



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE

Programmazione della politica di coesione 2021-2027

Tavoli di confronto partenariale

Tavolo I – “*Un’Europa più intelligente*”

Resoconto sintetico della IV riunione (10 settembre 2019)

Il Tavolo si è riunito il giorno 10 settembre 2019 alle ore 10.30 presso l'Hotel Quirinale, in via Nazionale 7, Roma. L'incontro è stato trasmesso in *streaming* sul canale YouTube dell'Agenzia per la Coesione Territoriale al seguente URL permanente:

<https://www.youtube.com/channel/UCuvVjMNGwaDIKE-N2MMvbxQ>, al quale era associata una *chatbox*, che consentiva la partecipazione al dibattito anche da remoto.

Gruppo di coordinamento

Presenti

Tito Bianchi (PCM – DPCOE/NUVAP);

Sara Gaudino (PCM – DPCOE/NUVAP);

Daniela Labonia (PCM – DPCOE);

Annamaria Fontana (ACT);

Ada Russo (ANPAL);

Giuseppe Bronzino (MISE);

Antonio Di Donato (MIUR);

Federica Marzuoli (Regione Lombardia);

Giuliana Fenu (Regione Piemonte);

Laura Massoli (PCM – DFP);

Andrea Vernaleone (Puglia Sviluppo) – in sostituzione di Pasquale Orlando (Regione Puglia).

Il Tavolo si è riunito con la seguente agenda:

1. Agenzia per la Coesione Territoriale - Gli strumenti Finanziari in Italia nella programmazione 2014-2010 – Attuazione e lezioni apprese
2. Strumenti Finanziari a Livello Nazionale – Esperienze e prospettive
Interventi programmati:
 - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – AdG PON RI 2014-2020
 - Ministero dello Sviluppo Economico – AdG PON IC 2014-2020.

Discussione

3. Strumenti Finanziari a Livello Regionale – Esperienze e prospettive
Interventi programmati:
 - Regione Sardegna
 - Regione Lazio
 - Regione Lombardia

Discussione

4. Dipartimento per le politiche di coesione – Informativa sul Programma InvestEu. Stato del negoziato e principali caratteristiche.

La riunione è stata introdotta e coordinata dal dott. Tito Bianchi (NUVAP/DPCOE), che ha motivato la scelta del Gruppo di Coordinamento del Tavolo di dedicare all'argomento degli Strumenti Finanziari la presente riunione, per via dell'importanza crescente che tale modalità attuativa riveste nella promozione dell'innovazione e della competitività delle imprese.

Nell'introdurre il punto I all'OdG, la dott.ssa Annamaria Fontana ha descritto il compito che l'ACT svolge nello studio e nel monitoraggio degli strumenti finanziari finanziati dalla Politica di coesione, precisando che 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 il secondo rapporto annuale sugli strumenti finanziari. La referente ha in seguito dato la parola al dott. Salvatore Vescina - Senior Advisor dell'ACT in materia di strumenti finanziari – la cui [presentazione](#) ha fornito spunti di riflessione basati sul lavoro del tavolo medesimo e sui dati di attuazione contenuti nel citato rapporto annuale.

In tale presentazione è stato messo in evidenza il percorso di graduale maturazione di consapevolezza e l'aumento delle competenze dei programmatori comunitari in materia di strumenti finanziari che sono stati registrati fra il 2007 ed il 2014, pur essendo necessario ancora prestar attenzione ad alcuni possibili rischi e debolezze legati all'alimentazione di fondi finanziari a valere su risorse per la Coesione Territoriale.

In relazione al punto II all'OdG, il dott. Antonio Di Donato (MIUR) ha presentato l'esperienza del "PON Ricerca e Innovazione" relativamente a due strumenti finanziari, uno finanziato dal FSE e l'altro dal FESR, specificando che il primo è in via di costruzione. Il fondo dedicato a sostenere l'istruzione terziaria presenta un valore di 100 milioni di euro, mentre il secondo, costituito con risorse FESR per R&I, è in fase di esecuzione e mobilita risorse del PON per 124 milioni di euro. Il funzionamento previsto per il fondo prestiti per l'istruzione terziaria (biennio magistrale) [è stato presentato](#) in relazione a quanto emerso dalla Valutazione ex-Ante condotta dalla BEI.

