



fondo europeo
sviluppo regionale

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE degli STRUMENTI FINANZIARI

**FONDO PER IL RAFFORZAMENTO DELLE
ATTIVITA' IMPRENDITORIALI CHE PRODUCONO
EFFETTI SOCIALMENTE DESIDERABILI**

*(Azione III.3c.7.1 Sostegno all'avvio e
rafforzamento di attività imprenditoriali che
producono effetti socialmente desiderabili e
beni pubblici non prodotti dal mercato)*

POR FESR 2014-2020

Ottobre 2017

IRES Piemonte



**REGIONE
PIEMONTE**

per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva

www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FESR

INDICE

1	OBIETTIVI E PRESENTAZIONE.....	3
2	ANALISI DEL CONTESTO REGIONALE E DEL RIFERIMENTO PROGRAMMATICO DELL'INNOVAZIONE SOCIALE.....	3
2.1	LE RAGIONI DELL'INNOVAZIONE SOCIALE	3
2.2	CARATTERISTICHE E DINAMICHE DEL SISTEMA DEL WELFARE	5
2.3	CARATTERISTICHE DELLA SPESA PUBBLICA E PRIVATA PER IL SETTORE SOCIO SANITARIO E SOCIALE	8
2.4	LE POLITICHE EUROPEE PER L'INNOVAZIONE SOCIALE E LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	9
2.5	LE POLITICHE DELLA REGIONE PIEMONTE IN TEMA DI WELFARE	12
2.6	IL FINANZIAMENTO DELL'INNOVAZIONE SOCIALE	15
2.6.1	<i>I Social Impact Bond.....</i>	<i>17</i>
2.6.2	<i>L'impact investing in Italia</i>	<i>22</i>
2.6.3	<i>Il credito alle Organizzazioni non-profit.....</i>	<i>24</i>
2.7	IL NON PROFIT IN PIEMONTE.....	28
2.8	LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE E LE IMPRESE SOCIALI.....	32
2.9	LE COOPERATIVE SOCIALI.....	36
2.10	LE START-UP INNOVATIVE.....	40
3	ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO E DELLE CONDIZIONI DI SUBOTTIMALITÀ DEGLI INVESTIMENTI	42
3.1	I FALLIMENTI DI MERCATO NELL'AMBITO DELL'INNOVAZIONE SOCIALE	42
3.2	ANALISI DELLE CONDIZIONI DI SUBOTTIMALITÀ DEGLI INVESTIMENTI.....	46
3.2.1	<i>Caratteristiche dell'offerta e della domanda di servizi alla persona.....</i>	<i>46</i>
3.3	LA DOMANDA E L'OFFERTA DEI SERVIZI SOCIO SANITARI E SOCIALI E IL GAP D'INVESTIMENTO.....	48
4	ANALISI DELLE LEZIONI APPRESE DALL'IMPIEGO DI STRUMENTI ANALOGHI	56
4.1	LE IPOTESI DI STRUMENTO FINANZIARIO NEL POR FESR	56
4.2	GLI STRUMENTI ANALOGHI NELLA PASSATA PROGRAMMAZIONE	59
4.2.1	<i>Piano straordinario per l'occupazione. Asse IV. Misura IV.1 - Agevolazioni per il rafforzamento della struttura patrimoniale delle PMI mediante prestiti partecipativi</i>	<i>59</i>
4.2.2	<i>Legge regionale n.23/2004 – Cooperazione</i>	<i>60</i>
5	ANALISI QUANTITATIVA E QUALITATIVA DELLO STRUMENTO FINANZIARIO	62
5.1	ANALISI QUANTITATIVA DEL LEVERAGE E DEL VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO.....	62
5.1.1	<i>Le simulazioni in dettaglio</i>	<i>75</i>
5.2	ANALISI QUALITATIVA DEL VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO	82
5.3	ANALISI DELLA COERENZA DELLO STRUMENTO FINANZIARIO CON ALTRI INTERVENTI PUBBLICI CHE SI RIVOLGONO ALLO STESSO MERCATO	85
5.4	ANALISI DELLE IMPLICAZIONI DELLO STRUMENTO FINANZIARIO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO, PROPORZIONALITÀ DELL'INTERVENTO E DELLE MISURE TESE A RIDURRE AL MINIMO LE DISTORSIONI DI MERCATO.....	95
5.4.1	<i>Analisi delle implicazioni dello strumento finanziario rispetto alla normativa degli aiuti di stato</i>	<i>95</i>
5.4.2	<i>Valutazione della proporzionalità dell'intervento e delle misure intese a ridurre al minimo le distorsioni del mercato</i>	<i>98</i>
6	LA STRATEGIA DI INVESTIMENTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO	100
6.1	LA STRATEGIA DI INVESTIMENTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI.....	100
6.2	LE CARATTERISTICHE DEI PRODOTTI PROPOSTI	102
6.3	DEFINIZIONE DELLE STRUTTURE DI GOVERNANCE DELLO STRUMENTO FINANZIARIO.....	105
6.4	DEFINIZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI.....	110
6.5	DISPOSIZIONI PER EVENTUALI AGGIORNAMENTI	112

1 Obiettivi e presentazione

Il presente Rapporto integrativo completa le analisi valutative relative agli Strumenti finanziari potenzialmente attivabili sull'Asse III - Competitività dei sistemi produttivi, già previste nel Rapporto di valutazione ex ante degli strumenti finanziari del POR FESR Piemonte di novembre 2015 e aggiornato ad agosto 2017. Nel Rapporto si prende in considerazione l'attivazione di un Fondo a sostegno dell'Azione III.3c.7.1 - Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici, riferita all'Obiettivo specifico III.3c.7 'Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale'.

2 Analisi del contesto regionale e del riferimento programmatico dell'innovazione sociale

2.1 Le ragioni dell'innovazione sociale

Il concetto di innovazione sociale ha assunto crescente rilevanza nella strategie e nelle politiche pubbliche di tutti i paesi e tutti i livelli istituzionali, incluse quelle promosse dall'Unione Europea. I motivi dell'emergere di tale tematica sono molteplici e riguardano molti attori in gioco.

Il primo trae alimento dalle tensioni sulle capacità di spesa delle amministrazioni locali. In una situazione di bisogni crescenti e risorse calanti, l'innovazione sociale diventa, in varie declinazioni, una possibile linea di risposta per offrire servizi a costi minori, coinvolgere soggetti privati nella produzione e finanziamento di servizi prima sostenuti integralmente dall'ente pubblico, riattivare risorse umane e finanziarie disponibili nella società per aiutarle a prendersi carico direttamente di una parte dei problemi.

Inoltre, a fronte della persistente situazione di crisi economica, l'opzione di dare spazio e sostegno a "buone idee innovative" viene considerata una strada promettente anche per cercare di promuovere un rilancio imprenditoriale che possa avere impatti anche sul lato occupazionale, soprattutto nelle aree caratterizzate da maggiore arretratezza economica e dotate di disponibilità di risorse comunitarie da destinare a politiche di sviluppo.

Sempre sul fronte delle politiche pubbliche, il tema dell'innovazione è venuto a configurare anche una possibile linea di risposta a questioni che hanno assunto carattere di emergenza a seguito della crisi come la disoccupazione giovanile e la fuga dei cervelli. In questo caso si è assistito quasi ad una sovrapposizione di politiche e riflessioni su innovazione sociale e politiche giovanili che hanno trovato un terreno comune di riferimento nel fenomeno delle start-up innovative. In tal modo esprimendo una caratteristica peculiare insita nel concetto di innovazione sociale: affrontare un grave problema sociale in modalità non assistenziali, al contrario vedendo i destinatari come potenziali risorse da valorizzare.

Le organizzazioni non profit, inoltre, vedono nell'innovazione sociale una possibilità per trasformare in opportunità un rischio, dal momento che la scarsità di risorse minaccia di appiattire il welfare pubblico su un'offerta di prestazioni individuali ben codificate rispetto ai soggetti in grave stato di bisogno (non autosufficienti e disabili), tralasciando invece gli ambiti e gli interventi mirati al cambiamento del contesto in cui i bisogni sociali si formano (ad esempio infanzia, famiglia, conciliazione). Sempre con riferimento al terzo settore, l'innovazione sociale ha intercettato anche una parte delle aspirazioni a sviluppare azioni in ambiti diversi da quelli socio-assistenziali, ma sempre rilevanti per la qualità della vita delle comunità locali – ambiente, cultura, arte, energia, trasporti, consumo. Una tendenza, questa, motivata sia da una maggior

debolezza dei servizi del welfare, sia da una crescente aspirazione da parte di queste organizzazioni ad assumere un ruolo più ampio e più diversificato.

Negli stessi anni, poi, si è rafforzata la sensibilità, anche da parte del mondo delle imprese for profit, per tematiche sociali. Dopo le esperienze della Corporate Social Responsibility (CSR), è confluita, da un lato, in nuove sperimentazioni di welfare aziendale, quindi in iniziative imprenditoriali volte sia a dare risposta a bisogni sociali che ad offrire un ragionevole rendimento a risorse finanziarie private. Un fenomeno che si sta evolvendo nel nostro paese sulla scia delle esperienze di filantropocapitalismo d'oltreoceano.

In sintesi:

- i soggetti pubblici sono alla ricerca di soluzioni per fronteggiare la crisi
- il sistema di welfare si interroga su come rispondere a bisogni crescenti con risorse calanti
- il terzo settore è alla ricerca di strategie per uscire da ruoli subalterni in cui era suo malgrado caduto
- le imprese for profit sono alla ricerca di strade che diano soluzioni ai nuovi bisogni in crescita, individuando nuovi ambiti di domanda verso cui indirizzare l'attività imprenditoriale, potendo contare sulle capacità potenziali di spesa dei privati e su prospettive di rendimento dei capitali meno elevate ma più stabili di quelle che derivano dagli impieghi finanziari più convenzionali.

Per queste ragioni l'innovazione sociale viene considerata dalle istituzioni internazionali come uno dei pochi ambiti nei quali sia ragionevole argomentare che le spese pubbliche – in quanto inferiori rispetto a interventi "riparativi" – costituiscano un 'investimento sociale' da finanziare anche con fondi strutturali.

Inoltre non va dimenticato che l'attrazione delle azioni di innovazione sociale deriva anche dalla loro capacità di incidere da un punto di vista mediatico, con effetti sulla visibilità e l'immagine dei soggetti, pubblici e privati, che la attuano.

Vanno richiamati anche alcuni aspetti potenzialmente problematici, che rappresentano altrettanti rischi nel disegno e implementazione delle politiche di innovazione sociale. In primo luogo il rischio di una possibile scarsa consistenza dei risultati conseguenti da pratiche innovative, rispetto alla dimensione dei problemi. Da una parte l'indeterminatezza delle definizioni, dall'altra il carattere prevalentemente "esperienziale" dei molti contributi d'analisi disponibili, rendono non semplice una valutazione compiuta dell'impatto sociale effettivo, mentre non vi è evidenza del grado di sopravvivenza delle sperimentazioni intraprese, almeno nel medio periodo.

L'enfasi necessaria sul momento dello start-up, come motore del processo innovativo, generalmente inteso come il passaggio dall'intuizione / idea imprenditoriale al piano di impresa e da questo all'avvio delle attività mette talora in secondo piano le condizioni necessarie affinché, nel medio periodo al venir meno delle misure di sostegno da parte della pubblica amministrazione o dell'ente donatore, rendono possibile la continuazione dell'attività di impresa innovativa – tenuto conto dell'elevato tasso di insuccesso che connota, in generale, la creazione d'impresa.

Una carenza del dibattito recente è anche quella di far poco riferimento alle molteplici esperienze del passato che possono ricondursi al tema.

Esperienze che attengono a varie politiche e diversi soggetti, ma che sono accomunate dal far ricorso anche a risorse aggiuntive rispetto a quelle normalmente impiegate dalle politiche pubbliche. Limitandoci a pochi

esempi: i diversi interventi e programmi di rigenerazione urbana anglosassoni, con varie modalità di attivazione dei cittadini; le esperienze italiane similari; i tavoli Agenda 21 per la tutela ambientale; i piani di zona degli interventi sociali attivati in Italia negli ultimi quindici anni (che hanno come antecedenti i progetti giovani ex legge 285 del 1997, ma anche il dibattito sul ricorso ai quasi mercati nel sistema dei servizi sociali).

Si tratta di pratiche che hanno avuto ampia attuazione, ma per le quali le valutazioni sono poco presenti nel dibattito e non si sono consolidate in un patrimonio condiviso di conoscenza ed esperienza. Ad esempio si può constatare come sia necessaria una maggior conoscenza e consapevolezza riguardo al pluridecennale sviluppo della cooperazione sociale: un' "innovazione sociale" italiana degli anni settanta, a cui autorevoli professionisti d'oltremarina hanno guardato al momento del lancio della Big Society nel Regno Unito.

Infine, va considerata come talvolta una visione eccessivamente ottimistica dell'innovazione sociale possa mettere in secondo piano le criticità legate alle condizioni che possano garantire sostenibilità alle iniziative, la loro replicabilità e scalabilità, che rappresentano l'obiettivo degli sforzi dedicati agli investimenti innovativi.

2.2 Caratteristiche e dinamiche del sistema del welfare

L'Istat, nel Rapporto annuale 2016¹, rileva come i sistemi di welfare europei siano sottoposti già dal finire degli anni Settanta, e ancor più dai primi anni Novanta, a forti stress che derivano dalle profonde trasformazioni intervenute nel mercato del lavoro, dalla globalizzazione dell'economia e dei mercati finanziari, dai cambiamenti nella struttura della popolazione, dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

La reazione nel fronteggiare le sfide legate ai nuovi rischi sociali non è stata uniforme in tutti i paesi. I nuovi rischi sociali si sono contraddistinti per un più elevato livello di incertezza entro mutati contesti di vita familiare e lavorativa. Fra i principali fattori che hanno reso problematico tale contesto si possono evidenziare: l'incremento esponenziale della popolazione mondiale e il suo invecchiamento, la globalizzazione, la diffusione delle nuove tecnologie, la crescita delle disuguaglianze, la disaggregazione della famiglia tradizionale, la crisi finanziaria e l'insostenibilità dei debiti pubblici, la precarietà nei rapporti di lavoro, l'emergere di nuove tensioni sociali.

Nel rapporto citato, si rileva che la spesa per prestazioni sociali per i paesi UE è pari, in media, al 27,7% del Pil: l'Italia presenta valori in linea con la media UE, sia per quanto riguarda la spesa in rapporto con il Pil sia per l'ammontare della spesa pro capite.

Il percorso dei paesi del sud Europa (e dell'Irlanda) è stato contrassegnato in misura accentuata dagli effetti della crisi: la crisi del debito sovrano e gli interventi della "troika" hanno avuto come conseguenza un forte contenimento degli incrementi di spesa a partire dal 2010. L'Italia, pur avendo fortemente ridotto la dinamica di crescita della spesa sociale, ha comunque mantenuto una tendenza positiva, anche se con incrementi molto modesti negli ultimi anni (compresi tra l'1,0% e l'1,5%).

Tuttavia vi sono differenze significative fra le diverse realtà nazionali in termini di composizione della spesa in base al tipo di rischio/bisogno protetto: la parte più cospicua è generalmente assorbita dai trattamenti a

¹ Istat, Rapporto annuale 2016, Roma, 2016

tutela del rischio vecchiaia, la cui quota in Grecia e in Italia è ben superiore alla media e supera il 50% della spesa complessiva.

Nell'ambito dei conti europei le prestazioni sociali si distinguono in prestazioni che si realizzano per il tramite di pagamenti in denaro o prestazioni erogate in natura. Queste ultime possono assumere la forma di rimborsi di spese sostenute, oppure di erogazioni di beni e servizi. Per quanto riguarda l'erogazione, le prestazioni sociali possono essere fornite direttamente dalle Amministrazioni pubbliche e da Istituzioni senza fini di lucro, oppure possono essere acquistate sul mercato dalle Amministrazioni pubbliche, ma erogate da produttori market.

In Italia la spesa per prestazioni di protezione sociale è quasi totalmente a carico delle Amministrazioni pubbliche² (Tabella 1). Nel 2015 aveva infatti questa origine il 100% della spesa per la sanità, circa il 97% di quella per l'assistenza e circa il 92% della spesa per la previdenza. La quota, che si riferisce alla spesa erogata esclusivamente dalle Amministrazioni pubbliche, per la funzione previdenza è pari ai due terzi, per la funzione sanità a circa il 23% e per l'assistenza è pari a circa il 10%. Dalla prospettiva dei rischi/bisogni coperti, la vecchiaia assorbe quasi la metà della spesa, la malattia circa un quarto, il restante 25% è indirizzato in misura decrescente a prestazioni per superstiti, invalidità, famiglia, disoccupazione, esclusione sociale, bisogni abitativi.

Se guardiamo alla spesa privata, ovvero quella che include, all'interno dei regimi di finanziamento volontari, le assicurazioni private volontarie, le spese finanziate da istituzioni senza fini di lucro e dalle imprese e la spesa diretta delle famiglie, era nel 2015 pari a 37,2 miliardi di euro circa (un valore pari all'8,2% della spesa delle Amministrazioni pubbliche), di cui una quota pari a circa il 91% relativa alla spesa diretta delle famiglie, il 6% dei regimi assicurativi volontari, il 1,5% addebitabile al finanziamento da istituzioni senza scopo di lucro e il 1,6% al finanziamento da parte delle imprese³.

² La spesa per la protezione sociale qui considerata (Sistema europeo delle statistiche integrate sulla protezione sociale – Sespros) si riferisce alla spesa sostenuta esclusivamente dalle Amministrazioni pubbliche per soddisfare i bisogni individuali e collettivi della popolazione residente e non include, pertanto, quella privata. Viene erogata dalle ASL, ASO, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il SSN. Infine vi confluiscono enti quali Ministeri, Università, Croce Rossa, AIFA e Agenas, così come la spesa finanziata dall'Inail.

³ Istat, Conti della Sanità, luglio 2017.

Tabella 1 Prestazioni di protezione sociale erogate dalle Amministrazioni pubbliche secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione (a) - Anno 2015 (milioni di euro).

FUNZIONE E TIPO DI PRESTAZIONE	Malattia	Invalità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	Abitazione	Esclusione sociale non altrove classificata	Totale
SANITÀ	105.137								105.137
Prestazioni sociali in natura	105.137								105.137
Acquistate da produttori market	39.744								39.744
di cui:									
Farmaci	8.290								8.290
Assistenza medico-generica	6.671								6.671
Assistenza medico-specialistica	4.727								4.727
Assistenza osped. in case di cura private	9.366								9.366
Assistenza riabilitativa, integrativa e protesica	3.955								3.955
Altra assistenza	6.735								6.735
Erogate direttamente	65.393								65.393
di cui:									
Assistenza ospedaliera	37.701								37.701
Altri servizi sanitari	27.692								27.692
PREVIDENZA	2.574	6.040	10.161	215.689	43.006	19.015	-	-	296.485
Prestazioni sociali in denaro	2.574	6.040	10.161	215.689	43.006	19.015	-	-	296.485
Pensioni e rendite	-	5.742	-	208.890	43.006	1.632	-	-	259.270
Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	-	-	-	6.611	-	2.768	-	-	9.379
Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.574	-	3.847	-	-	-	-	-	6.421
Indennità di disoccupazione	-	-	-	-	-	12.005	-	-	12.005
Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	2.610	-	-	2.610
Assegni familiari	-	-	6.197	-	-	-	-	-	6.197
Altri sussidi e assegni	-	298	117	188	-	-	-	-	603
ASSISTENZA	-	19.605	14.444	6.904	326	155	520	3.380	45.334
Prestazioni sociali in denaro	-	18.284	11.366	5.753	326	21	384	366	36.500
Pensione e assegno sociale	-	-	-	4.752	-	-	-	-	4.752
Pensioni di guerra	-	126	-	249	229	-	-	-	604
Prestazioni agli invalidi civili	-	15.659	-	290	-	-	-	-	15.949
Prestazioni ai non vedenti	-	1.139	-	-	-	-	-	-	1.139
Prestazioni ai non udenti	-	188	-	-	-	-	-	-	188
Altri assegni e sussidi	-	1.172	11.366	462	97	21	384	366	13.668
Prestazioni sociali in natura	-	1.321	3.078	1.151	-	134	136	3.014	8.834
di cui:									
Acquistate da produttori market	-	866	1.169	896	-	128	136	1.255	4.450
Erogate direttamente	-	455	1.909	255	-	6	-	1.759	4.384
TOTALE PROTEZIONE SOCIALE	107.711	25.645	24.605	222.593	43.332	19.170	520	3.380	446.956

Fonte: Istat, Conti della protezione sociale (da: Istat, Rapporto annuale 2016, Roma).

Le prestazioni assistenziali sono erogate in prevalenza dagli Enti di previdenza (51,6%), seguiti dalle Amministrazioni centrali (27,4%) e locali (21,0%), mentre le prestazioni per assistenza a carico degli enti previdenziali sono erogate per il 99,2% in denaro, dal momento che sono costituite in gran parte da pensioni a invalidi civili e pensioni sociali (classificate nell'assistenza perché erogate a prescindere dal versamento di contributi) (Tabella 2).

Le Amministrazioni locali hanno una distribuzione della spesa più eterogenea, dominata dalle prestazioni in natura (78,2%) rispetto a quelle in denaro. Per le prestazioni assistenziali in natura acquistate dalle Amministrazioni pubbliche sul mercato, le Amministrazioni locali coprono il 70,2% della spesa, il 96,5% di quelle erogate direttamente. Si tratta in buona parte di costi sostenuti dai Comuni (oltre il 40% per le prestazioni del primo tipo e l'80% per quelle del secondo).

Tabella 2 Spesa sociale per la funzione di assistenza per tipo di prestazioni e sotto - settore di Amministrazione pubblica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali).

TIPO DI PRESTAZIONE	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza	Totale
Prestazioni sociali in denaro	10.948	2.044	22.904	35.896
composizione per riga	30,5	5,7	63,8	
composizione per colonna	89,5	21,8	99,2	
Prestazioni sociali in natura acquistate dalla Pa da produttori market	1.135	3.123	192	4.450
composizione per riga	25,5	70,2	4,3	
composizione per colonna	9,3	33,2	0,8	
Prestazioni sociali in natura acquistate dalla Pa erogate direttamente	154	4.230	0,0	4.384
composizione per riga	3,5	96,5	0,0	
composizione per colonna	1,3	45,0	0,0	
TOTALE	12.237	9.397	23.096	44.730

Fonte: Istat, Conti della protezione sociale (da: Istat, Rapporto annuale 2016, Roma).

In base alla Legge quadro del 2000, i Comuni svolgono un ruolo chiave nell'offerta pubblica della rete di servizi sociali e socio-assistenziali sul territorio, dal momento che compete loro, singolarmente o in forma associata, offrire un sostegno in denaro e in servizi alle famiglie, per i bisogni connessi alla crescita dei figli, all'assistenza agli anziani e alle persone con disabilità, o per contrastare il disagio legato alla povertà e all'emarginazione.

Nel 2013 le risorse destinate dai Comuni alle politiche di welfare si sono ridotte del 4% rispetto al 2010 (per un valore di 6,8 mld di Euro). Dal 2003 al 2009 la spesa è aumentata ad un tasso medio annuo del 6%, toccando il livello massimo nel 2010 (oltre 7 mld di Euro). In quell'anno già si registrava un primo segnale di rallentamento della crescita (+ 0,7%), con valori negativi in varie regioni, principalmente del Centro e del Mezzogiorno.

Dal 2011 al 2013 vi è stata una diminuzione dell'1-2% all'anno. Infatti, i trasferimenti verso i Comuni da destinare al finanziamento della spesa sociale hanno subito riduzioni a partire dal 2009, principalmente per l'effetto congiunto della riduzione delle risorse finanziarie destinate alle iniziative locali in campo sociale -e soprattutto al Fondo nazionale per le politiche sociali- e dei trasferimenti erariali ai Comuni , nonché ai vincoli che derivano dal Patto di stabilità interno.

2.3 Caratteristiche della spesa pubblica e privata per il settore socio-sanitario e sociale

L'Osservatorio OASI⁴, offre una ricostruzione della spesa pubblica per interventi sociali e socio-sanitari articolata in quattro componenti riferite al soggetto a cui fanno riferimento:

- la spesa sociale dei Comuni, a cui fa capo la spesa dedicata a interventi a carattere sociale o complementare alla compartecipazione dei cittadini per servizi di natura socio-sanitaria. La componente comunale (dai Istat sui bilanci comunali del 2012) pari a circa 7 mld. di Euro.
- la spesa delle Aziende Sanitarie Locali per interventi socio-sanitari rivolti a specifici target di bisogno:
 - si riferisce alla spesa per interventi e servizi residenziali o domiciliari (non include, pertanto, le prestazioni tipicamente sanitarie, come i ricoveri ospedalieri, farmaci o dispositivi

⁴ Cergas-Bocconi, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano, Rapporto Oasi 2016, Milano, 2016.

medici). Questa componente di spesa può essere stimata pari a allo 0,9% del PIL del paese, ovvero pari a circa 14 mld di Euro (MEF, 2014)

- o la spesa a valere sui fondi nazionali stanziati dal Ministero delle politiche sociali riferiti a interventi di tipo sociale e sociosanitario. Risulta notevolmente variabile nel tempo: nella media del periodo 2012-2014 si colloca attorno ai 750 milioni di Euro (Camera dei Deputati, 2015).

A queste fonti vanno aggiunte:

- la spesa INPS per interventi non pensionistici e assistenziali (su tutti le Indennità di Accompagnamento), che nel 2012 è stata a 41 mld di Euro (INPS, 2013). Si tratta di risorse che sono al di fuori del governo pubblico locale di gestione degli interventi in campo sociale;
- le risorse che le regioni destinano alle politiche sociali, utilizzando risorse proprie e che non vengono canalizzate tramite i sistemi sanitari regionali;
- la spesa delle famiglie per i servizi che acquistano tramite le risorse che ricevono dall'INPS sia dal proprio reddito: si tratta di una componente di difficile quantificazione (l'importo mensile dell'Indennità di Accompagnamento era di circa 512 Euro nel 2016, mentre il costo del lavoro di una badante si aggirava solo di poco al di sotto dei 1500 Euro (come da Contratto Collettivo Nazionale).

2.4 Le politiche europee per l'innovazione sociale e la programmazione 2014-2020

In termini generali un'ampia gamma di policy attivate dalla Commissione Europea intervengono nell'ambito dell'innovazione sociale: si può citare la piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, l'iniziativa "Unione dell'innovazione", l'iniziativa per l'imprenditoria sociale, i pacchetti per l'innovazione sociale e l'occupazione, l'Agenda Digitale, la nuova politica industriale, il Partenariato Europeo per l'innovazione nell'ambito dell'invecchiamento attivo e in buona salute e, non ultima, la politica di coesione.

Nella programmazione europea 2007-2014 si sono evidenziati molti progetti di innovazione sociale finanziati nell'ambito di iniziative pilota o che hanno ricevuto il supporto dei fondi strutturali: Nella programmazione 2014-2020, l'innovazione sociale è stata integrata esplicitamente nei regolamenti dei fondi strutturali. In questo modo, agli stati membri ed alle regioni dell'Unione viene data la possibilità di investire maggiormente nell'innovazione sociale, sia attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) sia mediante il Fondo Sociale Europeo (FSE), e di renderla oggetto di programmi ad hoc a diverse scale. Un elemento di attenzione, peraltro, va rilevato per l'esistenza di numerose politiche e strumenti a favore dell'innovazione sociale, con obiettivi, regole ed Autorità di Gestione differenti; ciò rappresenta un potenziale ostacolo alla creazione di una massa critica di esperienze di successo e rischia di disorientare potenziali promotori e beneficiari dei progetti di innovazione sociale.

Nonostante rappresenti una priorità dell'agenda di diverse Direzioni Generali (DG) della Commissione Europea, la definizione di innovazione sociale ha un perimetro ancora poco definito anche a livello europeo. Il denominatore comune a cui si riferiscono le diverse DG è la definizione proposta nel 2010 da

Murray, Calulier-Grice e Mulgan⁵, che è stata poi declinata in specifici obiettivi politici a seconda della Direzione coinvolta. Accade così che, mentre la DG Imprese e Industria si concentra sulle precondizioni e gli impatti di iniziative sociali imprenditoriali e innovative, la DG Occupazione, integrazione e affari sociali individua nell'innovazione sociale lo strumento per riformare il settore pubblico e le politiche sociali in generale, mentre la DG Ricerca e Innovazione e la DG per la Politica Regionale mirano a sostenere l'innovazione sociale con obiettivi più ampi, anche grazie alla maggiore dotazione finanziaria di cui dispongono.

Ne consegue che le iniziative lanciate a livello europeo per incoraggiare l'innovazione sociale presentano caratteristiche e finalità talvolta molto diverse. Per esempio, la DG Imprese e Industria ha lanciato nel 2011 l'iniziativa per l'Imprenditoria Sociale⁶, favorendo la creazione di un gruppo di esperti (GECES) dal cui lavoro sono emersi diversi studi significativi come il Rapporto sulla misurazione dell'impatto sociale (nel 2013) e, più recentemente proposte per un piano d'azione per l'economia sociale e l'impresa sociale (nel 2016). Un'altra buona pratica sviluppatasi all'interno dell'iniziativa è la Competizione europea di innovazione sociale che ha registrato un grande successo (da circa 600 proposte nel 2012, a oltre mille nel 2016), dando peraltro vita a nuove regole sulla finanza per l'impresa sociale e sugli aiuti di stato ai servizi sociali e locali.

Se la DG Imprese e Industria si concentra quindi sull'offerta di innovazione sociale e l'accesso alla finanza la DG Occupazione, integrazione e affari sociali è orientata, invece, alle amministrazioni pubbliche e ai policy maker e si rivolge, come dimostrato anche dalla Comunicazione "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020"⁷. La Comunicazione è alla base del pacchetto per gli investimenti sociali che fornisce indicazioni agli stati membri sulle politiche sociali più efficienti e più efficaci in risposta a sfide quali gli elevati livelli di rischi finanziari, la crescita della povertà ed esclusione sociale e l'elevata disoccupazione, particolarmente fra i giovani. Questi si associano alla sfida dell'invecchiamento e la conseguente pressione sulla sostenibilità e l'adeguatezza dei sistemi sociali nazionali. Il pacchetto per gli investimenti sociali mira ad esprimere una strategia integrata tenendo conto delle divergenze sociali, economiche e di bilancio fra gli stati membri. È inoltre un pacchetto le cui misure sono complementari al pacchetto Occupazione⁸ (che definisce i passi da

⁵ Murray R., Calulier-Grice J., Mulgan G. (2010), Open Book of Social Innovation

⁶ Commissione Europea (2011), "Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 25.11.2011, COM(2011) 682 definitivo

⁷ Commissione Europea (2013), "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, Al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 20.2.2013, COM(2013) 83 definitivo

⁸ Commissione Europea (2012c), "Verso una ripresa fonte di occupazione, Comunicazione della Commissione , COM (2012) 173 del 18 aprile 2012

compiere verso una ripresa fonte di occupazione), al Libro bianco sulle pensioni⁹ (EC, 2012b) (che espone una strategia per ottenere pensioni adeguate, sostenibili e sicure) e al pacchetto Occupazione dei giovani¹⁰.

