fondi aggiuntivi del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), circa 5 miliardi. Il Piano punta su un'operazione di riprogrammazione. Con un nuovo metodo. Potenziamento del potere di indirizzo centrale sulla spesa dei fondi aggiuntivi e sulla revisione dei programmi con i nuovi Piani di sviluppo e coesione; una cooperazione rafforzata con l'attivazione di centri di competenza nazionale (Agenzia per la coesione, Invitalia, Investitalia) messe a supporto di Regioni e amministrazioni locali.

Inoltre una parte di nuovo FSC alimenterà un fondo per la progettazione, destinato a fornire un parco di progetti cantierabili, coinvolgendo le strutture centrali, a cominciare dall'Agenzia del demanio. Occorre un Accordo di partenariato con istituzioni locali e parti sociali per iniziare a spendere le risorse.

L'idea sembrerebbe la riduzione di Programmi nazionali e la promozione di un solo programma plurifondo per ogni regione.

Non dimenticando la questione dell'occupazione delle donne che è una vera emergenza, acuita con la pandemia, con le Regioni meridionali agli ultimi posti in Europa.

Con tale Piano per il Governo il SUD diviene una priorità. Per esempio, il pacchetto imprese, in parte anticipato con la legge di bilancio, prevede determinate misure come il rinnovo del bonus investimenti, l'istituzione del fondo per la crescita dimensionale delle imprese, il commissariamento per sbloccare le importanti ZES, zone economiche speciali nelle quali attrarre investitori esteri.

Infine, è la prima volta che si firma un protocollo Sud con la Cassa Depositi e Prestiti per aumentarne gli investimenti in questa area del Paese.

E un ulteriore protocollo con Invitalia per rafforzare e razionalizzare gli strumenti di incentivazione nel Mezzogiorno. Deve essere chiaro il *commitment* politico.

Conclusioni

Jared Diamond, scrittore e biologo californiano, vincitore del premio Pulitzer con “Armi, acciaio e malattie” (in lingua originale era *virus*) e che da poco ha pubblicato anche “Crisi - Come rinascono le nazioni”, in una intervista ha affermato che la pandemia in Italia, se non ben governata, rischia di accentuare il famoso divario Nord-Sud. E allora occorre prendere effettivamente atto dell’esistenza di una crisi per poi impegnarsi a risolverla. Ed ha evocato, per il nostro Paese, l’esistenza di una forza dello Stato Centrale rispetto ai governi regionali, che governi tutti gli interventi. Diversamente da ciò che accade negli USA.

Questo, probabilmente, deve farci riflettere.

Aggiungo che sia la crisi economico - finanziaria iniziata un decennio fa che la pandemia oggi, hanno messo in evidenza, non solo l’ingenuità di una cultura che riteneva l’economia definitivamente svincolata e liberata dall’intervento pubblico (come una *nemesi*⁷ l’intervento statale ha invece scongiurato, sia pure non del tutto, una crisi che poteva essere catastrofica e con conseguente possibile depressione), ma anche la contraddizione tra mercato ed economia globali, da un lato, e ordinamenti locali, dall’altro.

Ordinamenti, questi ultimi, che si sono rivelati, quando non scopertamente tolleranti degli egoismi nazionali, quantomeno incapaci di darsi e dare regole sovranazionali e garantirne il rispetto.

E quanto accaduto pone oggi la necessità di una riflessione critica su quale debba essere il ruolo dello Stato, *rectius* dei sistemi pubblici.

Importante rilevare che, probabilmente, in Italia, la situazione è stata relativamente migliore rispetto a quella di altri paesi, per il radicamento nella struttura economica e sociale e nel grado di finanziarizzazione assai minore, con minor debito per famiglie e imprese, nessuna bolla speculativa nel mercato immobiliare e *welfare* familiare unitamente a quello pubblico.

E allora esiste un modello italiano di risposta oltre che alla crisi anche, più prettamente, alle problematiche legate, ad esempio, al credito? Esiste un modello che può essere valorizzato?

Né il **liberalismo** puro né il **keynesismo** puro possono essere le soluzioni.

Le insufficienze della *governance* dell’economia sia a livello globale che a livello locale, richiamano la necessità di un considerevole intervento dello Stato.

Il modello da valorizzare, a mio parere, risulta quello della “*social market economy*”, volto a garantire da un lato la libertà del mercato e dall’altro la giustizia sociale, armonizzandole tra loro.

Giuliana Tulino

⁷Personificazione della giustizia, in quanto garante di misura e di equilibrio e come tale divinizzata nell’antichità classica.