Per entrare nel merito dell'attuazione del secondo strumento di sostegno alla ricerca industriale è intervenuto il dott. Maurizio Guglielmini di Equiter¹, che [ha presentato](#) alcuni dei progetti di ricerca finora sostenuti dal fondo con diverse modalità. Il gestore del fondo ha riferito che dopo circa un anno e mezzo di lavoro sono state impegnate risorse per 1/3 del valore dello strumento, e la metà è stata già erogata. Le erogazioni operate dal fondo, che non costituiscono aiuto ai fini della disciplina della concorrenza, si assumono tuttavia alcuni rischi legati all'investimento che difficilmente il tradizionale credito bancario sarebbe in grado di sopportare.

Il dott. Giuseppe Bronzino, MISE, riallacciandosi al quadro generale delineato dall'intervento dell'ACT, ha focalizzato [il suo intervento](#) sul fondo centrale di garanzia (FOGA) quale esperienza significativa nell'ambito degli strumenti finanziari a livello nazionale, fornendo in seguito una panoramica sull'attuazione dell'iniziativa PMI. Dell'esperienza del FOGA ha evidenziato alcuni aspetti salienti che possono essere interpretati come evidenze che questa modalità di impiego dei fondi sia addizionale: da un lato la crescente operatività del fondo nel periodo di crisi finanziaria successivo al 2008 ha svolto la funzione di allentare le restrizioni del mercato del credito in quella difficile congiuntura; dall'altro, la recente riforma che consente di garantire una quota crescente dei prestiti, al crescere dei rischi dei prenditori, fino ad un tetto massimo di rischio assunto che è comunque superiore a quello coperto dai convenzionali intermediari bancari.

¹ Intermediario finanziario, selezionato insieme a Banca del Mezzogiorno e al Banco di Sardegna

In relazione al III punto dell’OdG, sono state presentate le esperienze maturate in tre regioni: Lombardia, Lazio e Sardegna. Le tre presentazioni, accessibili nell’area cloud di cui al link sottostante, hanno dato risalto alla flessibilità propria della strumentazione attivata nei diversi contesti regionali, che in alcuni casi combina modalità di sostegno differenti, senza tacere le difficoltà incontrate e le lezioni apprese nel processo di progressivo adattamento dell’operatività dei fondi alla domanda di mercato.

https://www.dropbox.com/sh/xoie7cq4dk77qht/AAAOz1b-tVycfCApq6sUc-aa/TAVOLO_1/RIUNIONI/4_RIUNIONE_10_09_19/PRESENTAZIONI?dl=0&subfolder_nav_tracking=1

A seguito di un ricco dibattito, la riunione è stata conclusa affrontando il IV punto all’OdG, dedicato alle opportunità offerte dal programma InvestEu. Il tema è stato trattato nella forma di una comunicazione affidata al Cons. Crescenzo Rajola del DPCoe, che ha ripercorso i termini principali della proposta contenuta nella bozza di regolamenti ad oggi in circolazione. L’intervento ha illustrato i meccanismi finanziari, le possibilità di focalizzazione tematica, il funzionamento e la governance previsti per il ‘Member state Compartment’ eventualmente da istituire per l’Italia ed il corrispondente “funding agreement”.

Alcuni elementi emersi nel corso della discussione

E’ da più parti stata rappresentata la necessità di concepire gli strumenti finanziari come argini o correttivi al problema del **razionamento del credito** che affligge il sistema produttivo italiano, con particolare riguardo per le imprese più piccole e meno strutturate ed affidabili agli occhi del sistema bancario. Dalle associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali emerge la richiesta di una gamma differenziata di strumenti, che si rivolgano a necessità e casistiche fra loro molto diverse che riguardino, ad esempio, le imprese più innovative, quelle orientate alla crescita dimensionale e all’avvicendamento generazionale, le imprese agricole, quelle che necessitano di capitale circolante, etc.

La richiesta di uno spettro differenziato e ampio di strumenti, tuttavia, trova un limite in altre istanze che pure sono state rappresentate dai partner e da alcune amministrazioni. Da un lato a livello sistemico emerge l’esigenza di evitare la moltiplicazione di strumenti rivolti alle stesse categorie di beneficiari, che correrebbero il rischio di “spiazzarsi” fra di loro. Ad esempio, è stato segnalato che alcuni strumenti nazionali potrebbero sovrapporsi a simili strumenti regionali com’è avvenuto in passato in particolare nel campo delle garanzie. Inoltre, gli organismi di rappresentanza degli intermediari finanziari hanno insistito sul fatto che, se da un lato è necessario lasciare autonomia alle autorità regionali nella strutturazione dei fondi, allo stesso tempo le relative modalità operative devono essere più standardizzate possibili e/o molto vicine a quelle già adottate a livello nazionale dal sistema finanziario e creditizio. Introdurre schemi di funzionamento del tutto nuovi e diversi rispetto a quelli già praticati dal sistema bancario, infatti, richiede di affrontare una fase di rodaggio e di messa a regime dalla durata lunga e poco prevedibile, con effetti potenzialmente dannosi sul rispetto degli impegni di spesa assunti in sede di programmazione.