Lo scorso novembre è stato anche sviluppato un piano d'azione per l'implementazione del pacchetto. All'interno del capitolo mirato ad un migliore utilizzo dei fondi europei risulta la pubblicazione delle linee guida per l'utilizzo dei fondi strutturali, in particolare l'FSE. Il fondo strutturale, storicamente destinato alla formazione e all'occupazione, assicurerà nel 2014-2020 un maggiore sostegno all'innovazione sociale, ovvero al collaudo e alla diffusione di soluzioni innovative mirate a soddisfare esigenze sociali, occupazionali e formative, con almeno un 20% del budget dedicato all'inclusione sociale.

Il piano include anche specifici bandi nel quadro degli altri due principali programmi europei che destinano fondi all'innovazione sociale: Horizon 2020 e il Programma per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale (EaSI). L'innovazione sociale gioca quindi un ruolo fondamentale all'interno di quello che diventerà il più grande programma per la ricerca a livello mondiale, con più di 80 miliardi di euro di budget a disposizione per il settennio. Mentre attraverso il programma EaSI, il cui budget è di 919,5 milioni di Euro, si cerca di attrarre e mettere a sistema nuovi capitali, inclusi quelli della Banca Europea degli Investimenti. EaSI sostiene, infatti, gli sforzi degli stati membri per la progettazione e l'implementazione di azioni per l'occupazione e per le riforme del settore sociale a livello europeo, nazionale, regionale e locale, facilitando il coordinamento delle politiche e l'identificazione, l'analisi e condivisione di buone pratiche. EaSI integra ed amplia la copertura di tre programmi precedenti - Progress (il Programma per occupazione e la solidarietà sociale), EURES (i Servizi Europei per l'Occupazione) e la Linea Europea di Microfinanza per il Microcredito – ai quali sono assegnati rispettivamente il 61%, il 18% e 21% del bilancio dello strumento. Insieme al FSE, EaSI forma così la "quarta colonna" dell'iniziativa dell'UE per l'occupazione e l'inclusione sociale per il 2014-2020. Inoltre, diverse forme di sinergia sono previste tra i diversi fondi, come nel caso di EURES, le cui attività vengono finanziate direttamente dal programma EaSI se implementate sull'intero territorio europeo, e dal FSE nel caso di iniziative nazionali.

Dall'analisi delle iniziative delle diverse DG europee risulta evidente la centralità dell'innovazione sociale nelle principali politiche dell'Unione Europea e l'importanza di un maggiore sforzo di coordinamento e sinergia tra i diversi fondi, le iniziative in corso e quelle pianificate. Ciò nonostante, è ragionevole immaginare che i *policy maker* a livello regionale, se non nazionale, così come gli imprenditori e gli stessi cittadini possano incontrare non poche difficoltà di orientamento tra le varie iniziative e programmi finalizzati alla promozione dell'innovazione sociale. Vi è il rischio di frammentare le esperienze e di non permettere il raggiungimento di quelle dimensioni di scala che costituiscono uno degli obiettivi perseguiti. Al fine di evitare questa frammentazione e favorire sinergie tra i diversi strumenti offerti all'interno della politica regionale e delle politiche gestite direttamente da Bruxelles, appare rilevante la capacità di raccogliere entro un unico filo conduttore le diverse iniziative che si realizzano a livello locale: in questo senso ha cercato di muoversi la Regione Piemonte, adottando una strategia comune all'interno della programmazione 2014-2020.

⁹ Commissione Europea (2012b), "Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili, Libro bianco della Commissione, COM (2012) 55 del 16 febbraio 2012

¹⁰ Commissione Europea (2012a), "Aiutare i giovani a entrare nel mondo del lavoro", Comunicazione della Commissione, COM (2012) 727 del 5 dicembre 2012

2.5 Le politiche della regione Piemonte in tema di welfare

La misura del POR FESR, Azione III.3.7.1. 'Rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetto socialmente desiderabili' si colloca nel quadro dello sviluppo di politiche di welfare innovative introdotte nel Position Paper 'Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea' (12 settembre 2016) della Regione Piemonte, che si basa su un approccio verso nuove soluzioni per affrontare bisogni sociali con sfruttamento innovativo di beni e risorse (tecnologie, modelli economici, interazione fra soggetti differenti).

La strategia sottesa all'Azione riconosce la rilevanza dell'imprenditorialità sociale nella risposta a bisogni sociali emergenti e la necessità di introdurre incentivi volti a favorire l'ingresso di potenziali investitori nella realizzazione di investimenti in infrastrutture sociali, spesso caratterizzate da elevati livelli di immobilizzazioni, ma da ritorni differiti e limitati, a causa delle rilevanti esternalità che queste attività producono.

Con l'Atto di Indirizzo 'WECARE - Welfare Cantiere Regionale Strategia di innovazione sociale' della Regione Piemonte, pubblicato il 23 maggio 2017, la Regione Piemonte avvia un piano di sperimentazioni per l'innovazione sociale, coniugando misure diverse attraverso il Fondo Sociale Europeo e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e stanziando risorse complessive pari a 20 milioni di euro (15 FSE e 5 FESR).

L'atto Atto di Indirizzo, nelle sue diverse declinazioni, è volto al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Commissione Europea nell'ambito della Strategia "Europa 2020"¹¹, ed in particolare agli obiettivi di "crescita inclusiva" e "crescita intelligente", finalizzati a promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione e capace di favorire investimenti efficaci nell'istruzione, la ricerca e l'innovazione insieme alla coesione sociale e territoriale.

La Regione Piemonte ha declinato la Strategia Europa 2020 nell'ambito del Documento Strategico Unitario (DSU) per la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei ("Fondi SIE") per il periodo 2014-2020; a partire da tale strategia sono stati quindi redatti i Programmi Operativi della Regione Piemonte per il periodo 2014-2020.

All'interno di questa cornice programmatica la Regione Piemonte ha elaborato una strategia di intervento in ambito sociale che prende spunto dalle mutate condizioni socio-economiche nazionali e piemontesi, più sopra indicate, per proporre risposte incentrate sulla condivisione, l'innovazione sociale e interventi di tipo generativo.

La strategia regionale per l'innovazione sociale nasce dal lavoro di un tavolo inter-assessorile che ha coinvolto quattro Assessorati della Regione Piemonte (Assessorato alle Politiche sociali, della famiglia e della casa; Assessorato all'Istruzione e Lavoro; Assessorato alle Attività produttive, Innovazione e Ricerca; Assessorato alle Politiche giovanili, Pari opportunità, Diritti civili e Immigrazione) e due Direzioni (Coesione Sociale e Competitività del Sistema Regionale).

L'Atto di Indirizzo assume gli orientamenti espressi nel Position Paper "Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea" presentato il 12 settembre 2016 durante il Workshop "Coesione Sociale, welfare e sviluppo locale" organizzato dalla Regione Piemonte. Il paper raccoglie e sintetizza i principali contenuti proposti dal lavoro del gruppo WECARE che, con l'obiettivo di

¹¹ Comunicazione della Commissione europea COM(2010)2020, "Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva"

confrontarsi e proporre alla Regione un ripensamento complessivo nel modo di concepire, praticare e dare sostenibilità alle politiche sociali, hanno dato vita ad una serie di tavoli di lavoro tematici relativi a:

- ruolo del soggetto pubblico, governance di sistema e promozione della sussidiarietà;
- analisi delle tipologie dei servizi esistenti e individuazione e sperimentazione di possibili nuove modalità di *empowerment* della persona, attraverso processi di innovazione sociale;
- sostenibilità, finanza innovativa e buone pratiche in tema di rapporto attivo tra profit e non profit;
- monitoraggio e misurazione dell'impatto sociale dei servizi al fine di poter individuare linee di valutazione efficaci;
- aggiornamento professionale e formazione rivolta ad operatori e gestori di servizi.

Gli interventi previsti nell'ambito dei programmi operativi FESR e FSE 2014-2020 sono finalizzati a proporre risposte ai radicali mutamenti socio-economici in corso (invecchiamento demografico, nuovi modelli di famiglia, flessibilità del lavoro, crescita delle disuguaglianze, migrazioni, debito pubblico, ecc.), perché siano stimolo per un serio ripensamento di politiche di coesione sociale, che permettano ad un numero sempre maggiore di persone di stare bene e stare meglio. La filosofia alla base della strategia regionale ha come obiettivo il benessere della collettività attraverso il potenziamento dell'autonomia delle persone, puntando su processi inclusivi attraverso l'attivazione di individui istituzioni e soggetti collettivi nell'obiettivo di un welfare adatto ad affrontare le sfide sociali: 'fa leva sulle persone stanno bene quando sono nelle condizioni di poter compiere delle scelte, quando possono esercitare la propria libertà sostanziale, quando possono realizzare ciò a cui danno valore, quando possono esprimere le proprie potenzialità, quando si sentono incluse nella società, quando hanno fiducia nelle istituzioni, quando si sentono supportate in momenti di difficoltà, quando possono esprimersi con generosità'.

Le politiche di welfare contraddistinguono il tessuto culturale e l'architettura istituzionale dell'Europa e, oltre a rappresentare un modello di convivenza sociale basato sulla solidarietà, hanno contribuito negli anni allo sviluppo dell'economia europea, garantendo più elevati livelli di benessere, una più equa ripartizione della ricchezza e la formazione di una solida classe media.

I sistemi di welfare fin qui conosciuti si sono sviluppati in un contesto socio-economico che non esiste più: crescita economica costante, popolazione giovane, bisogni relativamente omogenei, solide strutture familiari. I radicali mutamenti in corso caratterizzano gli odierni sistemi di welfare per la loro insostenibilità, sotto l'aspetto economico-finanziario, e la loro inadeguatezza, per l'incapacità di dare risposte efficaci alle nuove tensioni sociali e per il ricorso ancora evidente ad un approccio di tipo assistenzialistico. Inadeguatezza e insostenibilità sono tra loro connesse in un perverso circolo vizioso, perché considerare le persone in difficoltà semplici consumatori passivi di servizi significa creare dipendenza anziché benessere ed alimenta un'insostenibile rincorsa tra bisogni e costi sempre crescenti.

E' necessario anzitutto adottare una nuova visione che ponga al centro la persona e la sua rete di relazioni anziché le tipologie di servizi di cui necessita, sposando una logica di inclusione e coesione sociale. Rispetto ai più tradizionali interventi sulle emergenze sociali, sostenere la coesione sociale significa infatti valorizzare le relazioni tra i membri della società e promuovere l'assunzione collettiva di responsabilità. Implica inoltre lo sforzo congiunto per costruire strategie di lungo periodo, precisando obiettivi strategici e definendo contenuti in modo approfondito, trasparente, concreto. Più una società è coesa, maggiori sono le possibilità di contrastare gli effetti negativi dei mutamenti in corso: i programmi di coesione sociale

rappresentano la condizione necessaria per lo sviluppo locale, il contesto in cui si possono concretamente ridurre i processi di esclusione.

La strategia si colloca nel quadro delle azioni per l'innovazione sociale promosse a livello europeo.

Il Bureau of European Policy Advisers (BEPA) ha offerto una definizione che esplicita le l'innovazione sociale come innovazione "sia nei fini sia nei mezzi"¹²: deve consistere in nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni. Il processo sotteso all'innovazione sociale implica trasformazioni tanto di prodotto (i servizi offerti) quanto di processo (chi offre il servizio e con quali risorse), che si distinguono dal resto delle sperimentazioni nel sociale per il fatto di riuscire a migliorare effettivamente e in modo duraturo la qualità della vita dei cittadini. In tutti i casi è importante immaginare soluzioni diverse e più efficienti rispetto a quelle esistenti: E' questo l'elemento distintivo di un percorso di innovazione sociale. Si tratta di promuovere sperimentazioni sostenibili che sappiano attivare risposte più efficaci, efficienti ed eque delle politiche ordinarie e che, al contempo, siano in grado di innescare processi partecipati che garantiscano il coinvolgimento della società e dei cittadini, rendendo maggiormente incisiva, stabile e sostenibile l'innovazione prodotta.

La sfida della strategia WECARE, operando su un piano regionale di politiche integrate e coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati, è quella di coniugare politiche sociali, politiche del lavoro e sviluppo economico, pensando alla coesione sociale come grande occasione di sviluppo territoriale ed alla crescita come una sfida da realizzare attraverso la riduzione delle disuguaglianze tra i cittadini.

L'Europa, con la strategia Europa 2020, declina una proposizione di obiettivi di crescita definiti anche in chiave inclusiva che, forse per la prima volta in maniera così convinta e marcata, pongono al centro il tema della coesione sociale e impongono all'attenzione generale la necessità di assicurare le condizioni - sistemi di policy, strumenti, servizi - per rendere possibile una "crescita inclusiva". La Commissione EU, nel documento in cui tratteggia la strategia per uscire dalla crisi, connette sinergicamente la promozione dell'occupazione, lo sviluppo economico e la lotta alla povertà.

Il Consiglio d'Europa ha definito la coesione sociale come "la capacità di una società di assicurare il benessere (welfare) di tutti i membri, riducendo le differenze ed evitando le polarizzazioni. Una società coesa è una comunità di sostegno reciproco di individui liberi che perseguono obiettivi comuni con mezzi democratici". La coesione sociale impegna le forze sociali nel suo complesso: le crisi continue che ci attraversano da un lato esasperano le necessità primarie (casa, reddito, salute, occupazione, istruzione), dall'altro fanno emergere nuovi bisogni essenziali che vanno soddisfatti affinché le persone possano non solo sopravvivere ma stare bene: relazioni attive, scambi, presenza di condizioni di fiducia per produrre e creare valore, trasformando in modo attivo il proprio contesto di vita.

Il welfare oggi si trova dunque ad affrontare una sfida molto difficile: ripensare, con coraggio e realismo, l'intero sistema di protezione sociale, costruendo nuove forme di governance di sistema.

Per favorire il raggiungimento degli obiettivi sopra descritti la Regione Piemonte ha elaborato la strategia WECARE, che prevede un set di azioni diverse tra loro coordinate, volte a stimolare i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti nella sperimentazione di iniziative per l'innovazione sociale.

¹² BEPA, Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union, Luxembourg, 2010 (http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf)

In particolare, la strategia si compone delle seguenti Azioni del POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020 della Regione Piemonte:

MISURA	POR FSE e FESR Piemonte 2014-2020		Totale
	Asse/Pdl/ spec./Azione	ob. Euro*	
Sperimentazioni innovative di welfare territoriale	2.9v.7.6	6,4 M	6,4 M
Progetti di innovazione sociale per il terzo settore	9.v.7.3	3,6 M	3,6 M
Rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili	III.3c.7.1	5 M	5 M
Promozione del welfare aziendale	2.8iv.2.4	4 M	4 M
Accompagnamento		1 M ¹³	1 M
TOTALE		20 M	20 M

2.6 Il finanziamento dell'innovazione sociale

La finanza ad impatto sociale

Come riportato nel Rapporto della Task Force istituita in ambito G8, con l'espressione "finanza ad impatto sociale" si intende riferirsi a quella particolare tipologia di finanza che si rivolge ad investimenti legati ad obiettivi sociali misurabili e in grado, nel contempo, di generare un ritorno economico per gli investitori.

La specificità dello strumento risiede, pertanto, nella capacità di coniugare obiettivi sociali ed economici, creando valore attraverso il *tradeoff* che li connota.

La finanza ad impatto sociale si fonda sull'intenzionalità di collocare attivamente risorse finanziarie in

progetti, imprese e fondi di investimento che generano benefici sociali ma siano compatibili con il rendimento economico che va a remunerare l'investitore. Nella finanza ad impatto sociale, la finalità è l'obiettivo sociale mentre i prodotti finanziari sono studiati al fine di rendere quell'obiettivo sostenibile e remunerativo.

Nel nascente mercato dell'*impact investing* è in corso uno sforzo, da parte degli attori e dei ricercatori, per giungere a una definizione largamente condivisa di finanza ad impatto che possa contenere le multiformi caratteristiche del modello di business. L'*impact finance* può essere declinata raggiungendo diversi gradi di equilibrio tra le tre componenti che la caratterizzano: impatto sociale, livello di rendimento e livello di rischio in capo all'investitore. Dal mix di queste tre componenti possono esistere diversi equilibri possibili che circoscrivono un ambito all'interno del quale si delineano diverse opzioni per gli strumenti della finanza ad impatto sociale, rappresentate nella figura seguente.

¹³ Dotazione attinta dalla Azione 2.9v.7.6 del POR FSE

Figura 1 Principi ed attori dell'impact investment



Fonte: tratto da 'La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8, 2014'

L'offerta potenziale di investimenti ad impatto sociale deriva da due categorie di investitori:

- gli investitori prevalentemente interessati all'impatto, il cui obiettivo è in primo luogo la generazione di benefici sociali e solo in secondo luogo la fruizione dei benefici finanziari derivanti dall'investimento
- gli investitori prevalentemente interessati al ritorno, per i quali è prioritaria la fruizione dei benefici finanziari, mentre i benefici sociali rivestono un ruolo importante, ma subordinato ai primi.

Gli strumenti della finanza d'impatto vanno definiti lungo un continuum che rappresenta il diverso dosaggio di questi orientamenti dell'offerta: ad un estremo si collocano le donazioni a fondo perduto all'altro la gestione degli investimenti RSI (Responsabilità sociale d'impresa). L'investimento ad impatto sociale si colloca in una posizione di cerniera nella quale l'obiettivo di produrre un impatto sociale positivo acquista altrettanta importanza rispetto alle valutazioni di ordine economico e finanziario dell'investitore.

Alcune caratteristiche definiscono l'*impact investing* come attività di investimento in imprese, organizzazioni e fondi che operano con l'obiettivo di generare un impatto sociale misurabile e compatibile con un rendimento economico:

- l'intenzionalità dell'investitore di generare un impatto sociale;

- l'aspettativa di un rendimento economico che motiva l'investitore;
- la flessibilità del tasso di rendimento atteso che può posizionarsi al di sotto del livello medio di mercato o allinearsi ai rendimenti di mercato;
- la varietà degli strumenti finanziari utilizzati e delle forme di intervento che spaziano dal debito all'*equity* puro;
- la misurabilità dell'impatto, fondamentale per assicurare trasparenza e *accountability*.

2.6.1 I Social Impact Bond

I Social impact bond (SIB) rappresentano un tentativo innovativo nella vasta area della collaborazione tra soggetti pubblici e privati nell'erogazione di servizi sociali.

Il SIB è configurabile¹⁴ come una partnership tra diversi attori, regolata da contratti bilaterali e finalizzata a raccogliere capitali privati per promuovere politiche pubbliche innovative. Gli elementi essenziali di questo modello sono l'esistenza di un programma di interventi in campo sociale in grado di generare un impatto sociale (*outcome*) che dia luogo ad un risparmio di spesa pubblica e un prestito/finanziamento per il quale la restituzione del capitale e la remunerazione avviene solo in caso di successo del programma.

Nel novero delle forme contrattuali del tipo "pagamento a fronte di risultati" (*pay for results* o *pay for success*, negli Stati Uniti), il SIB è un meccanismo di finanziamento in cui il rendimento per l'investitore è determinato dagli impatti positivi generati da una determinata attività sociale. Il SIB non è quindi un titolo obbligazionario (*bond*) in senso proprio, non essendo il suo modello finanziario e il profilo dei flussi da esso generati riconducibile a quello di una obbligazione standard, con una remunerazione fissa - costituita dalla cedola -, e la restituzione certa, salvo il default dell'emittente, del valore nominale del capitale prestato a scadenza. Il rendimento del SIB è infatti variabile come il prezzo di un'azione, che cambia (almeno in linea teorica) in base alla performance conseguita dall'impresa. In questo caso la remunerazione è legata ai risultati dell'attività finanziata in termini di valore creato per la società.

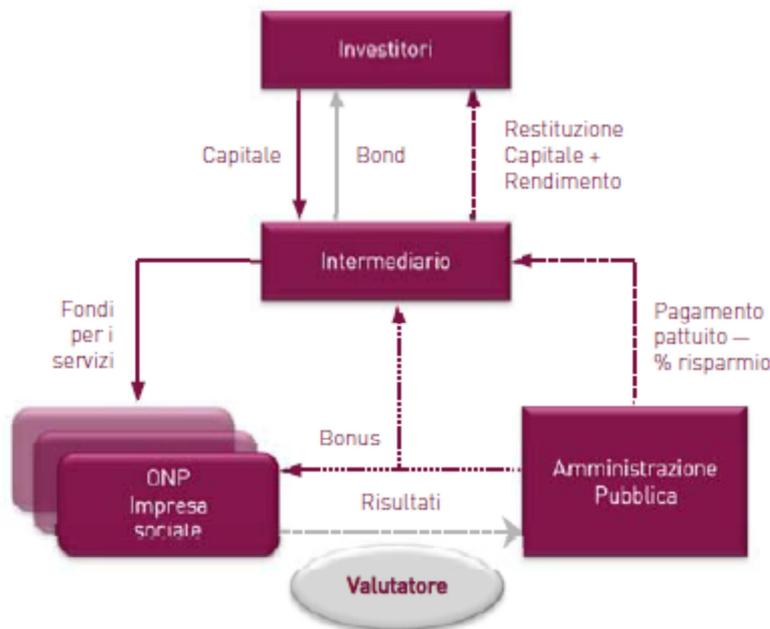
Si tratta di uno strumento finanziario sofisticato che, tuttavia, a differenza di altri strumenti presenti sui mercati finanziari (es. derivati), non nasce per favorire la speculazione, ma per promuovere l'innovazione sociale e renderla maggiormente scalabile.

La complessità dello strumento, infatti, sta nella complessità della rete di attori che coinvolge e non dalla complessità degli algoritmi, spesso poco intellegibili, che rendono il successo o l'insuccesso di un investimento assai difficile da prevedere (Figura 2). Gli attori coinvolti sono legati da una partnership, riconosciuta anche sotto il profilo contrattuale, in cui la rischio finanziario, tipico di un investimento tradizionale, si aggiunge un forte elemento di fiducia. L'investitore crede nelle capacità di un certo fornitore di servizi sociali di raggiungere un certo risultato; la Pubblica Amministrazione (PA) crede che il servizio innovativo abbia un valore anche in termini economici (come futuri risparmi nell'erogazione dei servizi); tutti gli attori confidano nelle validità e certezza delle rilevazioni statistiche - effettuate da una parte terza indipendente - necessarie a misurare la performance del servizio; infine vi deve essere fiducia da parte di tutti gli attori nella volontà delle controparti di rispettare gli obblighi contrattuali.

¹⁴ Fondazione Cariplo, I Social Impact Bond. La finanza al servizio dell'innovazione sociale?, Quaderni dell'Osservatorio n.11, 2013

Dunque l'attività sottostante di questo strumento, utilizzando il confronto con uno strumento derivato, è costituita dai risultati di un'attività nel campo dell'innovazione sociale: l'investitore non scommette sull'andamento aleatorio di un certo valore (azione, valuta, o altro), ma sulla capacità di quell'investimento di generare valore sociale ed economico.

Figura 2 Struttura del Social Impact Bond



Fonte: tratto da Fondazione Cariplo (2013)

Spesso i SIB non prevedono neanche l'emissione di titoli obbligazionari da parte di società intermediarie, ma si concretizzano in prestiti o conferimenti di capitale regolati da contratti tra le parti.

La struttura standard di un SIB è composta da cinque portatori di interesse legati tra loro da contratti bilaterali di durata pluriennale, come evidenziato nella figura.

Alla base di un'operazione con SIB vi è la necessità di affrontare un problema sociale con azioni preventive, difficili da realizzare per una PA a causa della scarsità di risorse e dell'avversione al rischio. Per soddisfare la domanda più o meno latente di questi servizi preventivi e innovativi, si possono mobilitare alcuni operatori specializzati del Terzo settore: imprese sociali e organizzazioni non-profit in grado di dimostrare una comprovata esperienza nel settore. Devono poter motivare - con dati e analisi statistiche affidabili - l'efficacia dell'intervento proposto su un determinato gruppo di beneficiari.

La PA, interessata a migliorare il proprio servizio e a ridurre i costi, valuta le potenzialità di questi interventi come modalità alternative di welfare e stima il risparmio che ne conseguirebbe se implementati a una certa scala. Gli interventi hanno carattere preventivo, in quanto di maggior efficacia - comunque più efficienti nel lungo periodo- rispetto ad interventi tradizionali, realizzati solo ex-post in risposta a un'emergenza o disagio sociale: il conseguente risparmio di risorse costituisce la leva per allineare gli interessi di investitori, amministrazione, intermediario e fornitore del servizio.

L'intermediario svolge il ruolo di promotore del SIB presso la PA e gli altri attori, cercando di facilitare le relazioni e la fiducia.

Se esistono le condizioni economiche e di fattibilità, l'amministrazione sigla un contratto con l'intermediario per lo sviluppo del SIB, la ricerca degli investitori, la selezione dei fornitori, la gestione e il monitoraggio continuo dell'attività.

Il contratto tra PA e intermediario prevede un pagamento condizionato al raggiungimento di obiettivi stabiliti in fase di definizione del progetto.

Se il programma finanziato non raggiunge l'obiettivo - espresso in termini di beneficio sociale, monetizzabile grazie alla minore domanda di servizi sociali ex-post che ne consegue - l'amministrazione non è tenuta a sostenere alcun costo. In caso contrario, trasferisce all'intermediario una percentuale dei costi evitati grazie alla riduzione della spesa pubblica che il programma ha contribuito a determinare.

Data l'importanza della valutazione dell'efficacia del servizio preventivo per il funzionamento del meccanismo nel suo complesso, l'attività di verifica viene affidata a una parte terza. Questa, coordinandosi con l'intermediario, ma facendo affidamento sulla propria professionalità e indipendenza, definisce il sistema di monitoraggio e di misurazione della performance finale. La PA trattiene una parte dei risparmi e, oltre al pagamento pattuito nel contratto, versa un premio (*success fee*) all'intermediario e al fornitore del servizio, entrambi proporzionali al risultato (e quindi al risparmio) conseguito.

L'intermediario ha l'obiettivo di raccogliere presso gli investitori i finanziamenti necessari ad avviare il programma di attività previste dal SIB. Non trattandosi di una vera e propria emissione di un titolo obbligazionario da parte della società stessa, l'intermediario può ricorrere alla negoziazione diretta del prestito o creare un veicolo societario costituito ad hoc e sottoscritto da investitori sociali e investitori d'impatto (*impact investor*).

Se il programma ha successo, ossia viene raggiunto l'obiettivo minimo pattuito, il capitale prestato viene restituito e, in base ai risultati, il valore del rendimento sul capitale può variare fino al massimo prefissato. Il rischio di perdere il capitale versato è dunque determinato dalla performance del servizio, il rendimento dell'investimento è legato al valore creato per i beneficiari del programma e alla società nel suo complesso. Il capitale raccolto presso gli investitori viene impiegato dai fornitori di servizi sociali per realizzare il programma e, in parte, viene utilizzato per le spese di gestione e di valutazione a carico dell'intermediario. Il fornitore di servizi che implementa il servizio non è tenuto a sostenere alcun costo aggiuntivo nel caso in cui l'intervento preventivo non raggiunga i risultati attesi.

In pratica, assume un'obbligazione di mezzi e non di risultato.

Dato che il finanziamento è concesso in anticipo, l'organizzazione che presta il servizio non deve anticipare capitale proprio: un vantaggio, in quanto può trattarsi di un operatore scelto non in base alla capacità di raccogliere fondi, ma in funzione dell'efficacia operativa.

Inoltre, per contenere il rischio di finanziare programmi inefficaci, o comportamenti opportunistici da parte dell'ONP (organizzazione non-profit), il finanziamento viene erogato in diverse rate, secondo l'andamento dell'implementazione del programma.

A ciò si aggiunge un'azione di monitoraggio continua per le ONP che erogano il servizio da parte dell'intermediario che ha il potere contrattuale per richiedere modifiche nel programma se le misurazioni, effettuate in itinere con il supporto del valutatore, mostrassero difficoltà nel conseguire gli obiettivi intermedi, giungendo anche a sollevare il fornitore del servizio dall'incarico.

In questo schema, gli unici che rischiano davvero sono gli investitori, che, peraltro, sono i soggetti meno coinvolti nell'operatività e meno dotati di poteri di influenza sulle scelte degli altri attori.

Il sistema, pertanto, si basa su una forte leva reputazionale che spinge tutti gli attori del processo a operare con la massima correttezza e professionalità per il risultato, evitando il fallimento dell'iniziativa, i cui effetti negativi andrebbero ben oltre la perdita finanziaria da parte degli investitori.

Questa criticità è confermata dal fatto che nei casi realizzati si rileva la presenza di garanzie a copertura dell'investimento, prestate da fondazioni o fondi pubblici che hanno stanziato un ammontare di risorse a fondo perduto. In questo modo la natura stessa del SIB viene stravolta: non è più uno strumento "win-win", che garantisce un vantaggio a tutte le parti coinvolte, ma di un meccanismo di leva finanziaria che si attiva solo per la presenza di un fondo di garanzia. In questo caso, il soggetto che effettua la donazione o stanziamento dei capitali senza pretenderne la restituzione registra una perdita economica. E' di rilievo comprendere se lo strumento possa funzionare anche in assenza di garanzie sull'investimento e se il livello di rischio per gli investitori possa essere abbassato in qualche modo.

Peraltro i fondi di garanzia potrebbero avere una funzione più efficace se fossero utilizzati nella forma di fondo rotativo e fossero quindi messi a disposizione di diversi progetti in sequenza, cosa che consentirebbe di realizzare un effetto di moltiplicazione.

Sulla base delle sperimentazioni finora realizzate emerge un quadro di opportunità ma anche di elementi che rendono lo strumento ancora di non semplice utilizzo:

Opportunità	Criticità
Il SIB consente alla PA di realizzare progetti di innovazione sociale senza assumere eccessivi rischi finanziari. La PA ha un esborso solo nel caso di successo, che è determinato dal risparmio di spesa per la PA stessa, rendendo possibili politiche sociali preventive che altrimenti non verrebbero prese in considerazione.	L'ONP potrebbe richiedere compensi elevati per accettare i rischi connessi al raggiungimento della performance.
Il meccanismo di remunerazione degli investitori previsto dal SIB impone una rigorosa metodologia di misurazione dei risultati, incentivando i fornitori sei servizi e gli intermediari, al raggiungimento degli obiettivi, quindi realizzando un significativo miglioramento dell'efficacia degli interventi sociali.	I costi di transazione sono ancora molto elevati, comportando, nei casi che si sono presentati a livello nazionale, un investimento iniziale assai elevato.
Stimola gli operatori sociali a un approccio al progetto orientato all'innovazione e all'efficienza, che può portare a una selezione del sistema di offerta basata su fattori competitivi.	Lo strumento presenta una complessità intrinseca che ne rende i costi piuttosto elevati, anche ipotizzando economie di apprendimento con la diffusione dello strumento stesso.
Garantisce un sistema più trasparente nell'utilizzo delle risorse pubbliche, ancorato a misurazioni chiare e tendenzialmente oggettive e verificabili.	Il rischio non è distribuito in modo equo, essendo allocato esclusivamente sugli investitori finanziari, i quali hanno un potere limitato nella gestione del progetto. La società veicolo e i fornitori di servizi sociali, di fatto, non corrono rischi in caso di insuccesso, se non sul piano reputazionale.
Il coinvolgimento degli investitori privati: <ul style="list-style-type: none"> ▪ stimola l'innovazione anche nel campo finanziario, incrementando la gamma di strumenti a disposizione ▪ rende possibile un ruolo attivo anche da parte di soggetti tradizionalmente estranei al perseguimento di fini sociali, aumentando la partecipazione e la condivisione di obiettivi di interesse pubblico ▪ fa entrare nel gioco nuove risorse aggiuntive rispetto a quelle altrimenti disponibili, consentendo un effetto di leva. 	La concentrazione del rischio in capo agli investitori rende necessario l'intervento di ulteriori soggetti con un ruolo di prestatori ultimi di garanzia, la cui presenza limita la natura di mercato dello strumento.
La complessità del meccanismo, che richiede l'intervento sinergico di diversi attori coordinati tra loro, produce un aumento del capitale sociale, misurato in termini di densità delle relazioni e di qualità dei legami fiduciari che li legano.	Rischio di incentivare iniziative con scarso valore aggiunto: obiettivi troppo facili da raggiungere inducono la creazione di bolle finanziarie.

L'eventuale utilizzo di SF improntati sul modello SIB, nel caso dell'Azione del POR FESR in questione, dovrebbe affrontare e risolvere le criticità indicate, tenendo conto che si tratta di strumenti ancora poco utilizzati (come si illustrerà nel successivo paragrafo); che si adattano ad essere applicati in precise situazioni di cui l'Amministrazione ha una elevata conoscenza e che richiedono una considerevole capacità di valutare con precisione ex ante gli impatti che verranno conseguiti; che richiedono una complessa *governance*, una struttura efficiente di intermediazione e tempi di implementazione lunghi; che presentano un'elevata assunzione di rischio per gli investitori¹⁵. Tali elementi critici fanno ritenere poco indicata l'adozione di un modello di SF come i SIB per l'implementazione dell'Azione in questione.

Anche la possibilità di costruire uno SF che si allinei ai requisiti previsti nei regolamenti comunitari EuSEF ed EuVECA, come strumento per operare nell'ambito del Social Impact Investment, pare di difficile realizzazione nel caso dell'azione in questione, per le ragioni suesposte nonché per la relativamente limitata dimensione delle risorse appostate per l'Azione regionale rispetto a quella richiesta dallo SF per una efficace operatività (anche qualora le risorse regionali siano utilizzate in forma di garanzia).

¹⁵ Monitor Institute, Investing for social & environmental impact. A design for catalyzing an emerging industry, January 2009

2.6.2 L'impact investing in Italia

Uno studio recente realizzato da Tiresia¹⁶ (Uno sguardo all'impact investing in Italia nel 2016), mette in luce come il fenomeno dell'Impact Investing in Italia sia caratterizzato da esperienze interessanti e per certi versi pionieristiche anche quando si guardi allo scenario internazionale, ma il suo sviluppo appare ancora in forma poco più che embrionale.

L'analisi si basa su una survey indirizzata a quasi 1400 organizzazioni, fra cui banche, società di gestione, incubatori, società di venture capital, fondazioni bancarie e d'impresa, large corporations, assicurazioni, società di microcredito e family offices, in quanto soggetti potenzialmente i più orientati a considerare nelle proprie strategie gli investimenti ad impatto sociale.

Lo studio conferma la varietà di interessi presenti nel nucleo dei soggetti potenzialmente interessati al tema dell'*impact investing*: la loro inclinazione al tema, tuttavia, rivela un notevole grado di dispersione attorno al nucleo centrale dell'*impact investing* nella sua definizione più stretta. Si rileva, peraltro come alcuni attori siano più propensi a rispondere alle attese della nuova generazione di imprenditorialità sociale in rapidissima crescita ed evoluzione, anche alla luce delle novità normative - e dei relativi incentivi fiscali all'investimento - che si configurano nella legge di riforma del terzo settore.

Per finanza sociale (o l'investimento ad impatto sociale) si intende una strategia di allocazione dei portafogli finanziari (*asset allocation*) con la quale i capitali sono investiti con l'esplicita intenzione di finanziare progetti in grado di generare un duplice valore: la creazione di un impatto sociale misurabile insieme, in certe circostanze, a ritorni finanziari.

Tuttavia, nel contesto italiano il fenomeno si declina come l'allocazione di capitale, prevalentemente con un approccio filantropico e con strumenti tradizionali, in organizzazioni che operano nel settore dell'economia sociale.

Lo studio rileva, inoltre:

- un trend crescente delle operazioni di impact investing, ma più contenuto per i soggetti più esposti (potenzialmente propensi), dal punto di vista dimensionale, agli investimenti ad impatto sociale (le banche);
- aspettative di rendimento, per questo tipo di investimenti, generalmente inferiori ai rendimenti di mercato;
- l'esistenza di due principali barriere critiche per gli operatori: i rendimenti troppo bassi, soprattutto se paragonati al profilo di rischio (che è piuttosto elevato); ma anche la difficoltà ad individuare progetti che siano coerenti con i principi della finanza ad impatto sociale;
- la rilevanza del tema della misurazione dell'impatto sociale prodotto dall'investimento, ritenuto rilevante dagli operatori e considerato l'infrastruttura abilitante, per lo sviluppo del mercato, più urgente.

¹⁶ TIREZIA - Technology and Innovation REsearch on Social ImpAct – è un centro di ricerca internazionale che opera nel campo dell'Innovazione, Finanza e Imprenditorialità Sociale presso la School of Management del Politecnico di Milano.

Fra i soggetti che appaiono più attivi, anche sotto il profilo dell'aumento della scala delle operazioni di impact investing, si riconoscono le grandi fondazioni di origine bancaria, che rappresentano l'attore che più concretamente può consentire di prevedere un importante aumento dei volumi di attività (una situazione che si osserva già a partire dai primi mesi del 2017).

Inoltre si può prevedere che le iniziative specializzate degli operatori bancari, con il coinvolgimento delle reti di vendita al pubblico, insieme all'interesse dei fondi pensione e degli operatori del mercato assicurativo siano condizioni necessaria per abilitare un cambiamento di scala di questo mercato.

I risultati dello studio attestano come il settore degli investimenti ad impatto sociale si trovi ancora in una fase fluida di innovazione non coordinata e stia con lentezza transitando verso la costruzione di un mercato più strutturato. Ciò si manifesta nell'evidente tentativo da parte degli operatori di organizzare la propria attività in modo più strutturato, sia in termini di fonti sia di impieghi.

Tuttavia si è ancora lontani dalla costruzione dell'infrastruttura necessaria per ridurre i costi di transazione ed attrarre gli operatori della finanza (cosiddetta *mainstream*, anche per l'assenza di politiche a supporto di questo mercato.

Altro segnale di una sostanziale immaturità è il basso livello di sofisticazione finanziaria che caratterizza ad oggi il mercato; si conferma infatti, come gli operatori investano utilizzando strumenti tradizionali differenziati soltanto da una diversa natura dei destinatari.

In aggiunta, non si è ancora raggiunto un buon livello di omogeneità a livello definitorio e i confini di questo nuovo approccio all'investimento sono piuttosto vaghi.

Un tema considerato rilevante dagli operatori intervistati è quello della misurazione dell'impatto sociale prodotto dall'investimento, considerato probabilmente l'infrastruttura abilitante più urgente; tuttavia, anche su questo fronte sono stati fatti soltanto i primi passi e sarebbe necessario un lavoro di *capacity building* sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta. Non sorprende quindi che la principale barriera riscontrata dagli operatori sia il profilo rischio-rendimento sfavorevole delle organizzazioni non profit. Infatti la mancanza di competenze di queste organizzazioni nel dimostrare il proprio impatto determina un alto livello di asimmetria informativa nel mercato da cui discendono elevati costi di transazione.

Tuttavia, molti dei risultati di questa analisi segnalano come il mercato si stia avviando verso un periodo di transizione, definita 'tumultuosa', che ha come esito probabile una fase più strutturata e significativa in termini di volumi.

In primo luogo, gli investitori interpellati affermano di voler mantenere o accrescere il loro impegno economico nel mercato degli investimenti ad impatto sociale nei prossimi due anni. Essi, inoltre, identificano una domanda da parte delle organizzazioni dell'economia sociale che ad oggi non ha ancora trovato risposta; il mercato degli investimenti ad impatto sociale, quindi, sta assumendo le caratteristiche di un'opportunità da cogliere in termini di vantaggio competitivo nel medio-lungo periodo.

Anche se ad oggi per molti degli operatori presi in considerazione il mercato dell'*impact investing* consiste soltanto in prime sperimentazioni o ancor più spesso esclusivamente in studi di fattibilità, il suo peso strategico in prospettiva appare, ragionevolmente, rilevante: ne è una conferma l'impegno degli investitori nei primi tentativi di sviluppo di strumenti, creati ad hoc per, la misurazione ed il monitoraggio dell'impatto sociale degli investimenti.

L'istituzione del primo fondo comune di investimento che investe con una politica di impatto sociale è probabilmente il dato più eloquente della tendenza delineata, costituendo una diversificazione rispetto all'approccio filantropico o di venture capital, e mira a una maggiore strutturazione del mercato tramite il coinvolgimento di investitori istituzionali e della clientela *retail*.

Emerge un'attenzione più che alla sofisticazione dell'offerta di capitali, alla strutturazione della domanda: la nuova imprenditorialità, per quanto promettente in termini di opportunità di investimento, appare ancora troppo poco solida dal punto di vista manageriale e della sostenibilità economica per poter rappresentare un'opportunità di investimento sufficientemente concreta e consistente, richiamando la necessità di sviluppare politiche di *capacity building* per le nuove imprese o le organizzazioni che si orientano su questo mercato.

2.6.3 Il credito alle Organizzazioni non-profit

L'Osservatorio su Finanza e Terzo settore di Ubibanca (maggio 2017), mette in evidenza come negli anni duemila e fino al 2008 il credito al terzo settore sia cresciuto a ritmi sostenuti, in misura superiore al resto dell'economia, anche se la consistenza assoluta risulta inferiore al peso che il comparto ha nell'economia: si stima un peso dell'1% circa sugli impieghi a fronte di un peso nell'economia attorno al 4-5% del Pil.

Il terzo settore presenta alcune caratteristiche peculiari rispetto al credito:

- bassa rischiosità, anche in relazione alla natura meno ciclica del comparto un settore con operatori di piccola dimensione, che consente una diversificazione del rischio per la banca;
- solidità delle condizioni finanziarie degli operatori, nonostante la crescita dell'indebitamento;
- il livello di rischio è sostanzialmente allineato alla media delle imprese for profit;
- in particolare, le cooperative e le imprese sociali denotano un livello di rischio inferiore rispetto al resto del comparto;
- negli anni più recenti le imprese del terzo settore hanno continuato a godere di una offerta di credito a condizioni favorevoli rispetto ad altri settori, pur nella difficile congiuntura.

Inoltre l'assorbimento patrimoniale per i prestiti alle imprese non profit da ottobre 2015 è diminuito al 6% (per fatturato <=50 mio EUR e prestiti <=1 mio EUR) invece dell'8% (per effetto di una minor ponderazione che si riduce al 75% anziché il 100%).

Nonostante le condizioni favorevoli sopra delineate, il ridotto ricorso al credito bancario da parte del terzo settore si spiega per alcune condizioni relative sia al lato della domanda che a quello dell'offerta, in questo mercato, oltre che dalle condizioni del contesto normativo.

Guardando agli operatori non-profit, infatti, si riscontra:

- una tendenza al ricorso alla fiscalità generale (di vantaggio che caratterizza il settore) alle erogazioni da parte della PA, ad una buona capacità di autofinanziamento o a raccolta di fondi, che limitano il ricorso al credito bancario;

- forse anche per queste ragioni, le ONP sono generalmente meno abituate a puntare sulle banche per lo sviluppo dell'attività;
- ciò anche a seguito delle limitate competenze che hanno nella capacità di relazionarsi con il sistema bancario in merito alla specificità e strategie;
- inoltre, manifesterebbero una percezione di essere considerate, a torto, più rischiose.

Guardando, invece, al sistema bancario, si osserva :

- un'offerta di credito e servizi non sempre adeguata e un'assistenza non sufficientemente qualificata;
- scarsa attenzione alle specificità delle ONP, con scarsa valorizzazione delle specificità di questi operatori e sottovalutazione della relativa maggior affidabilità creditizia (conforme a modelli operativi con un approccio generalista);
- tuttavia, alla luce dei cambiamenti in corso, il ruolo crescente del terzo settore l'approccio generalista probabilmente non è più sufficiente: una risposta è la proliferazione di operatori bancari specializzati e avvio di approcci dedicati.

Figura 3 Fattori di forza e debolezza del credito alle ONP (Organizzazioni non profit)



Fonte: Osservatorio su finanza e terzo settore, Ubibanca, marzo 2017)

A spiegare il limitato ricorso al credito, inoltre, concorre il fatto che le ONP vengono valutate, per quanto riguarda il merito creditizio, con sistemi che sono stati sviluppati sul modello del for profit che risulta non adeguato: ad esempio i metodi applicati tendono a valutare le risorse gratuite, finanziarie e di lavoro, come

poste straordinarie, mentre per molte ONP sono invece ordinarie, con effetti rilevanti sui ratio. Inoltre danno peso eccessivo al bilancio mentre tengono poco conto delle prospettive future delle organizzazioni.

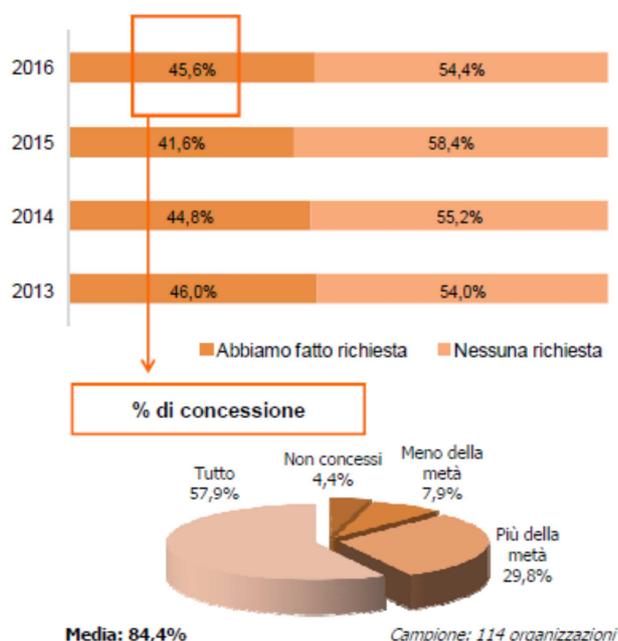
Secondo i dati dell'Osservatorio si può constatare, inoltre, un crescente orientamento delle ONP verso il mercato, e, in particolare, al mercato riferito al privato cittadino come beneficiario diretto delle proprie attività. Sono queste organizzazioni che manifestano la maggior propensione agli investimenti.

La conoscenza degli strumenti di impatto sociale è ancora limitata per queste organizzazioni.

Per quanto riguarda il segmento delle cooperative sociali, l'indagine mette in evidenza l'esistenza le difficoltà che incontrano nel reperire le risorse finanziarie.

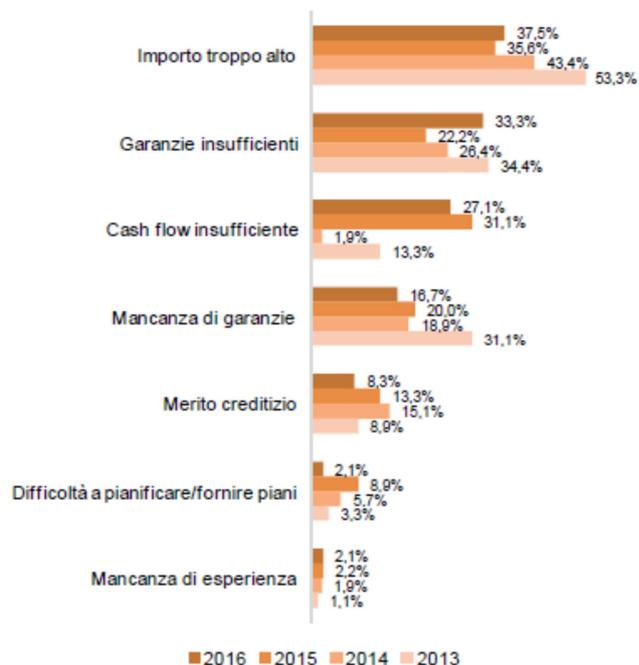
Le imprese che hanno fatto richiesta di finanziamento solo in percentuale inferiore al 50% hanno ottenuto l'ammontare richiesto: fra le principali motivazioni l'elevatezza dell'importo richiesto e la insufficienza di garanzie.

Figura 4 Concessione di prestiti alla ONP: percentuali di concessione rispetto alle richieste



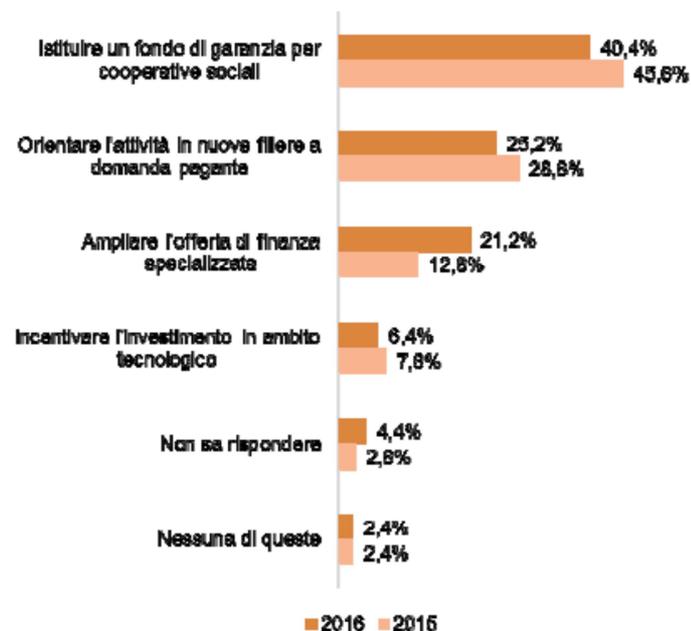
Fonte: Osservatorio su finanza e terzo settore, Ubibanca, marzo 2017.

Figura 5 Se l'importo del finanziamento richiesto non è stato totalmente concesso, quali sono le motivazioni?



Fonte: Osservatorio su finanza e terzo settore, Ubibanca, marzo 2017.

Figura 6 Al fine di aumentare gli investimenti da parte delle cooperative sociali, su quali delle seguenti opzioni ritiene sarebbe più importante agire:



Fonte: Osservatorio su finanza e terzo settore, Ubibanca, marzo 2017.

In prospettiva, le previsioni per il 2017 in termini di fabbisogni finanziari per investimenti da parte della cooperazione sociale confermano un atteggiamento espansivo: il ricorso all'autofinanziamento si conferma la principale modalità di copertura del fabbisogno – soprattutto per le cooperative sociali A, B e miste – a cui si affianca il ricorso al credito bancario, in particolare per i consorzi. Al fine di incentivare la crescita

della domanda di investimenti della la cooperazione sociale si suggerisce l'istituzione di un fondo di garanzia dedicato un utile strumento di supporto.

2.7 Il non profit in Piemonte

La Regione ha realizzato alcuni anni or sono una sistematica mappatura delle Organizzazioni Non-Profit in Piemonte con un progetto di ricerca sperimentale che s'inserisce in un contesto socio-economico nel quale il Terzo Settore tende ad assumere un ruolo di maggior rilievo, come emerge dagli orientamenti comunitari in materia di coesione sociale: l'obiettivo prioritario della "crescita inclusiva" indicato dalla strategia Europa 2020, il cui perseguimento potrà difficilmente fare a meno del contributo del Terzo Settore, soggetto inclusivo per vocazione naturale.

La mappatura è precedente alla riforma del Terzo settore a seguito della legge n. 106 del 2016 e, pertanto, segue criteri di rilevazione dei soggetti che ne fanno parte che non coincidono con la classificazione che emerge dalla nuova normativa. Peraltro offre il più recente lavoro di ricostruzione statistica di questo settore.

Le organizzazioni del Terzo Settore svolgono attività orientate all'interesse sociale, concorrono in maniera significativa alla produzione di "beni e servizi" e partecipano all'attuazione del principio di sussidiarietà.

La mappatura delle ONP in Piemonte

Il progetto di 'Mappatura delle organizzazioni non profit' si sviluppa nel quadro di un Protocollo di collaborazione interistituzionale sulle indagini riguardanti l'economia sociale e il terzo settore sottoscritto nel settembre 2013 da Regione Piemonte, ISFOL e IRES Piemonte, che hanno avviato un rapporto di reciproca cooperazione secondo le rispettive competenze tecniche e istituzionali.

L'ISFOL aveva già delineato la struttura, il sistema concettuale, la progettazione e la realizzazione del SIONP, un sistema informativo statisticamente rilevante di rappresentazione dell'universo delle organizzazioni non profit nel nostro Paese. Il SIONP è un immenso archivio di dati alimentato da registri, elenchi e albi, molti nazionali, altri regionali e provinciali, a cui le ONP possono iscriversi per ottenere riconoscimento giuridico, benefici fiscali, possibilità di lavoro dalla P.A., o altro). Questi registri sono tenuti da Ministeri, Agenzia delle Entrate, Enti nazionali, Regioni, Province, Prefetture e Camere di Commercio.

La Regione Piemonte ha messo a disposizione i registri e gli albi delle organizzazioni non profit di sua competenza (registro delle persone giuridiche, registro delle organizzazioni di volontariato, registro delle associazioni di promozione sociale, albo delle cooperative sociali).

L'IRES Piemonte ha costruito un database originale dove sono confluite le informazioni tratte dalle fonti disponibili relative alle organizzazioni non profit piemontesi.

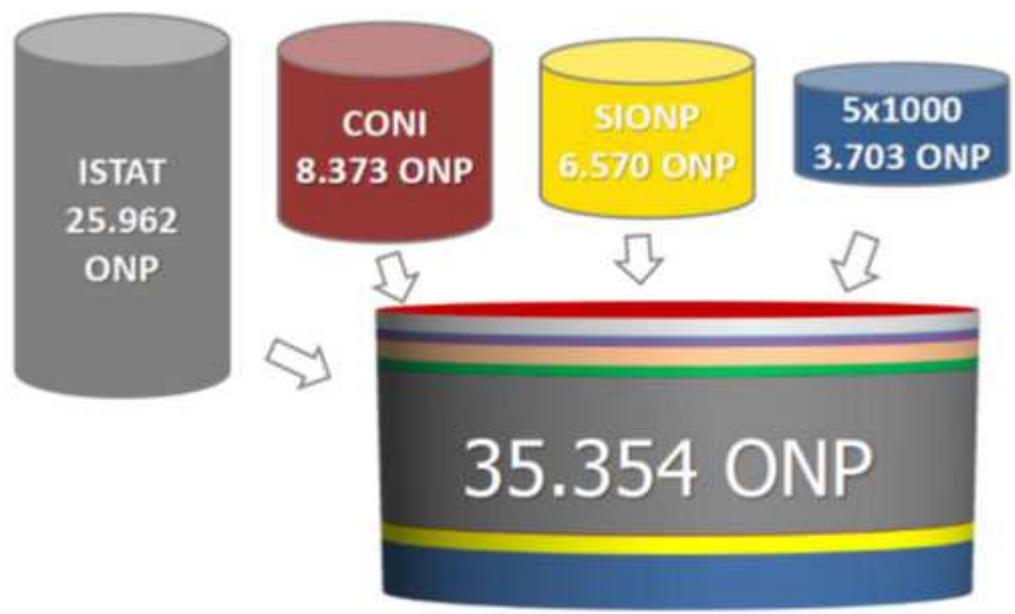
La ricostruzione della mappa delle ONP ha considerato molteplici fonti che dispongono di informazioni e dati concernenti le organizzazioni del terzo settore.

Sono state individuate 18 possibili fonti di dati:

- ✓ L'Albo delle cooperative sociali presso la Regione Piemonte
- ✓ Il Registro delle organizzazioni di volontariato presso la Regione Piemonte
- ✓ Il Registro delle associazioni di promozione sociale presso la Regione Piemonte
- ✓ Il Registro delle persone giuridiche private presso la Regione Piemonte
- ✓ Registro delle persone giuridiche presso ognuna delle 8 Prefetture del Piemonte
- ✓ I dati relativi al Piemonte del 9° Censimento ISTAT sulle istituzioni non profit 2011
- ✓ I dati relativi al Piemonte del Registro imprese Sezione Speciale Imprese Sociali presso Infocamere
- ✓ I dati relativi al Piemonte degli elenchi dei soggetti beneficiari del 5 per mille per l'anno 2012 presso l'Agenzia delle Entrate
- ✓ L'Anagrafe delle Onlus presso l'Agenzia delle Entrate Direzione regionale del Piemonte

- ✓ Gli archivi informativi relativi alla comunicazione da parte di Enti Associativi (c.d. modello EAS) presso l'Agenzia delle Entrate Direzione regionale del Piemonte
- ✓ I dati relativi al Piemonte del Registro Nazionale CONI delle Associazioni e Società Sportive dilettantistiche per l'anno 2012
- ✓ Tra le diverse fonti disponibili è stato possibile instaurare un dialogo collaborativo solo con alcune istituzioni e di conseguenza accedere e lavorare con i dati relativi ai seguenti archivi:
 - ✓ SIONP - Archivio Sperimentale Piemonte 2013 alimentato da:
 - ✓ Albo delle cooperative sociali presso la Regione Piemonte
 - ✓ Registro delle organizzazioni di volontariato presso la Regione Piemonte
 - ✓ Registro delle associazioni di promozione sociale presso la Regione Piemonte
 - ✓ Registro delle persone giuridiche private presso la Regione Piemonte
 - ✓ Registro delle persone giuridiche presso ognuna delle 8 Prefetture del Piemonte
- ✓ Dati relativi al Piemonte del 9° Censimento ISTAT delle istituzioni non profit 2011
- ✓ Dati relativi al Piemonte degli elenchi soggetti beneficiari del 5 per mille 2012 presso l'Agenzia delle Entrate
- ✓ Dati relativi al Piemonte del Registro Nazionale CONI delle Associazioni e Società Sportive dilettantistiche per l'anno 2012
- ✓ Il 26 febbraio 2015 il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato la legge sulla "Semplificazione" che contiene un articolo che istituisce il Registro Unico delle Organizzazioni del Terzo Settore in Piemonte.

Figura 7 Le ONP in Piemonte (valori assoluti).



Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati ISTAT, CONI, SIONP e 5x1000.

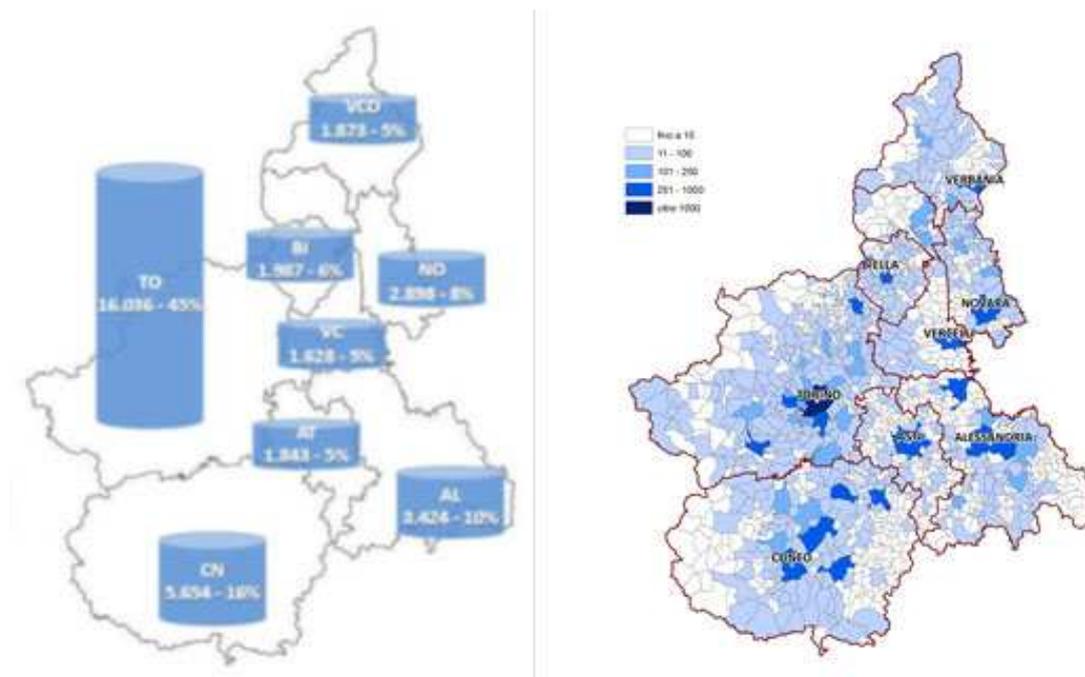
Sono state censite 35.354 organizzazioni non profit presenti in Piemonte.

La diffusione territoriale¹⁷ vede la concentrazione di quasi la metà delle organizzazioni nella provincia di Torino (16.036, - 45%), minore la distribuzione nelle altre province: Cuneo (5.654, - 16%), Alessandria

¹⁷ Si tenga presente che non sono stati considerati i dati delle prefetture di Novara, Vercelli, Asti e Alessandria e parzialmente anche quelli della prefettura di Cuneo.

(3.424, - 10%) Novara (2.898 - 8%)e Biella (1.987, - 6%), Verbanco Cusio Ossola (1.873, - 5%), Asti (1.843, - 5%) e Vercelli (1.628, - 5%).

Figura 8 La distribuzione geografica delle ONP in Piemonte (valori assoluti).



Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati ISTAT, CONI, SIONP e 5x1000.

Interessante la diffusione per comune delle ONP che vede 836 comuni (70%) con una concentrazione di non profit fino a 10 unità, 323 comuni con una presenza di ONP fino a 100 unità, e si tratta dei comuni più piccoli sotto i 20mila abitanti; 29 comuni hanno una presenza tra le 100 e le 250 ONP e sono i comuni più grandi fino a 25mila abitanti, 17 comuni tra le 250 e le 1000 ONP e sono i capoluoghi di provincia e altre 10 città fino a 100mila abitanti e Torino che spicca con la presenza di circa 6mila organizzazioni.

La forma giuridica che predomina chiaramente tra le organizzazioni non-profit in Piemonte è l'associazione non riconosciuta (23.325 unità, 66%). L'associazione riconosciuta si attesta al 21% (7.347 unità), gli Enti di culto rappresentano il 3% (1.118 unità), la Fondazione il 2% (738 unità), come la cooperativa sociale (685 unità). Le ONP con altra forma sono 2.141 (6%) e sono sostanzialmente comitati, società di mutuo soccorso e istituzioni educative dell'infanzia (asili e scuole materne).