Ad influire sull’efficacia degli strumenti finanziari messi in campo, tuttavia, non sono solo le loro regole operative, definite nell’accordo che ne regola la gestione, ma anche la **qualità degli intermediari stessi**. Occorre perciò selezionare gestori competenti per ciascun strumento finanziario, considerando le diversità di logiche che sottendono alla concessione di un’agevolazione pubblica rispetto a quelle sottese al riconoscimento del merito di credito imprenditoriale.

Entrando nel merito delle **modalità concrete di sostegno finanziario** offerte dagli Strumenti Finanziari, sono stati sollevati diversi punti di interesse che hanno risvolti diretti sulle future scelte di intervento pubblico.

Sono da esplorare e percorrere possibili sinergie fra l'offerta di sovvenzioni, ossia di aiuto a fondo perduto alle imprese, e concessione di prestiti, garanzie o partecipazioni al capitale, offerti dagli strumenti finanziari. Il funzionamento in associazione delle due modalità di sostegno rafforza la capacità complessiva di intervento della politica pubblica e quindi serve a migliorare l'utilizzo delle risorse. La stessa Commissione Europea nell'allegato D al Country report offre indicazioni in tal senso laddove raccomanda **uso bilanciato di strumenti finanziari e sovvenzioni** nelle regioni meno sviluppate.

Quanto alla realtà dei **fondi di venture capital** che finanziano attività di ricerca o innovazione delle imprese, essa rimane limitata a livello nazionale ed in particolare nelle regioni del Mezzogiorno: poche sono le esperienze di rilievo e numerosi i vincoli a cui sono soggetti, che ne limitano l'operatività. Le esperienze ed i dati raccolti suggeriscono che sia necessario comprendere meglio la complessità di tale tipologia di interventi e analizzare modalità gestionali che si sono rivelate efficaci, per addivenire ad una stima realistica delle effettive potenzialità di intervento attraverso il capitale di rischio per lo sviluppo di progetti ed imprese innovative e di diversa natura.

Nel campo delle garanzie è stata segnalata l'opportunità di dare efficienza ed efficacia ai fondi regionali di garanzia, che attraverso le finanziarie regionali mobilitano un patrimonio di circa 1,2 miliardi di euro impiegabili come garanzie su finanziamenti bancari. Il tema si lega alla questione dell'eligibilità delle controgaranzie rilasciate dal Fondo centrale di garanzia sui fondi regionali. Fra le istituzioni di rilievo a livello locale che contribuiscono a rafforzare il sistema nazionale delle garanzie nel suo insieme rientrano anche i Consorzi Fidi, che spesso complementano le banche nel sostenere le imprese più piccole e meno strutturate grazie ad una conoscenza non mediata delle specificità e problematiche di ciascuna azienda. Benché recenti regolamentazioni, anche di carattere europeo, li penalizzino, si ritiene che il ruolo dei Confidi vada valorizzato all'interno della filiera del credito, anche nel contesto delle politiche di coesione.

In definitiva, la gran parte degli operatori conviene sui vantaggi ascrivibili in linea teorica agli strumenti finanziari: l'effetto leva che catalizza risorse di fonte privata agli scopi delle politiche pubbliche; la mobilitazione di competenze di intermediari nella gestione e per la selezione di progetti economicamente sostenibili. Tuttavia, tali benefici vanno verificati nella pratica, anche alla luce dei limiti e delle difficoltà che alcuni fondi hanno incontrato e stanno incontrando nel periodo di programmazione corrente. La proliferazione incondizionata di strumenti finanziari non va incoraggiata in quanto la loro strutturazione ha dei tempi e dei costi non indifferenti. Nei fatti tale complessità fa sì che nell'attuale fase del ciclo di programmazione dei fondi Comunitari solo una parte delle ingenti risorse previste per l'impiego attraverso strumenti finanziari siano state trasferite alle imprese, ed una parte non trascurabile sia al momento ferma nella disponibilità degli intermediari finanziari.

Esiste un consenso fra autorità pubbliche e importanti partner privati sul fatto che i fondi vadano monitorati nella loro attuazione e valutati nella loro efficacia, affinché dispieghino gli effetti benefici che da essi ci si attende.

La riunione si è conclusa alle ore 14:00.