Il dato significativo è rappresentato dalla forma giuridica dell'associazione non riconosciuta, tipologia prevista dal Codice Civile (artt. 36 e seguenti) che può operare al pari delle associazioni riconosciute ma, a differenza di queste, non ha una autonomia patrimoniale perfetta, con la conseguenza che delle obbligazioni assunte in nome e per conto dell'Associazione rispondono anche le persone che le hanno contratte, personalmente e solidalmente.

Con il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato l'organizzazione acquista la personalità giuridica di diritto privato e ottiene le seguenti prerogative:

- autonomia patrimoniale perfetta (il patrimonio dell'ente è autonomo e distinto da quello degli associati/fondatori e amministratori);
- limitazione di responsabilità degli amministratori per le obbligazioni assunte per conto dell'ente.

Le associazioni iscritte ai registri APS, OdV, Anagrafe Onlus, ASD possono operare con o senza personalità giuridica.

Per avere personalità giuridica l'organizzazione deve iscriversi al registro regionale delle personalità giuridiche di diritto privato, se dispone di un patrimonio adeguato, non ha scopo di lucro, e intende operare nel territorio regionale e nelle materie di competenza regionale (art.117 della Costituzione); se invece dispone di un patrimonio adeguato, non ha scopo di lucro e intende operare in ambito ultra regionale oppure nelle materie di competenza statale (art.117 della Costituzione), deve presentare apposita istanza alla Prefettura competente per territorio.

Il gruppo di lavoro ha poi svolto un approfondimento relativo alla forma giuridica delle organizzazioni e alla loro presenza nelle diverse fonti disponibili.

Si evidenzia un dato interessante relativo alle forme giuridiche della fondazione e della cooperativa sociale che si trovano prevalentemente (oltre il 75%) nei registri amministrativi territoriali che alimentano il SIONP e di contro la bassissima presenza (7%) negli stessi registri delle associazioni non riconosciute. La presenza delle associazioni riconosciute si attesta al 30%.

I registri amministrativi territoriali che alimentano il SIONP, in particolare gli albi delle cooperative sociali, i registri ODV e APS, meno i registri delle persone giuridiche, sono l'unica fonte dati disponibile, aggiornata annualmente, che contiene una serie di dati completi sull'attività e le dotazioni dell'ONP oltre a disporre anche il controllo sulle informazioni che le ONP forniscono e a verificarne lo stato di attività o cessazione.

Per quanto riguarda gli ambiti di attività, il cosiddetto mercato dell'economia sociale, dove operano le organizzazioni non profit mappate in Piemonte, rileviamo che oltre 24mila ONP (quasi il 70%) sono attive nel settore della cultura (13,2%), dello sport (41%) e ricreazione (14,6%); 2.270 ONP (il 6,4%) operano nell'assistenza sociale (5%) e protezione civile (1,2%); 1.607 ONP (4,5%) operano nel settore religione; 1.234 ONP (il 3,5%) nell'Istruzione (primaria e secondaria sono circa il 2%, formazione professionale lo 0,8%) e ricerca (0,8%); 1.110 ONP operano nel settore relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (3,1%) e quasi mille ONP (il 2,8%) operano nella sanità.

Le altre ONP (circa il 10%) operano in modo diffuso nei restanti settori di attività, ambiente (1,8%), sviluppo economico e coesione sociale (1,6%), tutela dei diritti e attività politica (1,4%), filantropia e promozione volontariato (1,2%), cooperazione e solidarietà internazionale (1%), altre attività (1,2%), oltre ad un 2,6% di cui non è disponibile l'informazione.

Si stima¹⁸ che circa un terzo delle 35.354 ONP mappate possano essere considerate organizzazioni *market oriented*, ovvero che operano prevalentemente sul mercato e siano orientate alla produzione di beni e servizi vendibili, il restante 70% è da considerarsi *non market oriented*.

¹⁸ L'ISTAT nel Censimento ha distinto le ONP tra unità market e non market a seconda che il rapporto fra la somma delle quote percentuali delle voci di entrata relative a contratti e convenzioni con istituzioni

Nello stesso ambito di mercato si rilevano anche quasi 4 mila organizzazioni che, pur essendo for profit, svolgono attività in settori a valore aggiunto sociale come quello della sanità, dell'assistenza, della cultura, dell'ambiente, dello sport, ecc.

Questi settori sono stati individuati a partire dagli ambiti di attività previsti dalla legge italiana sull'Impresa sociale.

Rileviamo che ci sono 1.812 imprese (il 46%) che operano nel settore cultura, sport e ricreazione, circa mille (il 27%) nel settore sanità, 703 (il 18%) nel settore istruzione e ricerca, 337 (il 9 %) nell'assistenza sociale.

Il 26 febbraio 2015 il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato la legge sulla "Semplificazione" che contiene un articolo che istituisce il Registro Unico delle Organizzazioni del Terzo Settore in Piemonte.

2.8 La riforma del Terzo Settore e le imprese sociali

Con il D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore) viene data attuazione alla legge delega 6 giugno 2016, n. 106 (a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b) sulla riforma del Terzo Settore. Gli enti del Terzo Settore sono così individuate e definiti: le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali (incluse le cooperative sociali) le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società che siano costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo Settore.

Non fanno parte del terzo settore le associazioni politiche, i sindacati e le organizzazioni di rappresentanza e nemmeno le fondazioni bancarie.

Con l'art. 40 il decreto citato opera un rinvio ad una specifica disciplina per le imprese sociali, da realizzarsi con decreto legislativo che provveda alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, come previsto dalla citata legge 6 giugno 2016, n. 106 (art. 1 comma 2, lettera c). 2. Le cooperative sociali e i loro consorzi, pur mantenendo una propria disciplina (legge 8 novembre 1991, n. 381) sono assimilate, di diritto, alle imprese sociali.

Così il D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 112, attua una revisione della disciplina in materia di impresa sociale stabilendo che possono acquisire la qualifica di impresa sociale: tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.

pubbliche e ricavi derivanti da vendita di beni e servizi e la somma delle quote percentuali delle voci relative ai costi di produzione sia o meno superiore al 50%.

Peraltro, non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società unipersonali, le amministrazioni pubbliche, gli enti i cui atti costitutivi limitino - anche indirettamente - l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati.

Questa definizione è in linea con la definizione di Impresa sociale contenuta nel Regolamento del programma EaSI¹⁹ che considera "impresa sociale" un'impresa, qualunque sia la sua forma giuridica, che ha come obiettivo primario la realizzazione di un impatto sociale positivo e misurabile e non finalità lucrative per i proprietari, soci e azionisti.

L'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. L'impresa deve avere come attività principale (cioè ricavi superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa) ricompresa fra le seguenti:

- interventi e servizi sociali (ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, ed interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni);
- interventi e prestazioni sanitarie;
- prestazioni socio-sanitarie (di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni);
- attività di educazione, istruzione e formazione professionale (ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni) nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;
- interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio (ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni);
- formazione universitaria e post-universitaria;
- ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato, e delle attività di interesse generale sopra richiamate;
- radiodiffusione sonora a carattere comunitario(ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni);
- organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;

¹⁹ Regolamento (UE) N. 1296/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI").

- formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa;
- servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da imprese sociali o da altri enti del Terzo settore
- cooperazione allo sviluppo (ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni);
- attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale;²⁰
- servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone svantaggiate;
- alloggio sociale (ai sensi del decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, e successive modificazioni) nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;
- accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;
- microcredito (ai sensi dell'articolo 111 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni) ;
- agricoltura sociale(ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni) ;
- organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;
- riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Le cooperative sociali e i loro consorzi – previsti dalla legge 8 novembre 1991, n. 381- acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali, pur essendo seggette alla normativa specifica (fermo restando l'ambito di attività di cui alla legge che norma le cooperative sociali (art. 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1.5).

La norma, inoltre, precisa che sono da intendersi di interesse generale le attività d'impresa nella quale, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sono occupati, per almeno il trenta per cento del totale, particolari categorie di lavoratori svantaggiati (lavoratori molto svantaggiati e persone svantaggiate o con disabilità, persone beneficiarie di protezione internazionale persone senza fissa dimora).

Una serie di limitazioni vengono poste a salvaguardia della condizione relativa all'assenza di scopo di lucro.

²⁰ Il decreto offre una definizione di commercio equo e solidale: un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato, e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile.

Innanzitutto l'obbligo di destinare eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, con il divieto di distribuire, anche indirettamente, utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve a fondatori, soci o associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali (anche nel caso di recesso o di qualsiasi altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto). Nelle imprese sociali costituite in forma di società (libro V del codice civile) è ammesso il rimborso al socio del capitale effettivamente versato ed eventualmente rivalutato o aumentato.

Viene considerata distribuzione degli utili:

- la corresponsione a chi svolga cariche sociali di compensi individuali non proporzionati all'attività svolta, alle responsabilità assunte e alle specifiche competenze o comunque superiori a quelli previsti in enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni;
- la corresponsione ai lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi;
- la remunerazione degli strumenti finanziari (diversi dalle azioni o quote) a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, in misura superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per la distribuzione di dividendi (comma 3, lettera a);
- l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale;
- le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, a soci, associati o partecipanti, ai fondatori, ai componenti gli organi amministrativi e di controllo, a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte, ai soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore dell'organizzazione, ai loro parenti entro il terzo grado ed ai loro affini entro il secondo grado, nonché alle società da questi direttamente o indirettamente controllate o collegate, esclusivamente in ragione della loro qualità, salvo che tali cessioni o prestazioni non costituiscano l'oggetto dell'attività di interesse generale;
- la corresponsione a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, di interessi passivi, in dipendenza di prestiti di ogni specie, superiori di quattro punti al tasso annuo di riferimento (il limite può essere aggiornato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).

L'impresa sociale può destinare una quota inferiore al 50% per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali (dopo aver dedotto eventuali perdite degli esercizi precedenti):

- ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci (se costituita nelle forme di cui al libro V del codice civile) nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati oppure alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, di dividendi ai soci, in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato;
- a erogazioni gratuite in favore di enti del Terzo Settore diversi dalle imprese sociali, che non siano fondatori, associati, soci dell'impresa sociale o società da questa controllate, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale.

In caso di scioglimento volontario dell'ente (o di perdita volontaria della qualifica di impresa sociale) il patrimonio residuo è devoluto, salvo quanto specificamente previsto per le società cooperative, ad altri enti del Terzo Settore costituiti ed operanti da almeno tre anni o ai Fondi costituiti per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali.

2.9 Le cooperative sociali

Le cooperative sociali assumono un ruolo di primo piano nell'ambito dell'economia sociale.

Il rapporto sull'innovazione sociale G8 sollecita a considerare la rilevanza delle cooperative sociali nello sviluppo dell'impact investing in Italia.

Sottolinea come l'incontro fra i modelli di intervento e di impresa tipici della cooperazione sociale, ed in generale dell'imprenditorialità sociale, e la nuova disponibilità su ampia scala di tecnologie innovative possa far nascere una nuova domanda di investimenti e di capitali, potenzialmente in grado di trasformare la natura *labour intensive* dell'impresa sociale e forse anche la natura stessa dei modelli di impresa finora consolidati.

In Italia vi è un ampio patrimonio di organizzazioni che operano nell'economia sociale e, nel 1991, con l'introduzione della legge sulla cooperazione sociale, è stato il primo Paese a far emergere, nel quadro delle legislazioni europee, il fenomeno dell'imprenditoria sociale. Finora, le cooperative sociali hanno rappresentato il modello di impresa sociale più diffuso in Italia; tale forma statutaria ed organizzativa, nel coniugare le due dimensioni economica e sociale, si caratterizza come modello di imprenditorialità innovativa: questa formula è volta a sostenere non solo la programmazione e gestione dei servizi di welfare, ma anche i processi di sviluppo economico locale e le politiche occupazionali per l'inserimento lavorativo dei soggetti più vulnerabili.

Le cooperative sociali si distinguono in:

- cooperativa sociale di tipo A (o, più spesso, "di servizi alla persona"). Offrono servizi sociali, socio sanitari ed educativi, per esempio comunità o centri diurni per minori, assistenza domiciliare o residenziale a disabili e anziani, comunità per tossicodipendenti, accoglienza di migranti, ecc.; occupano operatori con professionalità sociali come educatori, operatori socio sanitari, assistenti sociali, animatori, ecc.;
- cooperativa sociale di tipo B (o "di inserimento lavorativo") che possono svolgere qualsiasi attività (per esempio manutenzione del verde, pulizie, attività artigianali, servizi ambientali, ecc.), ma nelle quali almeno il 30% dei lavoratori sono persone svantaggiate, indicate dall'art. 4 dalla legge 381/1991: disabili, tossicodipendenti, detenuti, pazienti psichiatrici, minori a rischio in età lavorativa; per loro la legge prevede la fiscalizzazione degli oneri sociali, cioè maturano regolarmente i contributi ma il costo è sostenuto dallo Stato e non dalla cooperativa che li ha assunti.

Inoltre si possono individuare:

- la cooperativa a oggetto plurimo, che ha al proprio interno sia attività di servizi alla persona che di inserimento lavorativo, funzionalmente integrate tra loro anche se separate da un punto di vista amministrativo;

- il consorzio sociale: consorzio formato, secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge 381/1991, per almeno il 70% da cooperative sociali; è una "cooperativa tra cooperative", cui le associate possono affidare talune funzioni di impresa (per esempio promozione e sviluppo, *general contracting*, formazione, ecc.).

Una recente indagine della Fondazione cassa di Risparmio di Cuneo sulla cooperazione sociale,²¹ analizza a fondo le caratteristiche di questo comparto dell'economia sociale.

Trova conferma la capacità della cooperazione sociale di aver saputo mantenere con una crescita della produzione costante, seppur decrescente nel corso degli anni: performance apprezzabili nel corso della crisi, soprattutto se confrontate con gli altri comparti dell'economia.

Inoltre, la crescita dimensionale è proseguita anche in un contesto di crisi, rappresentando un indicatore importante della dinamicità del mondo cooperativo, ma ciò non rende conto dello stato di salute di queste imprese, che manifestano crescenti difficoltà nel conseguire un equilibrio economico.

Infatti, guardando alla redditività, espressa come differenza tra valore della produzione e costi della produzione (ad eccezione di quelli finanziari, le partite straordinarie e le imposte) si evidenzia come, sia per le cooperative A sia per le cooperative B, essa risulti assai modesta (nella maggior parte dei casi inferiore al 2% e spesso assume valore negativo): tenendo conto anche della gestione finanziaria i margini medi risultano dunque alquanto esigui, ben inferiori all'1% e attestati attorno al pareggio.

Si delinea quindi un sistema in equilibrio economico abbastanza precario, la cui sostenibilità sarebbe difficilmente concepibile secondo i parametri di valutazione ordinaria della redditività che si richiede per remunerare il rischio d'impresa.

La dotazione di capitale sociale delle cooperative è notoriamente contenuta, un poco più elevata la dotazione di patrimonio netto, frutto dell'accumulo a riserva indivisibile dei risultati conseguiti nel passato, quando le condizioni di redditività erano migliori. Sebbene negli anni recenti si rilevi una crescita della patrimonializzazione per queste imprese, essa non appare sufficiente a perseguire le nuove strategie che, nelle intenzioni, dovrebbe portarle a trasformarsi da imprese che si limitano a offrire servizi tramite la messa a disposizione di personale a imprese dotate di attivi immobilizzati più consistenti, ad esempio per l'acquisto delle strutture nelle quali vengono offerti i servizi.

Ancor più la rilevanza di una maggior capitalizzazione è necessaria alla luce delle prospettive che le vede attori privilegiati nell'ambito dei processi di innovazione sociale, che richiedono di dotarsi di maggiori immobilizzazioni sia materiali che immateriali e, in generale, di realizzare investimenti di più lungo periodo.

La cooperazione sociale ha messo in atto in questi anni delle strategie di investimento significative; le immobilizzazioni nette, cioè gli importi investiti per immobili, attrezzature, macchinari, brevetti, marchi, ecc., detratti di una quota annuale di ammortamento, sono cresciuti sia per le cooperative A che, soprattutto, per le cooperative B. Emerge un atteggiamento attivo di rilancio in questa fase di crisi, certamente reso possibile dagli accumuli patrimoniali degli anni precedenti, ma comunque non scontato: di fronte a una contingenza difficile e a una redditività praticamente nulla, una possibile strategia avrebbe

²¹ Fondazione CRC, Imprese di valore. Le cooperative sociali in Provincia di Cuneo, Quaderno n. 31, marzo 2017

potuto essere l'attesa di tempi migliori, rallentando gli investimenti; al contrario, la via seguita pare essere quella di un rilancio per cercare attivamente nuovi spazi di sviluppo.

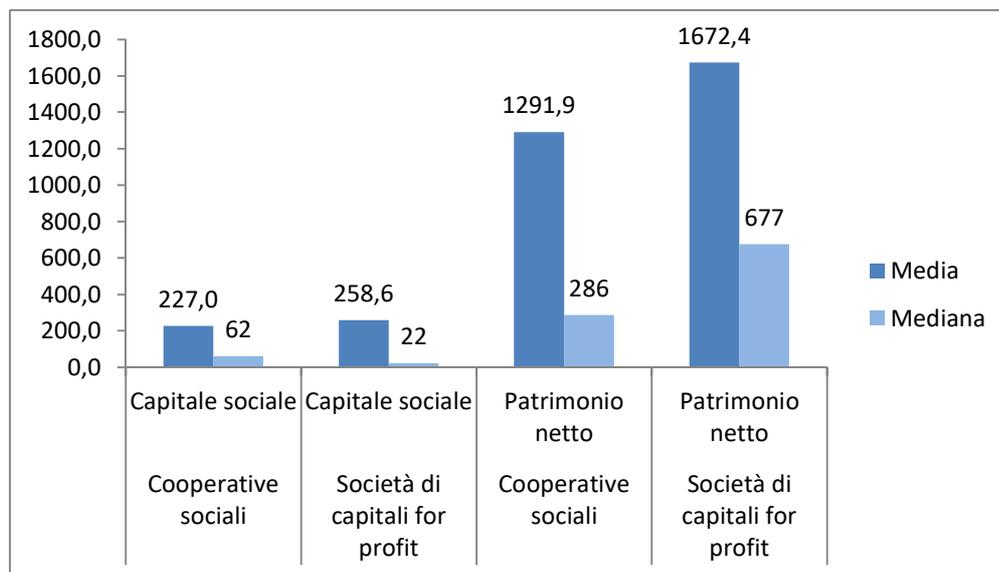
A conferma del dinamismo del comparto della cooperazione sociale, l'indagine citata rileva come un'ampia parte del settore (il 50% circa delle cooperative oggetto dell'indagine) ha intrapreso attività in nuovi settori negli ultimi anni: i casi in cui si assiste a un maggiore impatto delle nuove attività sul valore della produzione sono, comunque, legati ai settori consolidati attività socio assistenziali per le cooperative A, pulizie, verde e mense per le B.

Nuove attività avviate dalle cooperative (indagine CRC):

- ✓ servizi connessi all'accoglienza dei richiedenti asilo;
- ✓ servizi riguardanti l'ambito agricolo e alimentare: agricoltura sociale, allevamento, esercizi commerciali agroalimentari, vendita prodotti biologici, laboratorio gastronomico e catering, ristorazione collettiva e gestione di self service, pizzeria, commercio equo e solidale, confezionamento generi alimentari
- ✓ servizi rivolti a infanzia, minori e giovani, generalmente diversi da quelli educativi rivolti al disagio sociale: doposcuola, estate ragazzi, asili nido, parco ludico didattico, progetti di protagonismo giovanile, lotta alla dispersione scolastica
- ✓ servizi rivolti a persone con disabilità, compresi gli interventi assistenziali e di supporto didattico in ambito scolastico, tra cui interventi sui disturbi dell'apprendimento, interventi sull'autismo, progetti di sollievo per famiglie con disabili gravi
- ✓ per le cooperative B vi è un certo numero di attività artigianali intraprese (stampa digitale, lavanderia industriale, settore tessile, confezionamento, riadattamento e riuso), oltre a diversi servizi (aree verdi, pulizie, servizi ecologici, affissioni)
- ✓ apertura di punti vendita di prodotti vari
- ✓ interventi volti a interpretare le risposte ai bisogni della popolazione con strumenti non riconducibili all'ambito strettamente socio assistenziale: progetti di sviluppo di comunità, teatro sociale, contrasto alla violenza di genere, *housing* sociale, formazione, accompagnamento sociale, ecc.
- ✓ servizi socio assistenziali rivolti a persone anziane. In generale, i casi in cui si assiste a un maggiore impatto delle nuove attività sul valore della produzione sono comunque legati ai settori consolidati attività socio assistenziali per le cooperative A, pulizie, verde e mense per le B.

La sottocapitalizzazione delle cooperative appare evidente se si confrontano con le società di capitale nello stesso settore, come nella Figura 9, nella quale sono stati calcolati alcuni indicatori di bilancio per le cooperative e per le altre società di capitali che operano nei settori dell' Assistenza sociale residenziale e non residenziale (classificazione Istat delle attività economiche divisione 87 e 88).

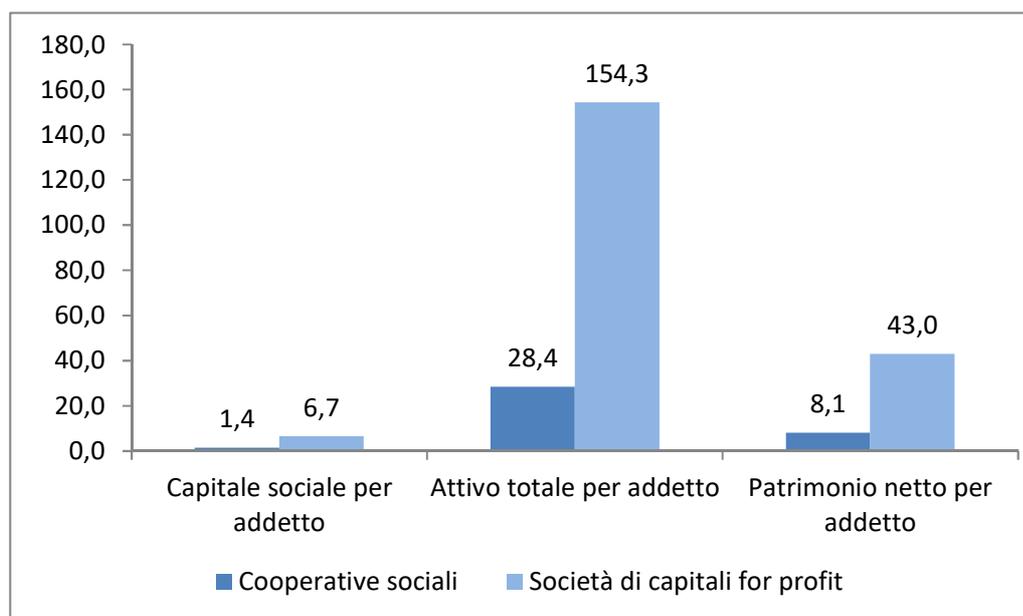
Figura 9 Capitale sociale e Patrimonio netto delle società di capitale nel settore dell'Assistenza sociale residenziale e non residenziale (migliaia di euro).



Fonte: elaborazioni Ires su bilanci delle società Aida (campione di 188 cooperative sociali e 58 società for profit)

Gli indicatori pro capite (Figura 10) indicano come le cooperative si distinguono per modelli di business tendenzialmente più labour intensive con un relativo minor livello di attività immobilizzate: tale caratteristica, che finora ne ha contraddistinto l'operatività in ambiti di servizi di cura e alla persona che richiedono competenze anche qualificate, ma limitato apporto del capitale, potrebbe in futuro rivelarsi un limite alla capacità operativa di queste organizzazioni nel nuovo contesto di domanda e di bisogni da soddisfare che richiedono una dose superiore, rispetto al passato, di investimenti.

Figura 10 Indicatori di bilancio per addetto delle società di capitale nel settore dell'Assistenza sociale residenziale e non residenziale (migliaia di euro).



Fonte: elaborazioni Ires su bilanci delle società Aida. (campione di 188 cooperative sociali e 58 società for profit)

2.10 Le start-up innovative

Il Decreto Sviluppo bis (DI 179/2012, convertito in L. 221/2012) istituisce nell'ordinamento italiano la definizione di una nuova tipologia di impresa, la Start-up innovativa (art. 25), a cui viene dedicata un'apposita Sezione del registro delle imprese delle Camere di Commercio.

In favore di questa tipologia di impresa sono stati definiti strumenti e misure di vantaggio che incidono sull'intero ciclo di vita dell'azienda, dall'avvio alle fasi di crescita, sviluppo e maturazione, senza distinzioni settoriali o limiti discendenti all'età dell'imprenditore.

Un'impresa, per potersi iscrivere all'apposito registro, deve possedere i seguenti requisiti: forma giuridica di società di capitali²², oggetto sociale - esclusivo o prevalente- lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico, sede principale in Italia (o in uno Stato Ue o Eea (spazio economico europeo), ma con unità sede produttiva o filiale in Italia, costituita da non più di 60 mesi, valore della produzione - a partire dal secondo anno- , non superiore a 5 milioni di euro, divieto alla distribuzione degli utili per la durata del regime agevolativo, non derivare da fusione, scissione o da cessione azienda/ di ramo di azienda.

Il contenuto innovativo dell'impresa è identificato con il possesso di almeno uno dei tre seguenti criteri: i) almeno il 15% del maggiore tra fatturato e costi annui è ascrivibile ad attività di ricerca e sviluppo; ii) la forza lavoro complessiva è costituita per almeno 1/3 da dottorandi, dottori di ricerca o ricercatori, oppure per almeno 2/3 da soci o collaboratori a qualsiasi titolo in possesso di laurea magistrale; iii) l'impresa è titolare, depositaria o licenziataria di un brevetto registrato (privativa industriale) oppure titolare di programma per elaboratore originario registrato.

Uno specifico regime è stato previsto per le imprese già costituite alla data di entrata in vigore della Legge di conversione del Decreto Sviluppo bis (19/12/2012) e in possesso dei requisiti previsti dalla stessa: tali imprese possono iscriversi alla sezione speciale del Registro delle Imprese e accedere ai benefici previsti per le Start-up innovative per un periodo: di 4 anni, se la società è stata costituita entro i 2 anni precedenti; di 3 anni, se è stata costituita entro i 3 anni precedenti; di 2 anni, se è stata costituita entro i quattro anni precedenti.

L'articolo 4 del decreto-legge 3/2015, in materia di misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti (c.d. "Investment Compact"), convertito con modificazioni nella legge 3/2015, ha introdotto la nuova figura delle PMI innovative, alle quali viene estesa larga parte delle misure previste a favore delle Start-up innovative dal decreto-legge n. 179 del 2012. Per tali imprese non è prevista l'iscrizione alla sezione speciale del Registro delle Imprese dedicata alle start-up innovative.

L'insieme dei provvedimenti normativi e regolatori ha condotto, ad oggi, ad un insieme di agevolazioni a cui possono accedere le Start-up innovative e le PMI innovative. Le misure di agevolazione si applicano per 5 anni dalla data di costituzione e sono costituite da (Tabella 3):

- semplificazioni procedurali ed esonero dal pagamento dei diritti camerali e imposte di bollo;

²² Le azioni o quote rappresentative del capitale sociale non devono essere quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione.

- deroghe alla disciplina societaria ordinaria (regime di favore in caso di perdite sistematiche ed esclusione dalla disciplina ordinaria del fallimento);
- deroghe e previsioni ad hoc nella disciplina del lavoro definita dal Jobs Act (maggiore flessibilità contrattuale e retributiva e incentivi all'assunzione);
- sostegno ad hoc nel processo di internazionalizzazione delle Start-up da parte dell'Agenzia ICE;
- incentivi fiscali e agevolazioni per l'accesso al credito.

Tabella 3 Sviluppo della policy per le Start up e le PMI innovative²³

	TIPOLOGIA	MATERIA	DATA
1	Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico	Credito d'Imposta R&S	27 maggio 2015
2	Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze	Patent Box	30 luglio 2015
3	Delibera dell'Agenzia ICE	Carta Servizi PMI innovative	22 settembre 2015
4	Azione di promozione	#ItalyFrontiers	13 novembre 2015
5	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Decreto Flussi 2016)	Determinazione dei flussi d'ingresso per cittadini non UE, con previsione delle fattispecie Italia Startup Visa e Hub	14 dicembre 2015
6	Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico	Nuova procedura online per la costituzione di startup innovative in forma di s.r.l.	17 febbraio 2016
7	Delibera Consob	Aggiornamento del regolamento sull'equity crowdfunding	24 febbraio 2016
8	Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico	Potenziamento ed estensione al 2016 degli incentivi fiscali per gli investimenti in startup innovative	25 febbraio 2016
9	Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze	Accesso gratuito e preferenziale delle PMI innovative al Fondo di Garanzia per le PMI	23 marzo 2016

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico (2016)

A livello nazionale, al 30 giugno 2016 le imprese iscritte alla sezione speciale del Registro delle Imprese dedicata alle startup innovative risultano 5.942, tutte di piccola e piccolissima dimensione, per un totale di circa 21 mila addetti: di queste ben 5.216 sono state costituite successivamente all'entrata in vigore del

²³ Ministero dello Sviluppo economico, Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e sull'impatto della policy a sostegno delle startup e delle PMI innovative, Roma, 2016

decreto-legge 179/2012 (20 ottobre 2012). Un quarto dell'universo complessivo delle start-up presenti nel Registro è costituito da imprese giovanili (under 35).

La distribuzione territoriale delle startup iscritte nel Registro delle Imprese vede il Piemonte collocarsi al quarto posto nel contesto interregionale, con il 7,1% delle imprese iscritte a livello nazionale, preceduta dalla Lombardia (21,7%), Emilia Romagna (11,9%) e Lazio (10,1%). Torino figura in terza posizione (dopo Milano e Roma) nella graduatoria provinciale per consistenza di startup innovative.

La definizione di startup innovativa del decreto-legge 179/2012 (art. 25, comma 2) non prevede limitazioni legate al settore di attività, essendo il principale obiettivo del provvedimento la promozione dell'innovazione tecnologica in tutti i comparti produttivi. Tuttavia è prevista una specifica differenziazione definitoria per le SIAVS (Startup innovative "a vocazione sociale"). Queste possiedono gli stessi requisiti posti in capo alle altre startup innovative, ma operano negli specifici settori che l'art. 2, comma 1, del sopracitato (par.2.8) decreto legislativo 155/2006 ("Disciplina dell'impresa sociale") considera di particolare rilevanza per l'interesse generale. Il fatto che abbiano una duplice finalità, di natura sociale oltre al perseguimento di un ritorno economico, le SIAVS possono essere considerate più rischiose dagli investitori. Per tale ragione beneficiano di incentivi più consistenti rispetto alle altre startup:

- se persone fisiche, una detrazione IRPEF pari al 25%, anziché del 19% normalmente previsto;
- se persone giuridiche, di una deduzione dell'imponibile IRES del 27% anziché del 20%.

Fra i requisiti per il riconoscimento delle SIAVS (Circolare 3677/C emessa dal Ministero dello Sviluppo Economico del 20 gennaio 2015) l'impresa si impegna a dare evidenza dell'impatto sociale prodotto con un "Documento di descrizione di impatto sociale" che descriva l'impatto atteso, nel caso di imprese di nuova costituzione o comunque non ancora giunte al deposito del primo bilancio o l'impatto generato, nel caso di imprese che hanno già depositato il loro primo bilancio.

A fine giugno 2016 erano iscritte alla sezione del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio 93 SIAVS. Dal punto di vista settoriale (classificazione Ateco2007) 17 imprese operavano nella ricerca e sviluppo, 10 nella produzione di software e consulenza informatica e nell'istruzione.

Le startup innovative a vocazione sociale si concentrano nel Nord-ovest del Paese (35): Il Piemonte si collocava al quarto posto con 8 imprese.

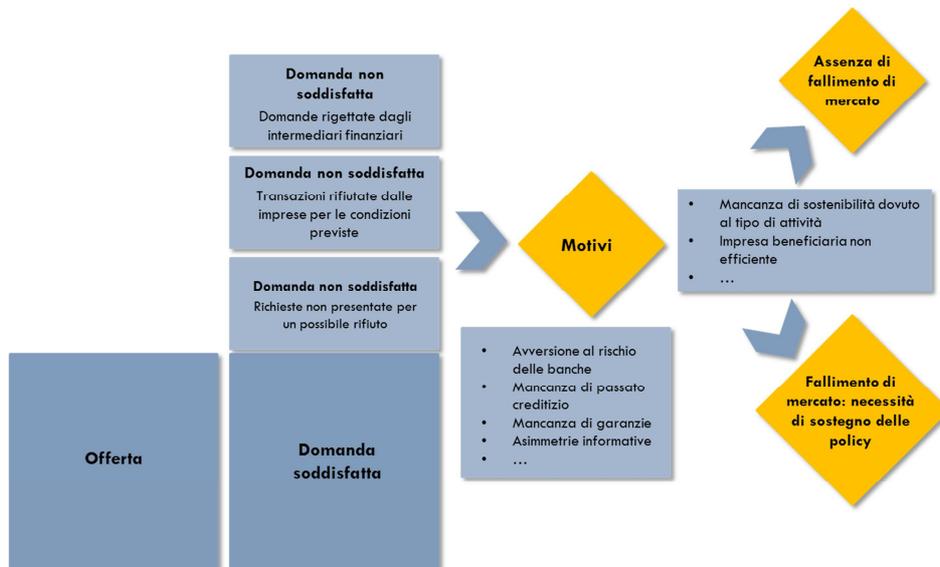
3 Analisi dei fallimenti di mercato e delle condizioni di subottimalità degli investimenti

3.1 I fallimenti di mercato nell'ambito dell'innovazione sociale

L'utilizzo degli strumenti finanziari come mezzo di supporto al raggiungimento degli obiettivi regionali fa fronte alle distorsioni del mercato caratteristiche degli ambiti in cui si trovano ad operare i soggetti impegnati nella fornitura di servizi per l'assistenza sociale, la cura e l'inclusione sociale, che impediscono di fornire in quantità e qualità adeguata i servizi necessari a rispondere ai bisogni della società secondo le linee indicate nella strategia della Regione Piemonte che mira a coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico. In termini metodologici, l'analisi preliminare dei fallimenti di mercato richiesta dal CPR (Common Provisions Regulation) – artt. 37 (1) e (2) del Regolamento recante disposizioni comuni n. 1303/2013 - e presentata di seguito mira a sistematizzare le principali tipologie di fallimento che sottendono alla necessità di utilizzo degli SF nell'ambito oggetto di questa valutazione, evidenziando le

implicazioni specifiche riscontrate nelle passate programmazioni o potenzialmente riscontrabili nei settori e negli ambiti considerati, sia dalla prospettiva della domanda sia da quella dell'offerta di credito.

Figura 11 Individuazione del fallimento di mercato



Dal lato della domanda, i fallimenti di mercato riguardano, in generale, la mancanza di impulso all'investimento fra gli agenti privati. Tra le componenti di fallimento di mercato principali riscontrabili negli ambiti considerati emergono:

esternalità. Rappresentano uno dei principali fallimenti strutturali del mercato e sono intrinsecamente legate alla natura di "bene pubblico" di alcuni obiettivi, per cui gli attori responsabili non assumono il costo collettivo o l'intero beneficio delle azioni. Quest'ultimo tipo di fallimento – esternalità positiva - rimanda alle attività di Ricerca, sviluppo e innovazione, i cui risultati potrebbero non ricadere ad esclusivo beneficio di chi ne sostiene il costo, conducendo ad una subottimalità degli investimenti nel mercato di riferimento. Le attività innovative, quali quelle che si prospettano nell'ambito dell'innovazione sociale, dove le nuove opportunità tecnologiche irrompono nei modelli operativi tradizionali del terzo settore offrire nuovi servizi sociali (per l'assistenza, la cura, l'inclusione, la cultura) attraverso nuovi modelli di offerta, che prospettano ampi margini di scalabilità, soffrono di questa condizione che ne inibisce lo sviluppo. In assenza di una internalizzazione delle esternalità, la redditività finanziaria di tali investimenti può, spesso, risultare troppo contenuta e non essendo in grado di remunerare adeguatamente il capitale investito;

asimmetria informativa. Si tratta delle situazioni in cui gli imprenditori non presentano domande di finanziamento, anche se potenzialmente finanziabili, in quanto in possesso di informazioni insufficienti relativamente alle tipologie di strumenti finanziari attivabili o perché le ritengono non sostenibili rispetto alla misura aziendale. E' anche il caso nel quale i potenziali investitori non posseggono adeguate informazioni sull'effettiva redditività dell'investimento, legata alle incertezze che dominano nelle prospettive della domanda, nella quale un ruolo chiave è svolto dal settore pubblico: inoltre sono difficilmente valutabili le potenzialità offerte dalla scalabilità degli interventi innovativi, di per sé incerti e con tempi di ritorno lunghi. Più in generale, nell'ambito che stiamo considerando, si devono aggiungere la difficoltà a valutare gli effetti sociali conseguiti con i potenziali nuovi servizi, soprattutto a causa dell'ampio

carattere preventivo che caratterizza questo tipo di offerta, che richiede l'adozione di strumenti di analisi dell'impatto spesso difficili da mettere a punto e da condividere con i potenziali investitori. A ciò si aggiunga il più generale caso, in particolare, delle micro e piccole imprese che potrebbero ritenere *a priori* insostenibile o troppo rischiosa l'opportunità di rivolgersi a credito di terzi, oppure di comparti economici in cui la cultura imprenditoriale è talvolta insufficiente a stimolare la propensione all'investimento. Tanto più in un quadro di situazione di crisi economica e produttiva generale come quella attuale, che ha colpito il tessuto produttivo regionale con particolare intensità, le asimmetrie informative possono indurre ad alzare la soglia del rischio percepito dalle imprese e dagli investitori rendendo preferibili soluzioni sperimentate ma potenzialmente dotate di meno efficienza ed efficacia. Inoltre l'asimmetria informativa, quando si tratti di nuove imprese, è essenzialmente la conseguenza della difficoltà, da parte dell'impresa finanziata, di fornire informazioni utili a valutare la componente di rischio andamentale (incompletezza informativa);

progetti di piccola dimensione. La scarsa redditività percepita relativamente all'implementazione di piccoli progetti rappresenta una barriera per l'accesso ai finanziamenti, anche nel caso in cui questi siano disponibili. In parte ciò è collegato alle difficoltà di valutazione del potenziale insito nella scalabilità e replicabilità dei progetti, di cui si è detto sopra. Si tenga conto che la limitata dimensione dei soggetti che operano nell'ambito dell'innovazione sociale offrendo servizi innovativi acuisce la percezione di un contenuto contribuito alla soluzione di problemi socialmente rilevanti. Si pensi a servizi innovativi realizzati da parte di piccole organizzazioni su piccola scala, che possono venire percepiti dalla domanda (anche pubblica) come poco incidenti sui costi complessivi oppure generatori di limitata redditività in valore assoluto da parte degli investitori;

costi di transazione. La costruzione di progetti che abbiano possibilità di finanziamento presentano costi di transazione legati all'assistenza tecnica per la progettazione, all'acquisizione dei requisiti necessari al finanziamento e alla predisposizione delle domande di finanziamento. Inoltre, l'accesso ai finanziamenti prevede notevoli barriere relative alla lentezza delle pratiche amministrative per l'approvazione dei progetti; nel caso dell'innovazione sociale questi costi sono particolarmente più rilevanti per le imprese giovani e di piccola dimensione;

Dal punto di vista dell'offerta, i principali fallimenti di mercato possono essere individuati nelle seguenti tipologie:

asimmetria informativa. Dal punto di vista dell'offerta di credito, si tratta delle situazioni in cui gli istituti finanziari o altri investitori non finanziano progetti alle PMI, anche se potenzialmente sostenibili, in quanto in possesso di informazioni insufficienti. È il caso, ad esempio, degli investimenti in prodotti nuovi o caratterizzati da tecnologie innovative su cui il mercato non ha abbastanza esperienza o informazioni, o nel caso in cui si tratti di start up o di progetti in *early stage* o di investimenti volti ad intercettare una domanda di nuovi servizi, la cui efficacia è di più difficile valutazione, in termini di effetti che spesso hanno una manifestazione differita. Tale condizione può legarsi, inoltre, ad una problematica di "reputazione" del contraente del finanziamento, secondo cui il background sociale, lavorativo e creditizio di un imprenditore può influenzare negativamente la scelta delle banche nella concessione del credito, se pur in presenza di un progetto potenzialmente solido dal punto di vista finanziario; tale condizioni tende a presentarsi quando soggetti consolidati nel terzo settore intendano modificare i propri modelli consolidati operativi per affrontare la fornitura di nuovi servizi con attraverso combinazioni tecnologiche, relazionali e nella logica stessa dell'intervento innovative;

avversione al rischio da parte delle banche. In generale, e tanto più nelle attuali condizioni di restrizione dell'offerta di credito, le banche operano le scelte di finanziamento su una base prudenziale che comporta l'assunzione di un livello di rischio di credito non ottimale rispetto alla domanda. Tale condizione può

accentuarsi, come detto, nel caso di asimmetria informativa legata ad investimenti in settori o prodotti di cui ci sono disponibili poche informazioni (tecnologie e innovazione), oppure per settori caratterizzati da un contesto di domanda particolarmente negativo, quale quello legato alla spesa sociale pubblica o, in alternativa, alla domanda privata più soggetta alle asimmetrie informative di cui sopra per servizi innovativi in risposta a bisogni individuali.. Altra situazione in cui è maggiore da parte degli istituti finanziari la percezione di rischio può verificarsi per quegli investimenti il cui ritorno finanziario si realizza solo nel lungo periodo, come per molti progetti di innovazione sociale, i cui effetti anche in termini di replicabilità e scalabilità appaiono incerti e differiti. Da questo punto di vista si osserva una notevole difficoltà nel valutare l'impatto degli investimenti che richiede procedure condivise, ma che presentano margini di aleatorietà. Se da un lato tale distorsione del mercato comporta una riduzione quantitativa dell'offerta di credito, dall'altro può implicare l'adozione di condizioni – soprattutto in termini di costo del debito e di garanzie richieste – che non possono essere soddisfatte dalle imprese e che comportano un analogo livello di domanda insoddisfatta. La limitata patrimonializzazione di molti soggetti che operano nell'ambito dell'innovazione sociale non fa che acuire l'avversione al rischio della finanza tradizionale;

manca di accesso a strumenti finanziari appropriati. Questa condizione può influenzare sotto diversi aspetti gli ambiti in cui operano le imprese, dalle difficoltà relative ai progetti innovativi, che possono richiedere un grado di elasticità maggiore del finanziamento, agli investimenti il cui ritorno economico è notevole ma si realizza in tempi relativamente lunghi, tali da richiedere l'affiancamento di contributi pubblici. Nello specifico può riguardare, ad esempio, le esigenze finanziarie legate alle diverse fasi di vita di un progetto (progettazione, ricerca e sviluppo, prototipazione, produzione, ecc), soprattutto nel campo dell'innovazione e della tecnologia. Nell'ambito degli interventi di innovazione sociale può, invece, verificarsi per la scarsa offerta di tipologie strumenti di finanziamento adeguate a progetti con alti livelli di rischio e tempi di ritorno lunghi o per la difficoltà di attribuzione di un prezzo appropriato al rischio ad essi connesso;

carezza nel sistema normativo e legale. Le incertezze relative agli aspetti legali rappresentano una barriera al finanziamento in quanto aumentano la percezione di rischio dei finanziatori, soprattutto nel caso in cui si verificano situazioni di insolvenza e sia necessario escutere le garanzie. Inoltre, va rilevato come nel settore di interesse, oggetto di revisione normativa recente (d.lgs. sul terzo settore) possano sussistere margini di incertezza nella sua applicazione. La normativa in tema di appalti pubblici, data la natura prevalentemente pubblica della domanda dei nuovi servizi, potrebbe presentare lacune nell'intercettare la effettiva valenza dei progetti innovativi e nell'adottare adeguati strumenti condivisi di rendicontazione e valutazione dei loro effetti, e, dunque della loro desiderabilità. Inoltre, soprattutto per le attività di innovazione sociale che coinvolgono una pluralità di soggetti, possono presentarsi difficoltà nell'attribuzione dei nuovi investimenti e dei loro risultati.

insufficiente progettazione/programmazione degli interventi. Significativo è il fallimento di mercato derivante dalla mancanza di una programmazione organica di modelli di intervento sulla base di analisi economiche e finanziarie di redditività. L'asimmetria informativa, che connota il campo degli interventi di innovazione sociale, rende necessaria la programmazione e la diffusione di buone pratiche sulle tipologia di interventi attivabili, sui finanziamenti disponibili - pubblici e privati - e sulla stima della redditività delle azioni nel lungo periodo, al fine di rendere gli investimenti maggiormente attrattivi e praticabili per gli investitori privati.

3.2 Analisi delle condizioni di subottimalità degli investimenti

3.2.1 Caratteristiche dell'offerta e della domanda di servizi alla persona

Gli ambiti tematici della misura faranno prioritariamente riferimento alle aree riferite a salute e benessere, cambiamenti demografici, povertà ed esclusione sociale, nei quali un ruolo preminente è assegnato ai grandi progetti in ambito sanitario e socio-assistenziale.

Le iniziative di innovazione sociale che si intende promuovere con un SF in questi ambiti, attraverso il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producano nuovi prodotti o servizi non presenti sul mercato, devono misurarsi con il contesto che determina l'offerta e la domanda dei servizi alla persona, in generale, e i servizi socio assistenziali, in specifico.

E' riconosciuto come vi sia una generale Insufficienza dell'offerta dei servizi alla persona. Le principali prestazioni alla persona sono infatti fornite da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, organizzati secondo logiche proprie, di tipo istituzionale e settoriale: le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie dei Servizi sanitari, gli interventi e le prestazioni sociali dei Comuni e loro strutture, le prestazioni specifiche di imprese, altri soggetti e iniziative private, con finalità lucrative o meno.

Il livello di servizio per la soddisfazione di tali bisogni è molto eterogeneo. Inoltre, l'offerta di tali servizi differenziata a livello territoriale: più ampia nei centri urbani, mentre diventa più scarsa nei territori con insediamenti dispersi, limitando la qualità della vita. Infine, vi sono poi barriere al ricorso ai servizi disponibili dovute a ragioni di prezzo, di informazione, di fiducia. Si tenga conto che la frammentazione, altra caratteristica di questi servizi, si traduce in una limitata informazione sulle prestazioni disponibili nei territori.

Specifici bisogni sociali -di cura e d'altro tipo - si manifestano nella vita delle persone e delle famiglie in relazioni alle diverse situazioni di vita che possono presentarsi: la presenza di figli in età prescolare, oppure scolare; la presenza di persone con bisogni di cura più o meno intensi; la mancanza di familiari di appoggio per gli anziani che vivono soli; una residenza in luogo distante da centri abitati. I bisogni possono essere, ad esempio, la custodia dei minori, la necessità di compiere visite mediche ed esami, l'assistenza a lungo termine, l'igiene personale, i pasti e la spesa, la pulizia domestica, il recupero scolastico, le riparazioni domestiche, il giardinaggio, esigenze informatiche spicciole, supporto e consulenza in materia fiscale. Le risposte disponibili a fronte di tali bisogni sono generalmente insufficienti.

Alcuni indicatori, calcolati dall'Istat, esemplificano il contesto da cui emergono i bisogni sopra indicati in Piemonte²⁴:

- la percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi socio-educativi per la prima infanzia era nel 2012 pari a 13,2% in Piemonte (a fronte del 13% valore della media nazionale, e 16,7% del Nord).
- in Piemonte i Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione è pari nel 2012 a 28,3% (70,9% per l'Italia e 64,4% nel Settentrione)
- la quota di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) è pari a 2,1% (a fronte del 4,3% dell'Italia e 5,2% del Nord).
- la quota di anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) nel 2012 è pari a 0,8% in Piemonte (1,3% per l'Italia).il dato piemontese è inferiore alla media delle regioni settentrionali con Lombardia e Veneto con valori pari a 1,4%).

²⁴ Istat, Indicatori per le politiche di sviluppo, 2017 (<http://www.istat.it/it/archivio/16777>)

Una rilevante modalità di risposta a tali bisogni (spesso la principale) è l'autoproduzione: in Italia il 38% degli adulti (in età compresa tra 15 e 64 anni) nel 2010²⁵ dichiarava di prendersi regolarmente cura di figli coabitanti, oppure di altri bambini, di adulti malati, disabili o di anziani²⁶. L'autoproduzione ha grandi valenze sul piano relazionale e affettivo, ma presenta diverse criticità. La mancanza o carenza di servizi di supporto nelle attività di cura rappresenta un ostacolo e fa ricadere le attività soprattutto sulle donne (ad esempio, l'assenza temporanea dal lavoro per accudire i figli continua a riguardare solo una quota marginale di padri). Inoltre, si rileva che oltre un milione di persone inattive (il 24% di quelle con figli minori di 15 anni o con altre responsabilità di cura) sarebbero disposte a lavorare se potessero ridurre il tempo impegnato nell'assistenza e cura. D'altra parte quasi un terzo degli occupati che hanno anche responsabilità di cura lamenta impegni lavorativi che non consentono di trascorrere il tempo desiderato con i propri cari (e, per questo, vorrebbero modificare il rapporto tra tempo dedicato al lavoro retribuito e quello impiegato in assistenza e cura).

Tuttavia, l'evoluzione sociale e demografica²⁷ porta sia ad un aumento di tali bisogni che ad una maggior difficoltà a farvi fronte attraverso l'autoproduzione.

La seconda modalità di risposta è costituita dalle risposte esterne, cioè iniziative e servizi prodotti e forniti soprattutto attraverso modalità formali, da parte di soggetti pubblici, privati e del privato-sociale.

Questo tipo di servizi viene fornito da soggetti di varia natura. Alcuni servizi sono messi a disposizione a pagamento: nel caso dei servizi pubblici, talvolta vi sono tariffe ridotte oppure nulle e, in genere, vi sono meccanismi di selezione dell'accesso; nel caso di fornitori privati il beneficiario acquista il servizio direttamente dal fornitore, oppure si avvale di un intermediario (agenzie, cooperative sociali, professionisti); molto frequente è il ricorso al lavoro sommerso.

L'offerta - e la disponibilità - di questi servizi è molto variabile sul territorio, perché sono forniti da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, secondo specifiche logiche o scelte anche differenziate localmente. Ad esempio le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie dei Servizi sanitari sovente hanno legami scarsi o limitati con gli interventi e le prestazioni sociali dei Comuni e le loro strutture. Ancora, le prestazioni specifiche di welfare aziendale fornite da imprese, e altre iniziative private, che possono avere finalità lucrative o meno risultano disgiunte dai precedenti.

Infine, come si è detto, la gamma delle risposte è generalmente più ampia nei centri urbani, mentre diventa più aleatoria nei territori con insediamenti dispersi, limitando la vivibilità: ad esempio, per gli anziani che vivono in contesti isolati, l'isolamento sociale, e l'indebolimento psico-fisico rendono difficoltoso lo svolgimento di molte attività della vita quotidiana (pratiche fiscali, previdenziali, sanitarie, obblighi tributari; trasporto; riparazioni domestiche e mantenimento).

²⁵ Indagine Istat sulle pratiche di conciliazione lavoro e famiglia (2013)

²⁶ Mentre nel 2013 il 41% dei disabili gravi riceve regolarmente assistenza dai familiari non conviventi, ed il 78% da familiari conviventi; dato tratto dall'Audizione Istat di cui sopra.

²⁷ Ad esempio, orari e modalità di lavoro più flessibili e variabili, la diffusione nuclei unipersonali e delle famiglie monogenitoriali, l'aumento dei grandi anziani, la maggior partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Anche il fronte della domanda presenta criticità. In generale, per servizi di questo tipo la domanda “effettiva” risulta inferiore al bisogno potenziale. Ciò accade in quanto l’opzione (almeno teorica) dell’autoproduzione può portare molte famiglie a sottovalutare i propri bisogni effettivi. Altre barriere all’acquisto di tali servizi sono il prezzo (attivando l’ampia disponibilità di lavoro sommerso) ma anche aspetti culturali legati allo stigma sociale, al ruolo femminile, alle consuetudini locali o la semplice riluttanza ad aprire la porta della propria abitazione. La scelta di ricorrere in via autonoma a servizi personali si scontra, peraltro, anche con la difficoltà di gestire un eventuale rapporto di lavoro. Un’indagine sul lavoro di cura in Lombardia lo testimonia²⁸: la maggioranza delle famiglie non usa o non è interessata a fruire degli aiuti che la rete dei servizi può mettere a disposizione. I motivi risiedono in “una miscela di disinformazione, pregiudizio, scarsa disponibilità a intraprendere una trafila burocratica ...”. “Le famiglie che si prendono cura risultano, dunque, poco abituate a esprimersi, propense al welfare fai-da-te, al passaparola come fonte primaria di informazione su ciò che il contesto offre in termini di aiuti possibili. Una realtà più rassegnata che rivendicativa, distante dal sistema dei servizi, interessata casomai ad avere più soldi, possibilmente senza vincoli. L’interesse maggiore è verso un aiuto “monetizzato” che dia la possibilità di un uso libero, il meno possibile vincolato delle somme ricevute.”

Una domanda debole si traduce anche nella carenza di servizi di *advocacy*, presenti per alcuni servizi (servizi scolastici e di custodia minori, tutela e assistenza disabilità, assistenti familiari).

Inoltre, domanda debole e offerta frammentata dei servizi di prossimità condizionano l’informazione sugli stessi che è disponibile per i cittadini. L’informazione risulta frammentaria e incompleta: fornita da più soggetti (enti locali e sanitari, altri fornitori quali imprese sociali e imprese private, organizzazioni di volontariato, organismi di tutela, patronati, studi medici) e attraverso vari canali, formali (sportelli, centralini telefonici, documenti cartacei, siti internet) e informali, come il semplice passaparola. Tale pluralità di fonti di informazione non assicura la completezza d’informazione né la facilità di orientamento, di comparazione e valutazione delle prestazioni disponibili alle famiglie e persone investite da un bisogno di cura.

3.3 La domanda e l’offerta dei servizi sociosanitari e sociali e il gap d’investimento

Come si evince dalle considerazioni sopra riportate, il settore del welfare presenta confini non chiaramente definiti ed è caratterizzato da una forte frammentazione delle fonti informative.

Il riferimento principale per le iniziative che l’Atto di Indirizzo della Regione intende promuovere con la misura attraverso uno SF è costituito dalle attività che operano nell’ambito dei servizi socio-assistenziali e sociali.

Nel Rapporto OASI 2016²⁹ viene proposta una ricostruzione del quadro aggiornato delle attività dell’assistenza sociale e sociosanitaria e del livello di presa in carico dei cittadini con riferimento a cinque target di bisogno sociale, attraverso una ricostruzione dettagliata dei servizi, della dotazione della rete di offerta e dell’assistenza erogata in Italia.

²⁸ Una sintesi su <http://www.lombardiasociale.it/2015/07/13/il-lavoro-di-cura-in-lombardia/>

²⁹ Cergas-Bocconi, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano, Rapporto Oasi 2016, Milano, 2016

I cinque target di bisogno individuati sono: anziani non autosufficienti, disabilità, disagio minori, salute mentale, dipendenze. La Tabella 4 evidenzia con maggior precisione le fonti che offrono definizioni dei bisogni e dei potenziali soggetti che ne sono portatori.

Tabella 4 Persone potenzialmente bisognose

Target	Definizione	Fonte
NON AUTOSUFFICIENZA ANZIANI	Persone con 65 anni e più che presentano almeno una limitazione funzionale	<ul style="list-style-type: none"> • OMS (2002) <i>Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health</i> • ISTAT (2014b), <i>Condizioni di salute, fattori di rischio e prevenzione</i>
DISABILITÀ	Persone di età compresa fra 0 e 64 anni che presentano limitazioni funzionali	<ul style="list-style-type: none"> • OMS (2002) <i>Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health</i> • ISTAT (2014b), <i>Condizioni di salute, fattori di rischio e prevenzione</i>
DISAGIO MINORI	Minori (0-17 anni) i cui diritti sanciti dalla Commissione Internazionale dei diritti dell'infanzia non vengono rispettati	<ul style="list-style-type: none"> • UN General Assembly (1989) <i>Convention on the Rights of the Child</i>
SALUTE MENTALE	Persone di età compresa tra i 18 e i 64 anni che presentano disturbi legati a disagio psichico e/o a patologie psichiatriche	<ul style="list-style-type: none"> • OMS (2014) <i>Mental Health: a state of wellbeing</i> • Ministero della Salute (2014) <i>Definizione di Salute Mentale secondo l'OMS</i>
DIPENDENZE	Persone che presentano sindrome da dipendenza (dipendenza patologica)	<ul style="list-style-type: none"> • OMS (2016) <i>Dependance Syndrome</i>

Fonte: Rapporto OASI, 2016.

Il calcolo effettuato per giungere alla quantificazione delle persone potenzialmente rientranti in ciascuna categoria è stato realizzato attraverso l'utilizzo di diverse fonti, adottando ipotesi ad hoc tali da fornire una stima attendibile.

Lo studio esamina solo servizi reali, detti anche *in kind*, e non vengono quindi considerati i trasferimenti monetari, in coerenza con l'obiettivo di determinare una stima il più possibile vicina alla reale copertura del bisogno assistenziale dei target in analisi (Tabella 5).

Inoltre, nelle stime elaborate non si tiene conto, per il target anziani non autosufficienti, disabilità e disagio minori, dei servizi di tipo sanitario, nonostante il sistema sanitario italiano sia parte del sistema di offerta - in realtà per quote limitate- rivolto a soddisfare i bisogni di salute da essi manifestati, in forza del carattere universalistico che lo contraddistingue.

Tabella 5 Filiera dei servizi sociosanitari e sociali

		TIPOLOGIE DI SERVIZI CONSIDERATI		
		SANITARIO	SOCIOSAN	SOCIALE
NON AUTOSUFFICIENZA anziani	//		Strutture residenziali	Strutture comunitarie e altro (es. centri estivi) e misure per l'alloggio
			Centri diurni	Centri di aggregazione e altro semiresidenziale
			Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)	Assistenza domiciliare socio-assistenziale (SAD)
DISABILITA'	//		Strutture residenziali	Strutture comunitarie e altro (es. centri estivi)
			Centri diurni, anche estivi	Ludoteche, laboratori e altre attività in strutture a ciclo diurno o semi-residenziale
			Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)	Assistenza domiciliare socio-assistenziale (SAD)
DISAGIO MINORI	//		Strutture residenziali	Strutture comunitarie
				Centri diurni, centri per la famiglia, altri servizi diurni
				Assistenza domiciliare socio-assistenziale
SALUTE MENTALE	Dipartimento di Salute Mentale – Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura (SPDC)	Centro di Salute Mentale (CSM)	Centri a ciclo diurno	
	Dipartimento di Salute Mentale – Day Hospital psichiatrico	Centri diurni (CD) / semiresidenziale		
	Specialistica ambulatoriale psichiatria	Strutture residenziali (SR)		
DIPENDENZE	Dipartimento dipendenze patologiche (ASL)	Assistenza domiciliare	Strutture comunitarie o a ciclo diurno	
	Ser.T./Ser.D.	Strutture residenziali	Assistenza domiciliare socio-assistenziale (SAD)	
	Centri/servizi di accoglienza	Centri diurni (CD) / semiresidenziale		

Fonte: Rapporto OASI, 2016.

La Tabella 6 riporta il quadro a livello nazionale della capacità produttiva complessiva della rete di offerta rivolta ai cinque target oggetto dell'analisi e comprende esclusivamente le dotazioni di posti disponibili in strutture residenziali e semiresidenziali. Emerge il primato della dotazione della rete di offerta dedicata agli anziani non autosufficienti, i cui posti rappresentano circa il 68,8% della disponibilità dei servizi rivolti a tutti i target analizzati nello studio (369.739 posti in totale). La capacità produttiva del sistema di offerta appare inoltre maggiormente orientata alla fornitura di servizi di tipo sociosanitario rispetto a servizi di tipo sociale; i primi rappresentano infatti l'89,2% del totale dei posti disponibili nel complesso, pur con differenze per i diversi tipi di target di bisogno considerati.

Tabella 6 Capacità produttiva del sistema socioassistenziale e sociale

Target	CAPACITÀ PRODUTTIVA COMPLESSIVA DEL SISTEMA		
	SAN	SOCIOSAN	SOCIALE
NON AUTOSUFFICIENZA anziani	//	233.317	21.004
DISABILITÀ	//	52.867	2.402
DISAGIO MINORI	//	6.498	12.262
SALUTE MENTALE	5.755	25.834	2.968
DIPENDENZE	n.d.	6.189	643

Fonte: Rapporto OASI, 2016.

Dopo aver presentato la stima del bisogno potenziale, lo studio effettua una mappatura della dotazione della rete di offerta a livello nazionale e degli utenti in carico ai diversi servizi, per giungere a stimare il tasso di copertura del bisogno dei target considerati (Tabella 7); quest'ultimo è ottenuto come rapporto tra il numero di utenti in carico ai servizi considerati e la stima del bisogno potenziale³⁰. Tabella 7 Tasso di copertura dei servizi in Italia

Target	Descrizione target	Pop. di riferimento	Stima bisogno potenziale	Utenti in carico ai servizi	Tasso di copertura servizi sociosanitari	Tasso di copertura servizi sociali
NON AUTOSUFFICIENZA anziani	Anziani (≥ 65 anni) con limitazioni funzionali	12.639.829	2.713.406	1.323.865	28,0%	20,8%
DISABILITÀ	Alunni con disabilità + persone 15-64 anni con limitazioni funzionali	43.744.524	699.000	195.380	28,0%	
DISAGIO MINORI	Minori i cui diritti sono a rischio	10.022.928	Non è possibile raggiungere una stima	758.713	//	
SALUTE MENTALE	Prevalenza annuale negli adulti	37.022.470	2.653.162	//	//	
DIPENDENZE	Droga + Alcool negli adulti	37.022.470	2.850.683	//	//	

Fonte: Rapporto OASI, 2016.

Relativamente al target anziani non autosufficienti, il tasso di copertura si attesta al 28,0% del bisogno potenziale per i servizi sociosanitari e al 20,8% per i servizi sociali³¹. Due situazioni molto diverse si

³⁰ Per ridurre il rischio di sovrapposizioni, il tasso di copertura è stato distinto fra servizi sociosanitari e servizi sociali: è infatti probabile che una stessa persona ricorra sia a servizi di tipo sociale che di tipo sociosanitario, ad esempio di ADI (Assistenza domiciliare integrata) di SAD (Servizi di assistenza domiciliare), integrandoli fra loro.

³¹ È possibile che anche all'interno di questi valori siano presenti dei doppi conteggi di utenti (per esempio un anziano che ricorra contestualmente ad ADI -Assistenza domiciliare integrata- e centri diurni integrati), che, tuttavia non inficiano l'ordine di grandezza delle stime.

configurano relativamente al tasso di copertura del bisogno delle persone con disabilità e dei minori in situazione di disagio: il primo è complessivamente pari al 28%, mentre il secondo non viene calcolato in quanto risultano di difficile identificazione sia la stima del bisogno potenziale sia la corretta stima degli utenti in carico al sistema a causa della frammentazione dei servizi e delle fonti informative. Rispetto agli individui con disagio mentale e con dipendenza patologica, invece, non è stato possibile determinare il tasso di copertura del bisogno. È importante sottolineare, comunque, che se si considera la presa in carico sanitaria sotto il profilo dei ricoveri e dei Ser.D. (Servizi pubblici per le dipendenze) si registra una copertura per i due target rispettivamente pari all'8,0% e al 5,0%. D'altro canto, approfondendo il solo target degli utenti con disagio psichico, se venisse utilizzata la stima del numero di utenti presi in carico dal DSM, proposta in altra parte dello studio stesso, il tasso di copertura farebbe registrare dei valori compresi tra il 22,3% e il 34,1%.

Una stima più accurata, dovrebbe essere integrata dal supporto offerto per la permanenza presso il domicilio e i contributi economici comunali³²: nei primi si includono i servizi sociali professionali, di intermediazione abitativa, per l'integrazione sociale, educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo, di prossimità, di telesoccorso e teleassistenza, voucher, assegni di cura, buoni sociosanitari e altri servizi di supporto; nelle seconde invece si includono tutti i trasferimenti in denaro di provenienza comunale per il pagamento di interventi e servizi.

L'analisi, mettendo in luce la varietà e frammentarietà dell'offerta (in termini di soggetti offerenti che di modelli di servizio), conclude che la copertura del bisogno è estremamente parziale: per ognuno dei cinque target considerati la componente prevalente dei potenziali utenti non è in carico al sistema di offerta di servizi pubblici di tipo sociale o sociosanitario. In alcuni ambiti (dipendenze e salute mentale) si rileva una significativa presa in carico dalle strutture sanitarie; peraltro, anche considerando questa componente di utenza, i tassi di copertura del fabbisogno rimangono estremamente limitati.

I limitati tassi di copertura conducono all'assenza della presa in carico oppure ad una compensazione con una consistente spesa privata; inoltre determinano una diffusa tendenza da parte degli utenti a rivolgersi all'offerta disponibile indipendentemente dai livelli di appropriatezza: anche nelle regioni dove i sistemi sociali e sociosanitari sono maggiormente diffusi il ricorso a prestazioni in ambito sanitario è particolarmente elevato.

Come si desume dall'analisi sopra riportata, la formulazione del fabbisogno di investimenti per l'insieme dei servizi sociosanitari appare alquanto complicato, non potendo contare su una sufficiente solida della stima sia del fabbisogno sia dell'offerta necessaria a soddisfarlo.

Come si è visto i bisogni sociali, ancorché, in generale, ampiamente insoddisfatti, sono largamente condizionati dalle trasformazioni sociali in corso delineate nella prima parte del rapporto (par. 2.1).

L'offerta, inoltre, ha un ruolo rilevante nel determinare la domanda effettiva, che pertanto può difficilmente essere presa a base di riferimento per un calcolo del gap effettivo di investimenti nel settore necessari a soddisfare le esigenze della società.

In aggiunta, si deve tenere conto che le diverse modalità con le quali i bisogni socio assistenziali possono essere soddisfatti rendono complicata e aleatoria la quantificazione delle risorse necessarie: si pensi alle diverse alternative possibili fra tipologia di servizi *in kind*, oppure fra il ricorso al mercato privato, come ad

³² Anche in questo caso, l'omissione non è in grado di alterare l'ordine di grandezza delle stime.

esempio nel caso degli anziani non autosufficienti. Come si è visto la risposta ai bisogni delle famiglie che si trovano ad affrontare situazioni di non autosufficienza può trovare soddisfazione in molteplici tipologie di servizi per rispondere, ad esempio, all'evoluzione che subisce il bisogno nel tempo: ma il ricorso a talune tipologie di servizio piuttosto che ad altre, può anche derivare dal tentativo delle famiglie di rispondere comunque ad un bisogno utilizzando tutte le opzioni di offerta a disposizione, in modo da ovviare alla carenza di servizi 'appropriati' a quel tipo di bisogno nel sistema pubblico.

In certo senso è l'eterogeneità nella risposta ai bisogni sociali emergenti e latenti alla base della necessità di innovazione sociale, che mira ad affrontare sia le ristrettezze di tipo finanziario al finanziamento dei servizi di welfare sia a prevedere un'estensione dei servizi tanto sul piano qualitativo che quantitativo, attraverso mix differenziati di servizi dedicati a rispondere a ciascun tipo di bisogno.

Tenuto conto della mappa fornita dalle considerazioni sopra esposte, si può tentare di tracciare alcune congetture sul potenziale di domanda di investimento insoddisfatta tenendo conto che le proiezioni della spesa³³. La variabile guida nelle stime sul fabbisogno futuro per questi servizi è generalmente la variabile demografica (invecchiamento della popolazione): l'utilizzo di parametri di spesa pro capite (opportunamente specificata rispetto al bisogno/funzione) 'storici' in funzione previsiva, si scontra, tuttavia, con la sottostima del fabbisogno effettivo che essi incorporano, alla luce dell'analisi presentata sopra, risultano sottostimati. In effetti, tali parametri sottostimano l'effettivo fabbisogno, rappresentando solo la parte coperta dei bisogni presenti nella società: l'analisi precedente, da questo punto di vista, ha messo in evidenza tassi di copertura rispetto al bisogno emergente significativamente contenuti per talune funzioni.

Inoltre, occorre rimarcare come la variabile da prendere in esame ai fini della valutazione del gap di investimento con riferimento all'attuazione dello SF, non sia tanto la spesa complessiva per le funzioni socio-assistenziali, quanto la spesa per investimenti, con riferimento all'articolo 37 (2) (a) del Regolamento recante disposizioni comuni n. 1303/2013 .

La soluzione che si propone è simile a quanto previsto nel Rapporto sull'Impact Investing promosso in ambito G8, sopra richiamato, per quanto riguarda i driver esplicativi del gap in prospettiva ma se ne discosta in quanto qui si fa riferimento alla sola spesa per investimenti.

Nel rapporto si sostiene l'esistenza di un gap tra spesa pubblica necessaria e spesa pubblica sostenibile che tende ad acuirsi in prospettiva.

Si assume che i bisogni sociali siano soddisfatti da un tasso di crescita della spesa pubblica pari a quello medio registrato negli anni pre-crisi (1997-2007), e, ipotizzando un valore di spesa pubblica sostenibile allineato a quello registrato nel 2013, il gap tra bisogni sociali e spesa pubblica è stimato, per il periodo 2014-2020, per l'Italia, in circa 150 miliardi di euro. I risultati sono rappresentati nella Figura 12 .

³³ Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria generale dello Stato, Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, rapporto. N.17, 2016

Figura 12 Proiezione della spesa sociale non coperta 2014-2020 in Italia

La proiezione del gap della spesa sociale potenzialmente non coperta si aggira intorno ai 171 miliardi di €



Fonte: Elaborazione Dipartimento di Management Università La Sapienza da dati ISTAT, (2013), Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione.

Fonte: tratto da 'La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8, 2014'

Prendendo a riferimento l'anno 2013, si introduce un'ipotesi stringente, circa la sostenibilità della spesa in quell'anno: in ogni caso si fa riferimento ad un concetto di sostenibilità che esula dalla considerazione in merito all'effettivo tasso di copertura dei bisogni e, dunque, le previsioni non terranno conto del basso tasso di copertura che connota le prestazioni di servizi socio assistenziali già nell'anno iniziale. Il tasso di copertura, come si è visto, è peraltro difficilmente stimabile in termini quantitativi precisi, quanto piuttosto come ordine di grandezza. Comunque l'introduzione nella stima del tasso di crescita nel periodo pre-crisi ha il merito di cogliere il fabbisogno che si è aperto a seguito della crisi, più in generale, e, in specifico, del processo di consolidamento dei conti pubblici che ne è seguito.

Qui adottiamo un diverso metodo di calcolo che approssima il fabbisogno, tenendo conto dei dati disponibili e dei fattori che guidano i bisogni. Sono stati presi in considerazione:

1. la dinamica degli investimenti fissi lordi a livello nazionale per la branca di attività economica 'Assistenza sociale', per individuare il trend, separatamente per il periodo 2000-2008 e 2000-2014 (ultimo anno disponibile della serie pubblicata da Istat)
2. la dinamica della popolazione degli ultrasessantacinquenni, come principale driver dell'evoluzione della domanda di servizi socioassistenziali, che consenta di formulare ipotesi di stima praticabili
3. i dati forniti dall'Agenzia per la Coesione territoriale sui conti pubblici territoriali relativamente alla spesa per investimento consolidata delle Amministrazioni centrali, regionali, locali per settore di spesa in Piemonte³⁴. E' stato selezionato il settore di attività dell'intervento pubblico (secondo il sistema di classificazione delle funzioni delle Amministrazioni Pubbliche, COFOG) corrispondente a gli 'Interventi in campo sociale (assistenza e beneficenza).

³⁴ I conti regionali Istat relativi agli investimenti fissi lordi non consentono di scorporare il settore 'assistenza sociale' dall'insieme delle 'attività dei servizi sanitari e assistenza sociale).

Se si esamina la dinamica fra il 2000 ed il 2014 della spesa per investimenti nella branca 'Assistenza sociale' a livello nazionale (non essendo disponibile il dato regionale) si osserva un andamento crescente nel periodo 2000-2007, mentre nel periodo successivo si avvertono le difficoltà finanziarie citate e la dinamica degli investimenti, benché volatile, tende ad avere un andamento recessivo.

La dinamica dello stock di capitale nel medesimo settore dimostra una tendenza crescente, ma con una forte rallentamento della crescita a partire dal 2012, risentendo, con un certo ritardo - come è prevedibile che avvenga - della caduta del flusso di investimenti.

Questa dinamica ci suggerisce che fino al 2014, pur non essendo soddisfatti i bisogni sociali che si rivolgono a questa branca produttiva - come l'analisi precedente ha cercato di motivare - si assisteva ad una crescita della dotazione di capitale per abitante che mirava a rispondere ai bisogni crescenti generati dalle dinamiche sociali (pur con il forte rallentamento nel triennio 2012-2014). Possiamo allora assumere che l'interruzione di quella dinamica abbia creato un ampliamento del gap già preesistente (prima documentato con l'analisi di OASI, fra fabbisogno di investimento potenziale ed effettivo).

Le stime effettuate, nel seguito, si riferiscono a questa parte del gap d'investimento, per la quale è possibile effettuare alcune ipotesi.

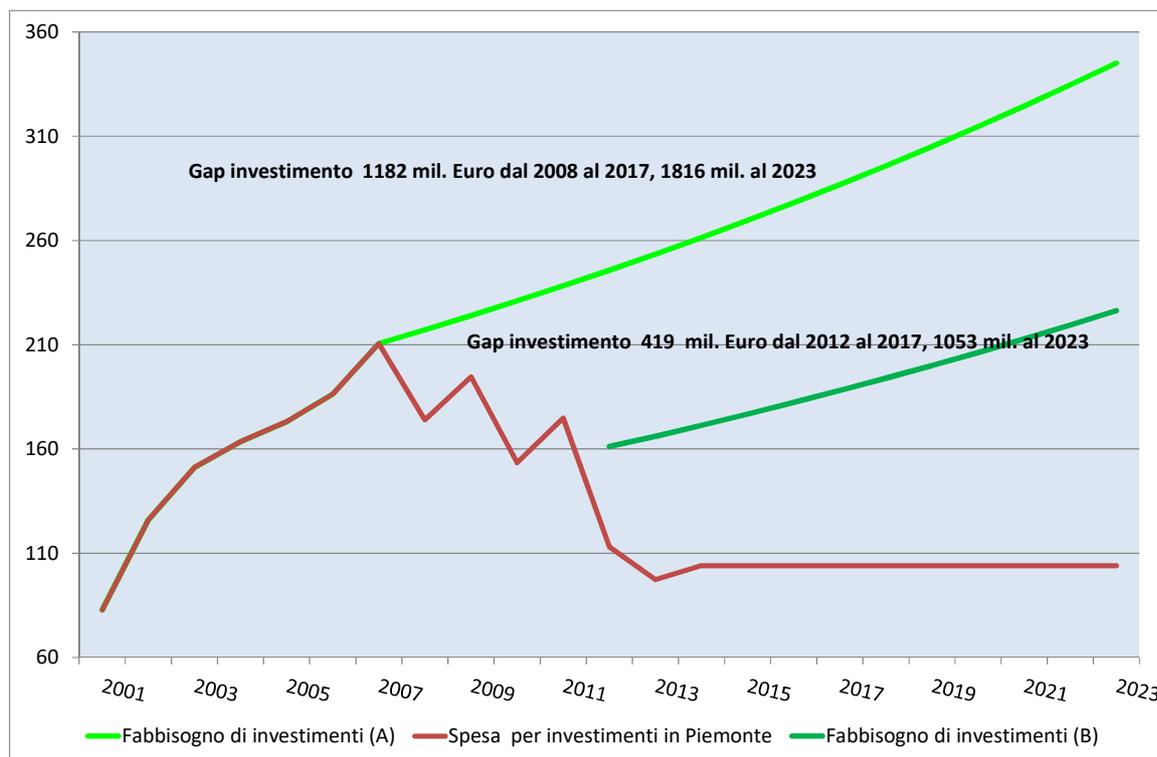
E' stata stimata questa parte del fabbisogno potenziale proiettando la spesa del 2008 negli anni successivi e fino al 2022 ai tassi del periodo 2000-2008 (relativi alla dinamica degli investimenti nazionali nella branca Assistenza sociale) e confrontandola con la serie della spesa effettiva e baseline: questa è stata costruita con i dati effettivi fino al 2014 ed ipotizzando, per il periodo successivo, la stabilizzazione degli investimenti sul livello raggiunto nel medesimo anno 2014.

Questa stima si è avvalsa della disponibilità dei dati regionali della spesa in conto capitale dei Conti economici territoriali, a cui sono state applicate le dinamiche sopra descritte, osservabili a livello nazionale (che presentano un maggior grado di affidabilità).

Poiché la spesa in conto capitale in Piemonte nella prima parte degli anni 2000 ha avuto un andamento molto espansivo (superiore alla media italiana) raggiungendo un massimo nel 2008, abbiamo ritenuto di poter assumere come valori indicativi per l'anno base della proiezione sia il valore massimo del 2007 (ipotesi alta), sia il valore medio degli investimenti del periodo 2001-2007 (ipotesi bassa).

La Figura 13 illustra l'andamento sulla base delle ipotesi adottate ed evidenza, nell'area sottesa alle due linee del fabbisogno (fino alla linea tendenziale), il gap d'investimento.

Figura 13 Gap d'investimento in Piemonte



Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat e Agenzia per la Coesione territoriale

Il gap d'investimento in Piemonte risulterebbe, secondo queste assunzioni, compreso fra i 1182 milioni di euro nell'ipotesi più elevata e i 419 milioni di euro in quella più contenuta fino al 2017; calcolato al 2022 il valore del gap risulterebbe, rispettivamente, di 1816 e di 1853 mil. di Euro per l'ipotesi 'bassa' e l'ipotesi 'alta'.

4 Analisi delle lezioni apprese dall'impiego di strumenti analoghi

4.1 Le ipotesi di strumento finanziario nel POR FESR

Nel POR si prendeva in considerazione la possibilità di attivare, a supporto dell'Azione III.3c.7.1 "Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici", uno strumento a sostegno della finanza obbligazionaria (Fondo Mini bond).

La fase di definizione dell'azione, anche a seguito del confronto con l'AdG, ha indotto l'Amministrazione a rivedere la scelta iniziale per orientarsi su strumenti finanziari di natura diversa.

Un prima considerazione riguarda la necessità che lo SF debba garantire una governance efficace, limitando il più possibile i passaggi procedurali per l'identificazione e selezione dei destinatari finali delle operazioni, al fine di poter assicurare un adeguato assorbimento delle risorse e tempi certi, anche a fronte della complessità di specifici strumenti, come nel caso dei Mini bond.

Questi infatti coinvolgono numerosi soggetti per i quali l'utilizzo dello strumento finanziario deve risultare vantaggioso (le imprese emittenti e gli operatori del circuito di intermediazione diretto tra risparmio e investimento, quali advisor, società di rating, investitori, etc..)

Le semplificazioni previste dal quadro normativo per gli emittenti rappresentano la condizione necessaria, ma non sufficiente, per assicurare un adeguato sviluppo del mercato. In particolare si rendono necessari alcuni requisiti per il successo dello strumento che rendono le operazioni alquanto complesse, in quanto si richiede che la Regione contribuisca ad un supporto di sistema, che include:

- l'offerta di misure agevolative di diversa natura finalizzate a ridurre, direttamente o indirettamente, i costi monetari o figurativi di emissione/negoziazione degli strumenti finanziari e aumentare la trasparenza nei confronti degli investitori;
- il sostegno alle operazioni mediante l'offerta di sistemi di garanzie, pubbliche e private, anche parziali, che mitighino (senza annullare) il rischio degli operatori economici coinvolti e, più in generale, disegnare specifiche procedure per aumentare la capacità di recupero del credito in caso di insolvenza degli emittenti;
- azioni volte ad accrescere la liquidità dei mercati, per agevolare l'ingresso di nuovi investitori, prevedendo l'operatività, anche come opzione, di *liquidity provider/market maker*.

Si tenga anche presente che un intervento diretto mediante acquisto di obbligazioni, sinergico all'operatività del Fondo di garanzia, potrebbe essere sostenuto solo attraverso ulteriori risorse a valere sul bilancio regionale. In ragione delle limitate risorse a disposizione lo SF dovrebbe limitarsi ad un Fondo di Garanzia (eventualmente integrata da un finanziamento a fondo perduto a copertura dei costi di emissione) rivolto agli investitori che acquistano Mini bond per ridurre il rischio di credito, piuttosto che ad un Fondo di investimento per l'acquisto Mini bond.

Le emissioni di Mini bond devono essere vincolate a progetti di sviluppo imprenditoriale, ovvero alla presenza di un chiaro piano strategico e industriale di medio-lungo termine in grado di aumentare la capacità di generare cassa. Sono, pertanto, da escludersi le operazioni di mera efficienza finanziaria (differenziazione delle fonti di approvvigionamento, esigenze immediate di cassa, sostituzione/rifinanziamento/rimborso di debito pre-esistente, ecc.) o di "sopravvivenza" dell'azienda (ristrutturazione del debito, capitale circolante, ecc). In particolare, le imprese target possono essere rappresentate da Piccole e Medie Imprese non quotate (diverse dalle banche e dalle microimprese) con assenza di procedure concorsuali (con l'esclusione quindi di aziende interessate da *turnaround*).

Si individuavano come destinatari di riferimento aziende con fatturato maggiore di 2 milioni di euro e con un numero di dipendenti superiore a 10, operanti in nicchie di mercato in forte crescita o innovative o con grandi portafogli ordine, ma che sono sottocapitalizzate o caratterizzate da fatturati troppo piccoli per sostenere gli investimenti necessari all'espansione del proprio business. Si dovrà, quindi, trattare di aziende sane con fatturato in crescita (EBITDA positivo negli ultimi 2-3 anni) e con buone performance negli ultimi esercizi e precisi programmi di crescita, buona o potenziale apertura internazionale, buon livello tecnologico e buon grado di innovazione di prodotto o di processo.

Invece per quanto riguarda le caratteristiche dell'emissione dei Mini bond, alla luce delle tendenze del mercato, gli interventi dovrebbero sostenere operazioni prevalentemente ricomprese tra i 5 e i 25 milioni di euro.

Per le ragioni sopra esplicitate, emerse nel corso della valutazione dello SF, la proposta iniziale contenuta nel POR FESR appare di più difficile adozione per le seguenti ragioni:

- complessità dello strumento che richiede azioni di sistema

- limitatezza delle risorse a disposizione sul Por Fesr
- le caratteristiche delle imprese destinatarie della misura, costituite da attori del non profit - nel quale un ruolo rilevante è svolto dalla cooperazione sociale- non pare sufficientemente aderente al profilo che viene più sopra disegnato
- Analogamente per quanto riguarda la taglia delle operazioni consigliabile, che, per le stesse ragioni, appare alquanto elevata.

A ciò si aggiunga che gli investitori attribuiscono al mercato un rischio ancora elevato, fenomeno alimentato anche dall'assenza, nella maggioranza dei casi, di un rating per la valutazione del rischio da parte degli investitori e delle imprese emittenti.

Le PMI in generale, come osservato nel par. 2.6.3 per le PMI non profit, sono caratterizzate da una cultura di governance scarsamente predisposta a confrontarsi con il mercato del capitale.

Alla luce di quanto sopra esposto, si è ritenuto che lo strumento finanziario più aderente a fallimenti di mercato specifici che affrontano i beneficiari individuati nell'Atto di indirizzo per gli investimenti innovativi con effetti socialmente rilevanti consista nella costituzione di un Fondo rotativo specifico di finanza agevolata.

Tale conclusione si è avvalsa anche dai risultati emersi da azioni di confronto fra l'Ires, l'AdG e soggetti interessati all'implementazione dell'Azione.

L'Ires e la Regione Piemonte, infatti, hanno ritenuto opportuno attivare un confronto con i soggetti interessati (cooperazione sociale, acceleratori, partner istituzionali, fondazioni bancarie) volto a raccogliere spunti utili alla definizione delle misure di agevolazione previste dall'Atto di Indirizzo, in modo da rispondere ai bisogni delle imprese sulla base delle progettualità in atto sul territorio, raccogliendo spunti utili alla definizione delle misure di agevolazione finanziate da fondi POR FESR previste nell'atto di indirizzo We.ca.re.

A tal fine è stato organizzato un Workshop (13 luglio 2017), articolato in due distinte sessioni di lavoro, a cui sono stati inviati a partecipare - insieme ai referenti dell'Ires Piemonte, della Regione Piemonte e di Finpiemonte - rispettivamente: le rappresentanze della cooperazione sociale (Sessione 1) e gli incubatori, gli acceleratori e i centri per l'innovazione sociale (Sessione 2), rispettivamente sulla linea A (progetti di rilevanti dimensioni da parte delle PMI non profit in forma singola o associata) e linea B (soluzioni innovative di piccolo taglio di micro e piccole imprese). Insieme a questi soggetti, hanno partecipato al workshop anche i rappresentanti di enti ed esperti attivi nell'innovazione sociale.

Gli incontri sono stati realizzati con il supporto di un facilitatore, nell'intento di far emergere una mappa dei problemi ma anche delle opportunità che, con il sostegno dell'azione regionale, potrebbero essere colte per offrire soluzioni ai primi.

I risultati del confronto hanno offerto un contributo, oltre che alla definizione della misura del POR FESR, utile alla valutazione ex ante dello strumento finanziario.

Questi contributi sono stati attentamente considerati nella progettazione dello SF come definito nel seguito del rapporto.

4.2 Gli strumenti analoghi nella passata programmazione

Fra gli SF utilizzati nella programmazione 2007-2013, che sono stati evidenziati nel Rapporto di valutazione ex ante degli strumenti finanziari del Por Fesr 2014-2020 di novembre 2015 (aggiornato ad agosto 2017) si riportano, di seguito, quelli maggiormente assimilabili alla tipologia di strumento finanziario adeguata ad affrontare il gap di investimento rilevato.

Nel caso dei soggetti beneficiari individuati si è visto come la patrimonializzazione sia un aspetto rilevante per garantire una maggior solidità della struttura operativa soprattutto nel caso dei soggetti di maggiore dimensione (verosimilmente beneficiari della linea A).

Pertanto fra le misure indicate nel Rapporto citato, due risultano particolarmente aderenti alle difficoltà individuate: la misura del Piano Straordinario per l'occupazione (Asse IV - Misura IV.1 e Asse II - Misura 3.b Più Sviluppo) e la Legge regionale 23/04- Cooperazione, entrambe realizzate con l'utilizzo di fondi provenienti dalla Banca Europea per gli Investimenti.

La tabella che segue sintetizza le misure coinvolte e, per ciascuna di queste, le dotazioni iniziali, successivamente ri-determinate/incrementate grazie alle economie accertate, soprattutto sulle misure Cooperazione e Più sviluppo, e alle risorse BEI ancora a disposizione, di cui verrà dato conto nella parte descrittiva dedicata a ciascuna misura.

Tabella 8 Loan for SMEs: Soggetti gestori e dotazione finanziaria

Fondo	Soggetto Gestore	Dotazione finanziaria
1. Piano Straordinario per l'Occupazione - Asse IV - Misura IV.1 Agevolazioni per il rafforzamento della struttura patrimoniale delle PMI mediante prestiti partecipativi	Finpiemonte	25.000.000 Euro (DGR 15-4171 23.07.2012)
3. Legge regionale 23/04. Cooperazione	Finpiemonte	5.000.000 Euro (DGR 15-4171 23.07.2012)
Totale		70.000.000

Di seguito vengono enucleate le specifiche di attuazione per le singole Misure coinvolte e le principali evidenze circa la loro operatività al 31/12/2014 in relazione all'utilizzo della provvista BEI, erogata in quattro *tranches* tra il 07/01/2013 e il 29/11/2013.

4.2.1 Piano straordinario per l'occupazione. Asse IV. Misura IV.1 - Agevolazioni per il rafforzamento della struttura patrimoniale delle PMI mediante prestiti partecipativi

Approvata con D.D. n. 180 del 12.07.2010, la misura è finalizzata a rafforzare la solidità patrimoniale delle PMI, attraverso la concessione di finanziamento e di un contributo alle imprese i cui soci abbiano deliberato un aumento di capitale di almeno 50.000 euro, a fronte di programmi di miglioramento aziendale. Nel suo impianto iniziale, l'aiuto si concretizzava nella concessione di:

- un *finanziamento agevolato*, a copertura del 100% dell'aumento di capitale sociale, erogato in un'unica soluzione, per il 70% con fondi regionali a tasso zero (fino a un massimo di 1.000.000 euro) e per il 30% con fondi bancari, alle condizioni previste da apposite convenzioni, e da restituire in 60 mesi (di cui 12 di preammortamento);
- un *contributo a fondo perduto*, fino al massimo del 5% della quota di finanziamento erogata con fondi pubblici regionali (nei limiti dell'intensità d'aiuto prevista dal bando) ed erogato in un'unica soluzione.

Tale misura è stata la prima su cui si è fatto ricorso della provvista BEI³⁵, prevedendo l'assegnazione di 25 milioni di euro in modo da evadere la lista d'attesa delle domande ammesse ma senza copertura finanziaria. L'utilizzo della provvista BEI ha permesso di mantenere intatti i contenuti della misura, mentre la struttura del finanziamento ha assunto nuove caratteristiche: l'agevolazione, pur rientrando all'interno della misura dei Prestiti partecipativi, prevede una quota di intervento pubblico che copre fino all'80% (anziché al 70%) dell'importo dei prestiti erogati, con un tasso di interesse non più pari a zero ma definito al momento delle erogazioni delle *tranche* di risorse BEI. Per la restante quota di competenze della banca, è stato applicato il tasso previsto dalla Convenzione stipulata con gli istituti di credito. Inoltre, anche la quota di contributo a fondo perduto (pari al 5% del finanziamento agevolato) è stata eliminata.

La misura, oltre alla provvista BEI, ha usufruito di un successivo incremento per un importo massimo di 37.300.000 euro (D.D. n.264 01/07/2013), di cui sono stati utilizzati circa 21,4 milioni.

A valere su questa misura, attraverso la provvista BEI sono stati concessi circa 46,5 milioni di euro a beneficio di 125 PMI. Su questa misura la Regione ha deciso di potenziare l'agevolazione fornita con il finanziamento BEI prevedendo contributi a fondo perduto nell'ordine del 5-10% dell'importo dell'investimento con proprie risorse.

Tabella 9 Principali dati di attuazione della Misura "Agevolazioni per il rafforzamento della struttura patrimoniale delle PMI mediante prestiti partecipativi" al 31/12/2014

Tranche BEI	N° operazioni	Finanziamenti richiesti (€)	Finanziamenti ammessi (€)	Quota BEI (€)	Quota Banca (€)
Tranche I	69	34.072.500	32.687.000	25.000.000	7.687.000
Tranche II	56	30.345.300	28.268.100	21.430.480	6.837.620
Totale	125	64.417.800	60.955.100	46.430.480	14.524.620

4.2.2 Legge regionale n.23/2004 - Cooperazione

La misura è stata istituita per promuovere programmi di investimento e una maggiore capitalizzazione di cooperative a mutualità prevalente e dei loro Consorzi. Essa prevede l'erogazione di:

³⁵ D.G.R. 15-4171 del 23.07.2012.

- finanziamenti a tasso agevolato - con le provvidenze del Fondo rotativo “Fondo regionale per lo sviluppo e la promozione della cooperazione”, costituito interamente da risorse regionali – per investimenti di importo complessivo non inferiore a 15.000 euro (IVA esclusa) e finalizzati alla realizzazione di investimenti (da effettuare sul territorio regionale) in macchinari, attrezzature, arredi, automezzi e/o all’acquisto o costruzione di immobili, attivazione o adeguamento di impianti tecnici e dei locali necessari per l’esercizio delle attività;

un contributo a fondo perduto, per una quota del 40% della spesa ammissibile, per investimenti di importo complessivo non inferiore a 10.000 euro (IVA esclusa) e non superiori a 125.000 euro e finalizzati;

- alla copertura delle spese generali di avviamento e delle spese di assistenza tecnica-gestionale connesse all’attività;
- all’introduzione e sviluppo dei sistemi di certificazione di qualità e della rintracciabilità dei prodotti (spese per ottenere le certificazioni ISO di prodotto, di sistema e ambientali);
- alla creazione di reti commerciali, in via telematica;
- alla formazione professionale e manageriale dei soci;
- all’introduzione e consolidamento di sistemi di rendicontazione sociale e di controllo di gestione (bilancio sociale, bilancio ambientale, bilancio di sostenibilità e controllo di gestione).

Le risorse stanziare per la gestione del Fondo rotativo e le caratteristiche del finanziamento a tasso agevolato per la realizzazione di investimenti produttivi e immobiliari da parte delle società cooperative a mutualità prevalente e dei loro Consorzi non consentivano in tempi adeguati il finanziamento dei progetti in lista d’attesa mediante i rientri rateali dei finanziamenti in ammortamento. In considerazione di ciò, con D.G.R. 20 giugno 2013 n. 6-5984, è stata destinata al finanziamento delle domande una quota, pari a 5 milioni di euro, dei 25 milioni della seconda *tranche* di erogazione di fondi BEI, ulteriormente incrementata con altri 5 milioni di euro (quest’ultima *tranche* non è stata completamente utilizzata). Nel 2014 sono state accertate economie pari a 1.414.965,49 euro confluite nel medesimo anno nella dotazione della misura *Supporto a progetti di investimento e sviluppo delle PMI*, finanziata con le risorse della L.R. 34/2004, di seguito descritta.

Su questa misura sono state presentate 67 domande; di queste, nell’85% dei casi è stato concesso il finanziamento e nel 79% sono state erogate le risorse richieste. La tabella che segue rende conto esclusivamente del dato relativo a queste ultime (53 domande) pratiche³⁶.

A fronte di circa 11 milioni di euro di finanziamenti richiesti - di cui circa 10,1 milioni concessi – risultano concessi circa 8,6 milioni di finanziamento BEI.

Tabella 10 Principali dati di attuazione della Misura “Legge regionale 23/04 – Cooperazione” al 31/12/2014

Tranche BEI	N° operazioni	Finanziamenti richiesti (€)	Finanziamenti ammesso (€)	Quota BEI (€)	Quota Banca (€)
Tranche I	53	10.942.133	10.100.040	8.585.035	1.515.006

³⁶ Le restanti pratiche si trovano al momento in cui si scrive ancora in stato di istruttoria bancaria.

5 Analisi quantitativa e qualitativa dello strumento finanziario

L'articolo 37 (2) (b) del Regolamento recante disposizioni comuni n. 1303/2013 richiede alla valutazione ex ante degli strumenti finanziari una verifica del valore aggiunto apportato dagli strumenti che si ritiene saranno sostenuti dai fondi SIE, della loro coerenza con le altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato e le loro implicazioni in materia di aiuti di Stato e di proporzionalità dell'intervento al fine di contenere al minimo le distorsioni del mercato.

Nel capitolo la valutazione richiesta dalle disposizioni regolamentari è stata sviluppata sulla base delle indicazioni contenute nelle linee guida predisposte dalla BEI e dalla Commissione europea "*Ex –ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period*". Nello specifico, nel presente capitolo si riportano le valutazioni in merito all'analisi:

- *quantitativa del valore aggiunto* e del leverage fornito dallo strumento finanziario, in termini di risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento ha la possibilità di raccogliere;
- *qualitativa del valore aggiunto* dello SF e delle principali implicazioni nell'ambito degli interventi proposti;
- della *coerenza* dello strumento con altri interventi pubblici e fonti di finanziamento a livello nazionale ed europeo;
- delle implicazioni in materia di *aiuti di stato*;
- dei meccanismi di *coinvolgimento degli investitori privati* e di contenimento delle distorsioni del mercato.

5.1 Analisi quantitativa del leverage e del valore aggiunto dello strumento finanziario

La valutazione del valore aggiunto deve comparare i risultati che possono essere raggiunti attraverso lo SF rispetto ad altre forme di supporto, verificando se la scelta consente di perseguire gli obiettivi della strategia regionale nel modo più efficiente ed efficace. Così come indicato dalle linee guida sulla valutazione ex ante degli strumenti finanziari, la valutazione deve prendere in considerazione tre ordini di elementi:

- il leverage dello strumento finanziario, che risulta direttamente influenzato dal contributo fornito allo SF dagli investitori privati;
- i *benefici diretti* che gli investimenti finanziati dallo SF sono in grado di conseguire, espressi in termini di indicatori fisici, ovvero numero di imprese che ricevono un sostegno, numero di posti di lavoro creati nella ricerca, ecc.;
- i *benefici indiretti*, espressi in termini fisici (numero di progetti di R&I finanziati; riduzione delle emissioni di gas effetto serra nel caso di progetti di efficienza energetica; ecc.) e connessi all'effetto rotativo degli SF.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve tener conto che il calcolo del *leverage* dello SF non necessariamente coincide con il valore aggiunto. Il *leverage*, sulla base di quanto disposto dall'art. 140 del Regolamento finanziario, viene calcolato come rapporto tra le risorse nazionali, pubbliche e private, e le risorse dei Fondi SIE (quota unionale), ma a differenza del valore aggiunto non tiene in considerazione:

- il contributo finanziario agli investimenti apportato dai destinatari finali degli interventi;

- la natura finanziaria dello strumento, ad esempio se il supporto avviene attraverso sovvenzioni a fondo perduto o attraverso finanziamenti rimborsabili;
- il futuro valore degli investimenti aggiuntivi che possono essere implementati in presenza di fondi rotativi oltre il ciclo di programmazione.

Uno dei principali benefici degli Strumenti finanziari è la possibilità di attrarre investimenti privati nel finanziamento degli interventi, incrementando così le potenzialità di conseguire gli obiettivi programmatici dell'Amministrazione regionale. Il coinvolgimento dei privati può avvenire a differenti livelli sia direttamente attraverso l'apporto fornito dagli investitori al capitale del Fondo, sia attraverso il contributo agli investimenti dei destinatari finali degli aiuti. Come previsto dall'art 38 (9) del Regolamento (UE) n. 1303/2013 i contributi nazionali pubblici e privati possono, infatti, essere forniti a tutti i livelli, al livello di fondo dei fondi, di strumento finanziario o di destinatari finali, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

La definizione del livello al quale i differenti soggetti intervengono nel finanziamento degli interventi è cruciale in quanto tende ad influenzare sia le risorse private che possono essere raccolte sia il suo funzionamento. Se il contributo degli investitori può essere parte del processo di selezione del gestore del Fondo, sia che esso assuma la forma di un Fondo Mobiliare sia che esso assuma la forma di una convenzione tra l'Amministrazione regionale e uno o più istituti di credito, bisogna tener presente che l'apporto deve essere adeguato alla tipologia di interventi che si andranno a finanziare. La quota apportata dagli investitori privati modifica la convenienza dello strumento per i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del programma: maggiore è la quota del Fondo apportata da investitori privati, minori saranno le condizioni di favore che potranno essere concesse ai destinatari finali degli aiuti, in quanto si riduce la quota del prestito/garanzia concessa a tassi agevolati, con il rischio di rendere meno appetibili e finanziariamente meno convenienti gli aiuti per i destinatari finali. Ne deriverebbe il rischio di finanziare solo progetti di investimento che in ogni caso sarebbero stati effettuati, perdendo l'effetto di aggiuntività che gli incentivi forniti dai Fondi SIE dovrebbero garantire. Come previsto dalla normativa unionale una misura di aiuto di Stato deve, infatti, "essere tale da modificare il comportamento delle imprese interessate spingendole a intraprendere un'attività supplementare che non svolgerebbero senza l'aiuto o svolgerebbero soltanto in modo limitato o diverso".

Nello stesso tempo, nella fase di definizione dello SF si deve tener conto di come i diversi strumenti che possono essere utilizzati per perseguire gli obiettivi del POR FESR non sono neutrali rispetto alla dimensione dell'investimento che viene supportato con le risorse regionali e, di conseguenza, rispetto alla tipologia d'impresa potenzialmente destinataria delle risorse del Programma.

Nella tabella seguente, viene riportata una simulazione teorica del contributo apportato dai fondi regionali a favore degli investimenti di un'impresa di piccola dimensione attraverso tre differenti modalità di finanziamento:

- nel primo caso, il contributo prende la forma di un finanziamento rimborsabile in 6 anni in rate trimestrali, con preammortamento di 12 mesi, valutato in termini di equivalente sovvenzione lorda (ESL), assumendo una quota a carico regionale a tasso zero pari al 50% della spesa ammissibile e il resto con fondi bancari a condizioni di mercato. L'aiuto viene fornito nel rispetto del Regolamento *de minimis* o, per gli importi più elevati, nel rispetto del Regolamento (UE) n. 651/2014 di esenzione;

- nel secondo caso, l'importo viene concesso a fondo perduto, sempre sul 50% del finanziamento ammissibile, nel rispetto del Regolamento *de minimis*;
- nel terzo caso, l'importo viene concesso sempre a fondo perduto sul 50% del costo ammissibile, ma nel rispetto del Regolamento generale di esenzione per gli aiuti agli investimenti a favore delle PMI.
- Come si può osservare dai risultati elaborati sulla base di tali ipotesi, rispetto ad un finanziamento agevolato, il contributo a fondo perduto con il *de minimis* è vantaggioso per una impresa in misura decrescente fino ad un importo dell'investimento superiore ai 2 milioni di euro, mentre per importi superiori l'agevolazione finanziaria diviene più vantaggiosa.

Tabella 11 Modalità di finanziamento e intensità di aiuto

Investimento	Finanziamento agevolato		Sovvenzione "de minimis"		Sovvenzione (Reg. UE 651/2014)	
	Agevolazione	Intensità di aiuto (%)	Valore	Intensità di aiuto (%)	Valore	Intensità di aiuto (%)
100.000,00	7.930,00	7,93	50.000,00	50,00	10.000,00	10,00
150.000,00	11.895,00	7,93	75.000,00	50,00	15.000,00	10,00
200.000,00	15.860,00	7,93	100.000,00	50,00	20.000,00	10,00
400.000,00	31.720,00	7,93	200.000,00	50,00	40.000,00	10,00
600.000,00	47.580,00	7,93	200.000,00	33,33	60.000,00	10,00
800.000,00	63.440,00	7,93	200.000,00	25,00	80.000,00	10,00
1.000.000,00	79.300,00	7,93	200.000,00	20,00	100.000,00	10,00
1.200.000,00	95.160,00	7,93	200.000,00	16,67	120.000,00	10,00
1.400.000,00	111.020,00	7,93	200.000,00	14,29	140.000,00	10,00
1.600.000,00	126.880,00	7,93	200.000,00	12,50	160.000,00	10,00
1.800.000,00	142.740,00	7,93	200.000,00	11,11	180.000,00	10,00
2.000.000,00	158.600,00	7,93	200.000,00	10,00	200.000,00	10,00

E' evidente, quindi, che la scelta di ricorrere ad uno Strumento finanziario comporta un vantaggio che tende a favorire in misura crescente progetti di maggiori dimensioni ed è, di conseguenza, uno strumento relativamente più adatto per il finanziamento di imprese di medie e grandi dimensioni.

Ne discende che la quantificazione del valore aggiunto apportato dallo Strumento finanziario deve essere valutato tenuto conto di come i finanziamenti siano resi appetibili, non solo per gli investitori privati coinvolti nella gestione del Fondo, ma anche per i destinatari finali degli aiuti. A sua volta questo dipende in modo diretto dalla capacità dell'investimento – differente nel campo della R&I, da quello degli aiuti agli investimenti per le PMI e dagli interventi di efficienza energetica dei processi produttivi delle PMI – di generare un'adeguata remuneratività delle risorse impegnate nella realizzazione dei progetti. Dal punto di vista quantitativo la valutazione del valore aggiunto dello SF deve prendere in considerazione:

- l'apporto, in termini di risorse finanziarie, conferite al Fondo dagli investitori in aggiunta alle risorse europee e nazionali fornite attraverso i Fondi SIE;
- l'intensità e le caratteristiche delle tipologie di strumenti fornite attraverso gli SF, così come delle altre risorse eventualmente apportate attraverso le risorse FESR, anche a titolo di

sovvenzione, per rendere attrattivi e remunerativi gli investimenti del Fondo per un investitore privato;

- le caratteristiche rotative garantite dal Fondo con la possibilità di finanziare altri potenziali interventi analoghi una volta recuperare le risorse prestate;
- le ulteriori risorse apportate dal destinatario finale degli interventi e che, sulla base della normativa unionale, non sono ricomprese nel calcolo del leverage dello SF, ma contribuiscono in ogni caso a determinare il valore aggiunto dello SF.

Di seguito, per il “Fondo per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili”, si riportano i risultati delle simulazioni e la quantificazione del valore aggiunto e del *leverage* che lo strumento è potenzialmente in grado di generare. Tale analisi evidenzia pro e contro di possibili soluzioni alternative e rappresenta la base per la successiva fase di definizione della strategia di investimento proposta per lo SF (cap. 6).

Lo strumento finanziario (SF) in esame prevede l’impiego di risorse pubbliche (POR FESR) e private (Intermediari Finanziari, IF) strutturate in forma di fondo rotativo di finanza agevolata. Lo SF combina una linea A (dedicata ai “grandi progetti”) ed una linea B (“piccoli progetti”) d’intervento, mediante una struttura di finanziamento a fondo rotativo per entrambe le linee; in aggiunta e per la sola linea B s’è ipotizzato anche un contributo in conto interessi.³⁷

Si sono assunti i seguenti parametri globali dello SF:

- FRP (Fondo Risorse Pubbliche): l’importo complessivo stanziato a valere sulle risorse pubbliche POR FESR si distingue in due valori $FRP(A)+FRP(B)=FRP$;
- PRR (Partecipazione Risorse Private): l’intensità (%) di partecipazione delle risorse private degli IF, il cui complemento ad 1 $PRU=1-PRR$ valuta l’intensità (%) di partecipazione delle risorse pubbliche di fonte POR FESR, quindi $PRR(A)+PRU(A)=1$ e $PRR(B)+PRU(B)=1$;
- CCI (Contributo in Conto Interessi): l’intensità del contributo a valere sulle risorse POR FESR non è prevista sulla linea A mentre sulla linea B è stata simulata applicando un tasso d’interesse assunto come rappresentativo di un tasso medio d’interesse commerciale³⁸ reperibile sul mercato locale.

Coerentemente con l’Atto d’Indirizzo, le linee d’intervento sono state così caratterizzate:

- **Linea A (“grandi progetti”):** $FRP(A)=4.000.000$ € a fondo rotativo *puro* ($CCI(A)=0$) di finanza agevolata con tre opportunità di scadenza per il rimborso periodico trimestrale posticipato (60 mesi, 72 mesi, 84 mesi) ed eventuali anni 1 di preammortamento; si sono simulate situazioni con tre diversi tagli d’investimento: 1.000.000€, 2.000.000€, 4.000.000€.

³⁷ In seguito si fornirà spiegazione di questa ipotesi.

³⁸ In seguito verranno descritti il tasso d’interesse utilizzato a scopo di simulazione e la metodologia di stima degli interessi.

- **Linea B (“piccoli progetti”):** FRP(B)=1.000.000€ a fondo rotativo di finanza agevolata **ibridato** con contributo in conto interessi (CCI(B)>0), tutto a valere sulle risorse pubbliche, con tre opportunità di scadenza per il rimborso periodico trimestrale posticipato (60 mesi, 72 mesi, 84 mesi) ed eventuali anni 1 di preammortamento; si sono simulate situazioni con tre diversi tagli d’investimento: 50.000€, 75.000€, 100.000€. ³⁹

I tagli e le scadenze sono stati scelti a scopo di simulazione ma coerentemente con il l’Atto di Indirizzo: in particolare per quanto riguarda la possibilità di caratterizzare in modo semplice le differenze che possono sussistere tra “piccoli” e “grandi” progetti. Nella fattispecie, considerando che i progetti di piccola dimensione siano più verosimilmente abbinabili ad imprese molto piccole ovvero anche in fase di avvio, se non di recente avviamento, il contributo in conto interessi è stato ipotizzato solo per i piccoli progetti perché s’è supposto le imprese proponenti necessitino di un maggiore sostegno rispetto a realtà più strutturate e già avviate.

A scopo di simulazione della capacità operativa (ad es. intensità di finanziamento, effetto leva, generazione di valore aggiunto, effetti diretti ed indiretti) dello strumento, per ogni linea si sono assunte due ipotesi circoscritte al contributo privato (PRR):

- **Ipotesi 1 (“70/30”):** prevede un contributo del PRR(1)=30% da parte degli IF ed il restante PRU(1)= 70% a valere su risorse POR FESR per l’intera somma stanziata;
- **Ipotesi 2 (“50/50”):** prevede il contributo del PRR(2)=50% da parte degli IF ed al PRU(2)=50% da parte del POR FESR.

La Tabella 12 esplicita le due ipotesi considerate per ciascuna delle linee secondo la parametrizzazione sopra specificata. Per quel che riguarda la linea A dei grandi progetti la simulazione mostra che lo strumento è in grado di attivare risorse attese totali tra 5,7 milioni di euro (Ipotesi 1) ed 8 milioni di euro (Ipotesi 2), per la linea B dei piccoli progetti le risorse totali attivabili variano tra 1,4 milioni di euro (Ipotesi 1) e 1,8 milioni di euro (Ipotesi 2). Quindi, le risorse complessivamente attivabili per le due linee variano tra 7 milioni di euro (Ipotesi 1 per entrambe le linee) e 10 milioni di euro (Ipotesi 2 per entrambe le linee) (Tabella 13) .⁴⁰

Come si può osservare per la linea B le risorse da destinare al Fondo rotativo vanno decurtate della quota prevista per il Contributo in conto interessi, il cui ammontare cresce al prolungarsi della scadenza del finanziamento.

³⁹ Il contributo in conto interessi è stimato pari agli interessi passivi sul finanziamento dell’intermediario privato bancario attualizzati. Per la stima del contributo in conto interessi CCI si è considerato un tasso d’interesse commerciale medio come descritto in seguito.

⁴⁰ In seguito si considereranno i casi di ipotesi omogenee (1/1) e (2/2) come casi “estremi” quanto a capacità di attivare risorse attese private.

Tabella 12 Fondo rotativo di finanza agevolata. Simulazione delle risorse attese attivabili.

		Linea A							
		Ipotesi 1				Ipotesi 2			
		Euro		%		Euro		%	
Composizione Fondo:									
- POR FESR	FRP	4.000.000	PRU	70%	FRP	4.000.000	PRU	50%	
- - Fondo Rotativo		4.000.000		100%		4.000.000		100%	
- - Conto interessi		0	SFP	0%		0	SFP	0%	
- Intermediari finanziari		1.714.286	PRR	30%		4.000.000	PRR	50%	
TOTALE		5.714.286		100%		8.000.000		100%	

		Linea B							
60 mesi		Ipotesi 1				Ipotesi 2			
		Euro		%		Euro		%	
Composizione Fondo:									
- POR FESR	FRP	1.000.000	PRU	70%	FRP	1.000.000	PRU	50%	
- - Fondo Rotativo		928.739		92,9%		848.152		84,8%	
- - Conto interessi		71.261	SFP	7,1%		151.848	SFP	15,2%	
- Intermediari finanziari		398.031	PRR	30%		848.152	PRR	50%	
TOTALE		1.398.031		100%		1.848.152		100%	

		Linea B							
72 mesi		Ipotesi 1				Ipotesi 2			
		Euro		%		Euro		%	
Composizione Fondo:									
- POR FESR	FRP	1.000.000	PRU	70%	FRP	1.000.000	PRU	50%	
- - Fondo Rotativo		909.592		91,0%		811.741		81,2%	
- - Conto interessi		90.408	SFP	9,0%		188.259	SFP	18,8%	
- Intermediari finanziari		389.825	PRR	30%		811.741	PRR	50%	
TOTALE		1.389.825		100%		1.811.741		100%	

		Linea B							
84 mesi		Ipotesi 1				Ipotesi 2			
		Euro		%		Euro		%	
Composizione Fondo:									
- POR FESR	FRP	1.000.000	PRU	70%	FRP	1.000.000	PRU	50%	
- - Fondo Rotativo		898.638		89,9%		791.648		79,2%	
- - Conto interessi		101.362	SFP	10,1%		208.352	SFP	20,8%	
- Intermediari finanziari		385.131	PRR	30%		791.648	PRR	50%	
TOTALE		1.385.131		100%		1.791.648		100%	

Un maggior dettaglio della stima delle risorse attivabili è riportato nella Tabella 13 in cui si simula la composizione dello strumento finanziario per l'insieme delle due linee.

Ad esempio, combinando l'Ipotesi 2 per la linea A con l'Ipotesi 1 per la linea B, si genera il modello SF(2,1), che prevede uno stanziamento di 5.000.000€ a valere sulle risorse POR FESR e 4.398.031€ di risorse provenienti dagli IF per una dotazione complessiva pari a 9.398.031€.

Tabella 13 Fondo rotativo di finanza agevolata. Simulazione delle risorse attese attivabili.

Linea A				Linea B				Strumento Finanziario			
Ipotesi	PRO FESR	Intermediari Finanziari	Totale Linea A	Ipotesi	PRO FESR	Intermediari Finanziari	Totale Linea B	Modello	Risorse Pubbliche	Risorse Private	Dotazione Complessiva
70/30	4.000.000	1.714.286	5.714.286	70/30	1.000.000	398.031	1.398.031		4.000.000	1.714.286	5.714.286
									1.000.000	398.031	1.398.031
								SF(1,1)	5.000.000	2.112.317	7.112.317
70/30	4.000.000	1.714.286	5.714.286	50/50	1.000.000	848.152	1.848.152		4.000.000	1.714.286	5.714.286
									1.000.000	1.000.000	2.000.000
								SF(1,2)	5.000.000	2.714.286	7.714.286
50/50	4.000.000	4.000.000	8.000.000	70/30	1.000.000	398.031	1.398.031		1.000.000	398.031	1.398.031
									4.000.000	4.000.000	8.000.000
								SF(2,1)	5.000.000	4.398.031	9.398.031
50/50	4.000.000	4.000.000	8.000.000	50750	1.000.000	848.152	1.848.152		4.000.000	4.000.000	8.000.000
									1.000.000	848.152	1.848.152
								SF(2,2)	5.000.000	5.000.000	10.000.000

Sulla base delle simulazioni si stima che lo SF abbia capacità attesa di attivare risorse private d'investimento comprese tra 1,4 milioni di euro (Modello SF(1,1)) e 8 milioni di euro (Modello SF(2,2)), per una dotazione complessiva compresa tra 7,11 milioni di euro (Modello SF(1,1)) e 10 milioni di euro (Modello SF(2,2)).⁴¹

Nello specifico, come per le altre misure dell'ASSE III, l'analisi quantitativa del valore aggiunto apportato dallo strumento finanziario è stata valutata a confronto con l'alternativa del sostegno a fondo perduto per l'intero importo del finanziamento secondo lo schema di seguito riportato nella Tabella 14.

⁴¹ Di seguito faremo riferimento ai modelli SF(1,1) ed SF(2,2) come ai casi di ipotesi omogenee.

Tabella 14 Fondo rotativo di finanza agevolata – schema delle simulazioni.

Modelli	Linea	SF composito		Fondo Perduto	
		Ipotesi contributo FESR / IF	Contributo in conto interessi ^(*)	Ipotesi contributo FESR / IF	Sovvenzione a fondo perduto
Modello 1 SF(1,1)	A	70/30	0%	70/30	100%
	B	70/30	7,1%-9,0%-10,1%	70/30	100%
Modello 2 SF(1,2)	A	70/30	0%	70/30	100%
	B	50/50	15,2%-18,8%-20,8%	50/50	100%
Modello 3 SF(2,1)	A	50/50	0%	50/50	100%
	B	70/30	7,1%-9,0%-10,1%	70/30	100%
Modello 4 SF(2,2)	A	50/50	0%	50/50	100%
	B	50/50	15,2%-18,8%-20,8%	50/50	100%

(*) In % del totale delle risorse del POR FESR. Le percentuali di interesse s'intendono relative a scadenze di 60-72-84 mesi.

Vi sono, quindi, molte possibili combinazioni di quota di contributo FESR e di scadenza del prestito.

Si osserva che il taglio del progetto non incide sul valore aggiunto e sull'equivalente sovvenzione lorda, ma sussiste un trade-off tra il taglio dell'investimento ed il numero di progetti finanziabili (a fondo fisso, maggiore è il taglio del singolo progetto minore è il numero di progetti finanziabili.);

Inoltre, come prima discusso in riferimento alla Tabella 13, i casi di ipotesi omogenee (1/1) e (2/2) determinano le configurazioni "estreme" per capacità attesa d'attivazione di risorse. Sulla base di queste considerazioni, di seguito viene presentata una sintesi delle combinazioni più significative:

Si considerano soluzioni in cui le ipotesi omogenee per le due linee:

- Ipotesi 1 (70/30) che prevede il finanziamento per il 70% a carico del POR FESR e il restante 30% da parte di investitori privati per entrambe le linee
- Ipotesi 2 (50/50) che prevede il finanziamento a carico del POR FESR solo per il 50% e la restante quota a carico dei finanziatori privati (banche) per entrambe le linee in cui si articola la misura⁴².

Tali ipotesi in base alla diversa copertura del finanziamento da parte del POR FESR sono articolate secondo differenti taglie dimensionali del finanziamento (progetto): in questo caso le ipotesi presentate tengono conto delle indicazioni contenute nell'Atto di indirizzo che prevede un valore minimo del finanziamento (investimento ammissibile) per la linea A pari a 1.000.000€ e un valore massimo per la linea B pari a 100.000€. A queste sono state aggiunte al ..⁴³

- linea A con taglio a 1.000.000€ e linea B con taglio a 50.000€;
- linea A con taglio a 2.000.000€ e linea B con taglio a 75.000€;
- linea A con taglio a 4.000.000€ e linea B con taglio a 100.000€.

⁴² Le combinazioni del tipo (1/2) e (2/1) non sono di seguito rappresentate ma sono ovviamente possibili come casi intermedi.

⁴³ Tagli inferiori e loro combinazioni determinano ovviamente possibili casi intermedi che qui non sono descritti.

Inoltre, per le simulazioni delle condizioni finanziarie dell'agevolazione concessa si sono adottate le seguenti assunzioni:

Tasso medio rappresentativo. I tassi d'interesse considerati sono quelli riportati nella Tavola E1.3 del Bollettino Statistico II (2017) della Banca d'Italia: "Tassi Attivi sui Finanziamenti per Cassa al Settore Produttivo" per le "Operazioni a scadenza" nell'arco temporale "tra 1 e 5 anni" per l'Italia Nord-Occidentale. Nello specifico, per la linea A si è fatto riferimento ad operazioni tra 1 e 5 milioni di euro, a massimo 5 anni, con tasso pari a 1,96% ovvero, oltre cinque anni, a tasso 3,55%; per la linea B si è fatto riferimento ad operazioni fino a 250.000€, a massimo 5 anni, con tasso pari al 2,95% ovvero, oltre i 5 anni, a tasso 3,68%.

Tasso medio commerciale. La stima del tasso d'interesse commerciale annuo è stata valutata applicando uno spread, pari a 100 punti base nella linea A e 300 punti base nella linea B,⁴⁴ al tasso d'interesse medio rappresentativo per taglio e durata dell'operazione.

Tasso regionale. Un tasso di interesse per la quota a valere sulle risorse del POR pari a zero;

Tasso agevolato. Per ciascuna linea, il tasso agevolato è stato stimato come media ponderata del tasso medio commerciale e del tasso regionale applicando coefficienti di ponderazione pari quota pubblica e, rispettivamente, privata, come specificato nel quadro delle ipotesi nella Tabella 14.

Tasso di sconto. Il tasso di sconto utilizzato è pari al Tasso di Riferimento UE per l'Italia,⁴⁵ aggiornato al 01/11/2017, per un valore pari a -0,15% maggiorato di 100 punti base.

Periodicità: tutti i tassi indicati sono assunti come medi annui: al fine di simulare i flussi di cassa i precedenti tassi sono stati valutati in tassi equivalenti trimestrali effettivi secondo il regime di capitalizzazione composta.

Per le sovvenzioni a fondo perduto si è ipotizzato il ricorso al Regolamento di esenzione 651/2014 per gli aiuti agli investimenti a favore delle PMI (art. 17), con un finanziamento destinato per il 50% alle piccole imprese (soggette ad una intensità di aiuto pari al 20% dei costi ammissibili) e per il restante 50% destinato alle medie imprese (soggette ad una intensità di aiuto pari al 10% dei costi ammissibili), con la conseguenza che il valore dell'intensità di aiuto si colloca in media al 15%.

La Tabella 15 riporta una sintesi parziale delle simulazioni effettuate.⁴⁶

⁴⁴ Gli spread sono stati introdotti per considerare, in qualche misura, la diversa rischiosità nelle due linee. La differenza fra gli spread è stata introdotta per tener conto del fatto che i "piccoli" progetti siano più probabilmente relativi ad entità di piccola o piccolissima dimensione cui s'associa un più elevato livello di incertezza, specialmente se sono entità di recente costituzione o in fase di avviamento.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates2017_09_en.pdf

⁴⁶ Il paragrafo successivo riporta con maggior dettaglio le tavole contabili (da Tabella 16 a Tabella 21) che hanno generato la Tabella 15.

Tabella 15 Stima dei parametri di capacità operativa per alcune simulazioni.

Ipotesi	Mesi	Indicatori	Linea A				Linea B				SF				Fondo perduto			
			Taglio: 1000000€		Taglio: 50000€		Taglio: 2000000€		Taglio: 75000€		Taglio: 4000000€		Taglio: 100000€					
70/30	60	N. Progetti	6	27	32	153	3	18	21	97	1	13	15	70				
		N. Occupati	57	13	70	333	57	13	70	333	57	13	70	333				
		ESL (%)	3,3%	18,8%	6,0%	15,0%	3,3%	18,8%	6,0%	15,0%	3,3%	18,8%	6,0%	15,0%				
		ESL (assoluto) €	32620	8911	422847	0	65239	13366	422847	0	130479	17821	422847	0				
		Leverage	2,9	2,8	2,8	2,0	2,9	2,8	2,8	2,0	2,9	2,8	2,8	2,0				
		Valore Aggiunto	3,2	2,9	4,8	13,3	3,5	2,9	4,8	13,3	4,2	2,9	4,8	13,3				
		N. Progetti (eff. rotativo)	6	26	31	0	3	17	23	0	1	13	18	0				
		Occupazione (eff. rotativo)	56	13	69	0	56	13	69	0	56	13	69	0				
72		N. Progetti	6	26	32	151	3	17	20	96	1	13	14	69				
		N. Occupati	57	13	70	333	57	13	70	333	57	13	70	333				
		ESL (%)	3,8%	25,6%	7,5%	15,0%	3,8%	25,6%	7,5%	15,0%	3,8%	25,6%	7,5%	15,0%				
		ESL (assoluto) €	37736	11921	525432	0	75472	17881	525432	0	150944	23841	525432	0				
		Leverage	2,9	2,8	2,8	2,0	2,9	2,8	2,8	2,0	2,9	2,8	2,8	2,0				
		Valore Aggiunto	3,2	2,8	4,7	13,3	3,5	2,9	4,7	13,3	4,2	2,9	4,7	13,3				
		N. Progetti (eff. rotativo)	6	25	31	0	3	17	22	0	1	13	18	0				
		Occupazione (eff. rotativo)	55	13	68	0	55	13	68	0	55	13	68	0				
84		N. Progetti	6	26	31	150	3	17	20	95	1	13	14	68				
		N. Occupati	57	13	70	333	57	13	70	333	57	13	70	333				
		ESL (%)	4,3%	29,4%	8,5%	15,0%	4,3%	29,4%	8,5%	15,0%	4,3%	29,4%	8,5%	15,0%				
		ESL (assoluto) €	42824	13528	592038	0	85647	20292	592038	0	171295	27056	592038	0				
		Leverage	2,9	2,8	2,8	2,0	2,9	2,8	2,8	2,0	2,9	2,8	2,8	2,0				
		Valore Aggiunto	3,2	2,8	4,7	13,3	3,5	2,9	4,7	13,3	4,2	2,9	4,7	13,3				
		N. Progetti (eff. rotativo)	6	25	30	0	3	17	22	0	1	12	18	0				
		Occupazione (eff. rotativo)	55	12	68	0	55	12	68	0	55	12	68	0				

Ipotesi	Mesi	Indicatori	Linea A				Linea B				Linea A				Linea B			
			Taglio: 1000000€	Taglio: 50000€	SF	Fondo perduto	Taglio: 2000000€	Taglio: 75000€	SF	Fondo perduto	Taglio: 4000000€	Taglio: 100000€	SF	Fondo perduto				
50/50	60	N. Progetti	8	34	42	144	4	23	27	92	2	17	19	65				
		N. Occupati	80	17	97	333	80	17	97	333	80	17	97	333				
		ESL (%)	1,5%	19,6%	4,3%	15,0%	1,5%	19,6%	4,3%	15,0%	1,5%	19,6%	4,3%	15,0%				
		ESL (assoluto) €	14574	8903	418642	0	29148	13355	418642	0	58295	17806	418642	0				
		Leverage	4,0	3,7	3,9	2,0	4,0	3,7	3,9	2,0	4,0	3,7	3,9	2,0				
		Valore Aggiunto	4,2	3,7	5,8	13,3	4,5	3,8	5,8	13,3	5,0	3,8	5,8	13,3				
		N. Progetti (eff. rotativo)	8	33	41	0	4	22	30	0	2	17	24	0				
		Occupazione (eff. rotativo)	78	17	94	0	78	17	94	0	78	17	94	0				
		72	72	N. Progetti	8	32	40	140	4	22	26	89	2	16	18	63		
				N. Occupati	80	16	96	333	80	16	96	333	80	16	96	333		
ESL (%)	1,7%			27,5%	5,5%	15,0%	1,7%	27,5%	5,5%	15,0%	1,7%	27,5%	5,5%	15,0%				
ESL (assoluto) €	16860			12160	529710	0	33719	18240	529710	0	67439	24320	529710	0				
Leverage	4,0			3,6	3,9	2,0	4,0	3,6	3,9	2,0	4,0	3,6	3,9	2,0				
Valore Aggiunto	4,2			3,7	5,8	13,3	4,5	3,7	5,8	13,3	5,0	3,7	5,8	13,3				
N. Progetti (eff. rotativo)	8			31	39	0	4	21	29	0	2	16	24	0				
Occupazione (eff. rotativo)	78			16	94	0	78	16	94	0	78	16	94	0				
84	84			N. Progetti	8	32	40	138	4	21	25	87	2	16	18	62		
				N. Occupati	80	16	96	333	80	16	96	333	80	16	96	333		
		ESL (%)	1,9%	31,8%	6,2%	15,0%	1,9%	31,8%	6,2%	15,0%	1,9%	31,8%	6,2%	15,0%				
		ESL (assoluto) €	19133	13799	590035	0	38266	20699	590035	0	76531	27599	590035	0				
		Leverage	4,0	3,6	3,9	2,0	4,0	3,6	3,9	2,0	4,0	3,6	3,9	2,0				
		Valore Aggiunto	4,2	3,6	5,8	13,3	4,5	3,7	5,8	13,3	5,0	3,7	5,8	13,3				
		N. Progetti (eff. rotativo)	8	31	38	0	4	20	28	0	2	15	23	0				
		Occupazione (eff. rotativo)	77	15	93	0	77	15	93	0	77	15	93	0				

Per agevolare la lettura della Tabella 15, si propongono le seguenti considerazioni. Lo strumento finanziario (SF) è composito con differenti caratteristiche per la linea A e linea B, che possono avere diverse caratterizzazioni in termini di durata, intensità dell'intervento pubblico/privato e taglio massimo finanziabile. Il numero delle possibili combinazioni è molto elevato⁴⁷: si è dunque optato per riportare una ristretta gamma di combinazioni, cioè quelle determinate da ipotesi omogenee (70/30 oppure 50/50 per entrambe le linee) e le tre scadenze del prestito (60, 72 e 84 mesi).

I valori riportati nella Tabella 15 riguardano le principali caratteristiche del SF:

- ESL, in termini sia di intensità d'aiuto (%) che in valore assoluto (per valutarne la compatibilità con i requisiti del regolamento 'de minimis');
- il leverage, che indica la capacità delle risorse del POR FESR (la sola quota regionale al netto del cofinanziamento) di attivare finanziamenti per le imprese destinatarie ;
- Il valore aggiunto dello strumento, che tiene conto anche degli effetti rotativi del Fondo, che consentono di recuperare nel tempo parte delle risorse iniziali, attraverso i rimborsi della quota capitale della parte del finanziamento a carico della Regione;
- Il numero di imprese destinatarie dell'intervento e l'occupazione. Questa è stata calcolata sulla base del set degli indicatori del POR FSR 2014-2020⁴⁸.

Si tenga conto, per una corretta lettura della tabella, che i valori degli indicatori indicati sulle righe sono riferiti al complesso del Fondo ma distinto nelle due linee (A e B). La colonna 'Strumento', invece, si riferisce al Fondo complessivamente considerato (l'abbinamento delle linee A e B).

Il dettaglio dell'articolazione in differenti tagli di investimento è stato riportato unicamente per controllare il valore assoluto dell'ESL ai fini della verifica di compatibilità con il regolamento 'de minimis' (oltre ad evidenziare numero di progetti attivabili): in questo caso, infatti, i valori riportati si riferiscono non al Fondo complessivo bensì al singolo investimento per specifico taglio.

A tagli maggiori sono associati maggiori valori attuali netti di rimborso del prestito ed un minor numero di progetti finanziabili (effetto trade-off). Nel complesso, impiegando un fondo totale di 5.000.000€, di cui 4.000.000€ sulla linea A ed 1.000.000€ sulla linea B, si stima di poter finanziare tra i 15 e 30 progetti. Come si può notare, l'effetto leva è maggiore nell'ipotesi in cui le risorse pubbliche e private partecipino in quota identica (50/50); anche il valore aggiunto è più elevato in quanto il valore attuale del rimborso del prestito è maggiore rispetto al caso alternativo (70/30).

⁴⁷ S'è già osservato in precedenza che 2 ipotesi x 3 tagli x 3 scadenze determinano 18 combinazioni per ogni linea. Poiché le due linee sono combinabili fra loro in qualsiasi modo ne consegue che il numero totale delle possibili combinazioni che compongono il pacchetto minimo sono 324.

⁴⁸ Nella 'Relazione illustrativa del Set degli indicatori assunto dal POR FESR Piemonte 2014-2020' si stima in relazione all'Azione III.3c.1.17 un costo medio FTE (full time equivalent) pari a 100.000 euro per addetto. Si è assunto questo valore rapportandolo al volume di investimenti attivabili (indicatore CO 08)

Il taglio del finanziamento non incide sull'equivalente sovvenzione lorda (%), che misura il grado d'intensità dell'aiuto dello strumento; la scadenza ha invece un effetto: a scadenze maggiori si associano livelli di ESL maggiori. Lo ESL è anche sensibile al tipo di ipotesi, cioè alla diversa intensità di partecipazione delle risorse pubbliche e private al cofinanziamento del progetto: a parità di taglio e durata, lo ESL è maggiore laddove è minore l'intensità di partecipazione delle risorse private (Ipotesi 1: 70/30), soprattutto nel caso della linea B, dove gli interessi sul fondo rotativo vengono abbattuti con un tasso regionale nullo, che fornisce un'importante agevolazione rispetto al tasso commerciale, a cui si aggiunge un contributo in conto interessi a copertura di quelli applicati dagli intermediari sulla quota a carico degli intermediari privati (il 30% nel caso dell'Ipotesi 1 ovvero il 50% nel caso dell'Ipotesi 2). Inoltre, si noti che l'Ipotesi 1 (70/30) comporta un ESL minore rispetto all'Ipotesi 2 (50/50) nel caso della linea A, per effetto della minor contributo regionale al finanziamento, ma si verifica l'opposto per quanto riguarda la linea B, in quanto la sovvenzione regionale viene a caricarsi di un maggior volume di interessi passivi sulla quota di finanziamento dell'intermediario bancario.

Nel caso della linea A, l'ESL oscilla all'interno di un range compreso fra 1,5% (finanziamento 50/50 e durata pari a 60 mesi) e 4,3% nel caso più favorevole (finanziamento 70/50 e massima durata del prestito di 84 mesi).

Nel caso della linea B l'ESL, decisamente più elevato, oscilla all'interno di un range compreso fra 18,8% (finanziamento 70/30 e durata pari a 60 mesi) e 31,8% nel caso più favorevole (finanziamento 50/50 e massima durata del prestito di 84 mesi). Risulta, dunque, più elevato rispetto all'ipotesi di contributo a fondo perduto.

Il valore assoluto dell'ESL, ai fini del regolamento 'de minimis', resta, in tutti i casi presentati, al di sotto della soglia dei 200.000 euro: si avvicina a tale soglia nel caso di investimento che esaurisce il valore delle risorse destinate alla linea A per la scadenza massima simulata di 84 mesi).

Il leverage varia nelle diverse ipotesi fra 2,8 e 4, valori sempre più elevati dell'ipotesi di contributo a fondo perduto (leverage pari a 2).

Il valore aggiunto, che tiene conto del diverso effetto di rotazione implicito in ciascuna delle ipotesi presentate, ha valori variabili attorno a 3-4.

Il numero di progetti delle imprese destinatarie dipende dal taglio degli investimenti che verrà adottato.

Il numero degli occupati (in termini di unità equivalenti a tempo pieno - FTE) oscilla fra 70 e 97 per l'intero Fondo a cui si aggiungono quelli conseguibili con l'effetto rotativo (68-93).

La scelta tra le ipotesi, o meglio una soluzione intermedia secondo diversa graduazione di apporto pubblico, dipenderà dal livello d'incentivazione che risulterà opportuno anche alla luce dell'effettivo riscontro presso i beneficiari e dalle condizioni specifiche delle due tipologie di destinatari e delle premialità che sono indicate al successivo (par. 6.2.)

5.1.1 Le simulazioni in dettaglio

Questa sezione riporta il dettaglio delle simulazioni precedentemente commentate e si forniscono alcuni dettagli riguardanti la colonna dello Strumento Finanziario.

- Le voci da (a) ad (i), , e da (o) ad (r) dello strumento finanziario sono pari alla somma delle rispettive voci per le due linee descritte;
- La voce (j) per il calcolo del ESL percentuale dello SF adotta la seguente formula:

$$ESL\%(SF) = \frac{ESL\text{ assoluto } A \times Progetti\ A}{Risorse\ Totali} + \frac{ESL\text{ assoluto } B \times Progetti\ B}{Risorse\ Totali}$$

- La voce (k) è pari a $ESL\text{ assoluto } A \times Progetti\ A + ESL\text{ assoluto } B \times Progetti\ B$
- La voci (l) ed (n) applicano le formule indicate nella tabella già definite per le due linee.

Tabella 16 Leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario. Durata 60 mesi, Ipotesi 1 omogenea, Taglio: A 1.000.000€, B 50.000€. (continua)

	LINEA A - GRANDI PROGETTI	LINEA B - PICCOLI PROGETTI	LO STRUMENTO FINANZIARIO	Sovvenzione a fondo perduto
(HP1) Tavola contabile				
(HP2) Ipotesi d'intensità d'aiuto (POR FESR ed IF) e durata dello SF	Ipotesi 1: 70/30 a 60 mesi	Ipotesi 1: 70/30 a 60 mesi	Modello SF(1,1)	
(N1) Ipotesi di investimento	Taglio: 1000000€	Taglio: 50000€	€ 1.050.000,00	€ 1.050.000,00
(N1) Ipotesi numero progetti finanziabili (b/HP2)	6	27	32	153
(a) Risorse attivabili (b+c)	€ 5.714.285,71	€ 1.398.030,97	€ 7.112.316,69	€ 33.333.333,33
(b) - di cui POR FESR	€ 4.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ 5.000.000,00	€ 5.000.000,00
(b.1) -- in conto interessi	€ 0,00	€ 71.261,06	€ 71.261,06	€ -
(b.2) -- a fondo perduto	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000,00
(c) - di cui investitori privati	€ 1.714.285,71	€ 398.030,97	€ 2.112.316,69	€ 0,00
(d) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333,33
(e) TOTALE (a+d)	€ 5.714.285,71	€ 1.398.030,97	€ 7.112.316,69	€ 33.333.333,33
(b.3) POR FESR quota UE (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(b.4) Cofinanziamento nazionale (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(f) - Contributi FESR in conto interessi (b.1)	€ -	€ 71.261	€ 71.261	€ -
(g) - Contributi POR FESR a fondo perduto (b.2)	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000
(h) Cofinanziamento privato (c)	€ 1.714.285,71	€ 398.030,97	€ 2.112.316,69	€ -
(i) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (d)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333
(j) ESL medio (%)	3,26%	18,83%	6,01%	15,00%
(k) ESL medio (assoluto)	€ 32.619,69	€ 8.910,68	€ 422.846,75	-
(l) Leverage ((b.3+b.4+h)/b.3)	2,9	2,8	2,8	2,0
(m) VAN del rimborso del prestito	€ 681.759,98	€ 34.088,00	€ 4.800.309,96	€ -
(n) Valore Aggiunto ((b.3+b.4+h+i+m)/b.3)	3,2	2,9	4,8	13,3
Benefici diretti				
(o) Numero di imprese che riceve un sostegno (b/HP2)	6	28	34	153
(p) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: e / 100.000)	57	13	70	333
Benefici indiretti (effetto rotativo dello SF)				
(q) Numero di imprese che riceve un sostegno (rotativo: (m x N1) / (HP1 x HP2))	6	26	31	-
(r) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: (m x N1) / (100.000 x HP1))	56	13	69	-

Tabella 17 Leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario. Durata 72 mesi, Ipotesi 1 omogenea, Taglio: A 1.000.000€, B 50.000€. (continua)

	LINEA A - GRANDI PROGETTI	LINEA B - PICCOLI PROGETTI	LO STRUMENTO FINANZIARIO	Sovvenzione a fondo perduto
(HP1) Tavola contabile				
(HP2) Ipotesi d'intensità d'aiuto (POR FESR ed IF) e durata dello SF	Ipotesi 1: 70/30 a 72 mesi	Ipotesi 1: 70/30 a 72 mesi	Modello SF(1,1)	
(N1) Ipotesi di investimento	Taglio: 1000000€	Taglio: 50000€	€ 1.050.000,00	€ 1.050.000,00
(N1) Ipotesi numero progetti finanziabili (b/HP2)	6	26	32	151
(a) Risorse attivabili (b+c)	€ 5.714.285,71	€ 1.389.825,02	€ 7.104.110,74	€ 33.333.333,33
(b) - di cui POR FESR	€ 4.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ 5.000.000,00	€ 5.000.000,00
(b.1) -- in conto interessi	€ 0,00	€ 90.408,28	€ 90.408,28	€ -
(b.2) -- a fondo perduto	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000,00
(c) - di cui investitori privati	€ 1.714.285,71	€ 389.825,02	€ 2.104.110,74	€ 0,00
(d) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333,33
(e) TOTALE (a+d)	€ 5.714.285,71	€ 1.389.825,02	€ 7.104.110,74	€ 33.333.333,33
(b.3) POR FESR quota UE (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(b.4) Cofinanziamento nazionale (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(f) - Contributi FESR in conto interessi (b.1)	€ -	€ 90.408	€ 90.408	€ -
(g) - Contributi POR FESR a fondo perduto (b.2)	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000
(h) Cofinanziamento privato (c)	€ 1.714.285,71	€ 389.825,02	€ 2.104.110,74	€ -
(i) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (d)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333
(j) ESL medio (%)	3,77%	25,62%	7,49%	15,00%
(k) ESL medio (assoluto)	€ 37.736,01	€ 11.920,64	€ 525.431,81	-
(l) Leverage ((b.3+b.4+h)/b.3)	2,9	2,8	2,8	2,0
(m) VAN del rimborso del prestito	€ 678.899,08	€ 33.944,95	€ 4.761.596,16	€ -
(n) Valore Aggiunto ((b.3+b.4+h+i+m)/b.3)	3,2	2,8	4,7	13,3
Benefici diretti				
(o) Numero di imprese che riceve un sostegno (b/HP2)	6	28	34	151
(p) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: e / 100.000)	57	13	70	333
Benefici indiretti (effetto rotativo dello SF)				
(q) Numero di imprese che riceve un sostegno (rotativo: (m x N1) / (HP1 x HP2))	6	25	31	-
(r) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: (m x N1) / (100.000 x HP1))	55	13	68	-

Tabella 18 Leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario. Durata 84 mesi, Ipotesi 1 omogenea, Taglio: A 1.000.000€, B 50.000.000€.

(continua)

	LINEA A - GRANDI PROGETTI	LINEA B - PICCOLI PROGETTI	LO STRUMENTO FINANZIARIO	Sovvenzione a fondo perduto
Tavola contabile				
(HP1) <i>Ipotesi d'intensità d'aiuto (POR FESR ed IF) e durata dello SF</i>	<i>Ipotesi 1: 70/30 a 84 mesi</i>	<i>Ipotesi 1: 70/30 a 84 mesi</i>	<i>Modello SF(1,1)</i>	
(HP2) <i>Ipotesi di investimento</i>	<i>Taglio: 1000000€</i>	<i>Taglio: 50000€</i>	<i>€ 2.385.130,67</i>	<i>€ 2.385.130,67</i>
(N1) <i>Ipotesi numero progetti finanziabili (b/HP2)</i>	6	26	31	150
(a) Risorse attivabili (b+c)	€ 5.714.285,71	€ 1.385.130,67	€ 7.099.416,39	€ 33.333.333,33
(b) - di cui POR FESR	€ 4.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ 5.000.000,00	€ 5.000.000,00
(b.1) -- in conto interessi	€ 0,00	€ 101.361,77	€ 101.361,77	€ -
(b.2) -- a fondo perduto	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000,00
(c) - di cui investitori privati	€ 1.714.285,71	€ 385.130,67	€ 2.099.416,39	€ 0,00
(d) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333,33
(e) TOTALE (a+d)	€ 5.714.285,71	€ 1.385.130,67	€ 7.099.416,39	€ 33.333.333,33
(b.3) POR FESR quota UE (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(b.4) Cofinanziamento nazionale (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(f) - Contributi FESR in conto interessi (b.1)	€ -	€ 101.362	€ 101.362	€ -
(g) - Contributi POR FESR a fondo perduto (b.2)	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000
(h) Cofinanziamento privato (c)	€ 1.714.285,71	€ 385.130,67	€ 2.099.416,39	€ -
(i) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (d)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333
(j) ESL medio (%)	4,28%	29,37%	8,46%	15,00%
(k) ESL medio (assoluto)	€ 42.823,64	€ 13.527,79	€ 592.037,74	-
(l) Leverage ((b.3+b.4+h)/b.3)	2,9	2,8	2,8	2,0
(m) VAN del rimborso del prestito	€ 676.054,22	€ 33.802,71	€ 4.731.064,38	€ -
(n) Valore Aggiunto ((b.3+b.4+h+i+m)/b.3)	3,2	2,8	4,7	13,3
Benefici diretti				
(o) Numero di imprese che riceve un sostegno (b/HP2)	6	28	33	150
(p) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: e / 100.000)	57	13	70	333
Benefici indiretti (effetto rotativo dello SF)				
(q) Numero di imprese che riceve un sostegno (rotativo: (m x N1) / (HP1 x HP2))	6	25	30	-
(r) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: (m x N1) / (100.000 x HP1))	55	12	68	-

Tabella 19 Leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario. Durata 60 mesi, Ipotesi 2 omogenea, Taglio: A 1.000.000€, B 50.000€. (continua)

	Tavola contabile	LINEA A - GRANDI PROGETTI	LINEA B - PICCOLI PROGETTI	LO STRUMENTO FINANZIARIO	Sovvenzione a fondo perduto
(HP1)	<i>Ipotesi d'intensità d'aiuto (POR FESR ed IF) e durata dello SF</i>	<i>Ipotesi 2: 50/50 a 60 mesi</i>	<i>Ipotesi 2: 50/50 a 60 mesi</i>	<i>Modello SF(2,2)</i>	
(HP2)	<i>Ipotesi di investimento</i>	<i>Taglio: 1000000€</i>	<i>Taglio: 50000€</i>	<i>€ 1.050.000,00</i>	<i>€ 1.050.000,00</i>
(N1)	Ipotesi numero progetti finanziabili (b/HP2)	8	34	42	144
(a)	Risorse attivabili (b+c)	€ 8.000.000,00	€ 1.848.151,99	€ 9.848.151,99	€ 33.333.333,33
(b)	- di cui POR FESR	€ 4.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ 5.000.000,00	€ 5.000.000,00
(b.1)	-- in conto interessi	€ 0,00	€ 151.848,01	€ 151.848,01	€ -
(b.2)	-- a fondo perduto	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000,00
(c)	- di cui investitori privati	€ 4.000.000,00	€ 848.151,99	€ 4.848.151,99	€ 0,00
(d)	Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333,33
(e)	TOTALE (a+d)	€ 8.000.000,00	€ 1.848.151,99	€ 9.848.151,99	€ 33.333.333,33
(b.3)	POR FESR quota UE (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(b.4)	Cofinanziamento nazionale (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(f)	- Contributi FESR in conto interessi (b.1)	€ -	€ 151.848	€ 151.848	€ -
(g)	- Contributi POR FESR a fondo perduto (b.2)	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000
(h)	Cofinanziamento privato (c)	€ 4.000.000,00	€ 848.151,99	€ 4.848.151,99	€ -
(i)	Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (d)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333
(j)	ESL medio (%)	1,46%	19,56%	4,32%	15,00%
(k)	ESL medio (assoluto)	€ 14.573,87	€ 8.903,20	€ 418.641,64	-
(l)	Leverage ((b.3+b.4+h)/b.3)	4,0	3,7	3,9	2,0
(m)	VAN del rimborso del prestito	€ 486.971,42	€ 24.348,57	€ 4.721.822,88	€ -
(n)	Valore Aggiunto ((b.3+b.4+h+i+m)/b.3)	4,2	3,7	5,8	13,3
	Benefici diretti				
(o)	Numero di imprese che riceve un sostegno (b/HP2)	8	37	45	144
(p)	Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: e / 100.000)	80	17	97	333
	Benefici indiretti (effetto rotativo dello SF)				
(q)	Numero di imprese che riceve un sostegno (rotativo: (m x N1) / (HP1 x HP2))	8	33	41	-
(r)	Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: (m x N1) / (100.000 x HP1))	78	17	94	-

Tabella 20 Leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario. Durata 72 mesi, Ipotesi 2 omogenea, Taglio: A 1.000.000€, B 50.000€. (continua)

	LINEA A - GRANDI PROGETTI	LINEA B - PICCOLI PROGETTI	LO STRUMENTO FINANZIARIO	Sovvenzione a fondo perduto
(HP1) Tavola contabile				
(HP2) <i>Ipotesi d'intensità d'aiuto (POR FESR ed IF) e durata dello SF</i>	<i>Ipotesi 2: 50/50 a 72 mesi</i>	<i>Ipotesi 2: 50/50 a 72 mesi</i>	<i>Modello SF(2,2)</i>	
(HP2) <i>Ipotesi di investimento</i>	<i>Taglio: 1000000€</i>	<i>Taglio: 50000€</i>	<i>€ 1.050.000,00</i>	<i>€ 1.050.000,00</i>
(N1) <i>Ipotesi numero progetti finanziabili (b/HP2)</i>	8	32	40	140
(a) Risorse attivabili (b+c)	€ 8.000.000,00	€ 1.811.740,93	€ 9.811.740,93	€ 33.333.333,33
(b) - di cui POR FESR	€ 4.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ 5.000.000,00	€ 5.000.000,00
(b.1) -- in conto interessi	€ 0,00	€ 188.259,07	€ 188.259,07	€ -
(b.2) -- a fondo perduto	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000,00
(c) - di cui investitori privati	€ 4.000.000,00	€ 811.740,93	€ 4.811.740,93	€ 0,00
(d) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333,33
(e) TOTALE (a+d)	€ 8.000.000,00	€ 1.811.740,93	€ 9.811.740,93	€ 33.333.333,33
(b.3) POR FESR quota UE (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(b.4) Cofinanziamento nazionale (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(f) - Contributi FESR in conto interessi (b.1)	€ -	€ 188.259	€ 188.259	€ -
(g) - Contributi POR FESR a fondo perduto (b.2)	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000
(h) Cofinanziamento privato (c)	€ 4.000.000,00	€ 811.740,93	€ 4.811.740,93	€ -
(i) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (d)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333
(j) ESL medio (%)	1,69%	27,51%	5,50%	15,00%
(k) ESL medio (assoluto)	€ 16.859,75	€ 12.160,03	€ 529.709,77	-
(l) Leverage ((b.3+b.4+h)/b.3)	4,0	3,6	3,9	2,0
(m) VAN del rimborso del prestito	€ 484.927,92	€ 24.246,40	€ 4.666.695,00	€ -
(n) Valore Aggiunto ((b.3+b.4+h+i+m)/b.3)	4,2	3,7	5,8	13,3
Benefici diretti				
(o) Numero di imprese che riceve un sostegno (b/HP2)	8	36	44	140
(p) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: e / 100.000)	80	16	96	333
Benefici indiretti (effetto rotativo dello SF)				
(q) Numero di imprese che riceve un sostegno (rotativo: (m x N1) / (HP1 x HP2))	8	31	39	-
(r) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: (m x N1) / (100.000 x HP1))	78	16	94	-

Tabella 21 Leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario. Durata 84 mesi, Ipotesi 2 omogenea, Taglio: A 1.000.000€, B 50.000€.

	LINEA A - GRANDI PROGETTI	LINEA B - PICCOLI PROGETTI	LO STRUMENTO FINANZIARIO	Sovvenzione a fondo perduto
(HP1) Tavola contabile				
(HP2) <i>Ipotesi d'intensità d'aiuto (POR FESR ed IF) e durata dello SF</i>	<i>Ipotesi 2: 50/50 a 84 mesi</i>	<i>Ipotesi 2: 50/50 a 84 mesi</i>	<i>Modello SF(2,2)</i>	
(HP2) <i>Ipotesi di investimento</i>	<i>Taglio: 1000000€</i>	<i>Taglio: 50000€</i>	<i>€ 2.791.647,81</i>	<i>€ 2.791.647,81</i>
(N1) <i>Ipotesi numero progetti finanziabili (b/HP2)</i>	8	32	40	138
(a) Risorse attivabili (b+c)	€ 8.000.000,00	€ 1.791.647,81	€ 9.791.647,81	€ 33.333.333,33
(b) - di cui POR FESR	€ 4.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ 5.000.000,00	€ 5.000.000,00
(b.1) -- in conto interessi	€ 0,00	€ 208.352,19	€ 208.352,19	€ -
(b.2) -- a fondo perduto	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000,00
(c) - di cui investitori privati	€ 4.000.000,00	€ 791.647,81	€ 4.791.647,81	€ 0,00
(d) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333,33
(e) TOTALE (a+d)	€ 8.000.000,00	€ 1.791.647,81	€ 9.791.647,81	€ 33.333.333,33
(b.3) POR FESR quota UE (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(b.4) Cofinanziamento nazionale (b/2)	€ 2.000.000,00	€ 500.000,00	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00
(f) - Contributi FESR in conto interessi (b.1)	€ -	€ 208.352	€ 208.352	€ -
(g) - Contributi POR FESR a fondo perduto (b.2)	€ -	€ -	€ -	€ 5.000.000
(h) Cofinanziamento privato (c)	€ 4.000.000,00	€ 791.647,81	€ 4.791.647,81	€ -
(i) Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (d)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 28.333.333
(j) ESL medio (%)	1,91%	31,78%	6,16%	15,00%
(k) ESL medio (assoluto)	€ 19.132,81	€ 13.799,47	€ 590.035,11	-
(l) Leverage ((b.3+b.4+h)/b.3)	4,0	3,6	3,9	2,0
(m) VAN del rimborso del prestito	€ 482.895,87	€ 24.144,79	€ 4.627.733,91	€ -
(n) Valore Aggiunto ((b.3+b.4+h+i+m)/b.3)	4,2	3,6	5,8	13,3
Benefici diretti				
(o) Numero di imprese che riceve un sostegno (b/HP2)	8	36	44	138
(p) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: e / 100.000)	80	16	96	333
Benefici indiretti (effetto rotativo dello SF)				
(q) Numero di imprese che riceve un sostegno (rotativo: (m x N1) / (HP1 x HP2))	8	31	38	-
(r) Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno: (m x N1) / (100.000 x HP1))	77	15	93	-

5.2 Analisi qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario

Le tipologie di Strumenti Finanziari considerate posseggono caratteristiche che potenzialmente rendono tali strumenti efficaci nell'implementazione degli interventi di innovazione sociale, ma al contempo presentano elementi di criticità rispetto all'utilizzo dei dispositivi "classici" di finanziamento a fondo perduto.

Sulla base di quanto definito dalle Linee Guida predisposte dalla BEI e dalla Commissione europea e con quanto previsto dall'art. 37 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, e alla luce dei risultati forniti dall'analisi quantitativa del valore aggiunto, la valutazione ha l'obiettivo di identificare il valore aggiunto associato all'utilizzo degli strumenti finanziari da un punto di vista qualitativo.

La scelta di utilizzare uno Strumento Finanziario, deve essere supportata dall'identificazione dei maggiori benefici da questo apportati rispetto ad altre forme di supporto.

Si propone di seguito un'analisi del valore aggiunto dello Strumento Finanziario proposto rispetto ad uno strumento a fondo perduto (Tabella 22).

Tabella 22 Valore aggiunto dello Strumento Finanziario rispetto ad uno strumento a fondo perduto

Benefici	Valore aggiunto dello Strumento Finanziario rispetto ad uno strumento a fondo perduto
Effetto Leva	<p>Uno dei principali benefici degli strumenti finanziari è la possibilità di attrarre risorse pubbliche e private aggiuntive per il finanziamento degli interventi target, creando un potenziale maggior impatto finanziario rispetto ad uno strumento a fondo perduto ed incrementando così le potenzialità di conseguire gli obiettivi fissati dalla PA.</p> <p>Come previsto dall'art 38 (9) del Regolamento (UE) n. 1303/2013 i contributi nazionali pubblici e privati possono, essere forniti a tutti i livelli, al livello di fondo dei fondi, di Strumento Finanziario o di destinatari finali, conformemente alle norme specifiche di ciascuno fondo/strumento. La definizione del livello al quale i differenti soggetti intervengono nel finanziamento degli interventi è cruciale in quanto tende ad influenzare sia le risorse private che possono essere raccolte sia il suo funzionamento.</p> <p>Il contributo degli investitori privati potrà essere parte del processo di selezione del soggetto gestore dello strumento, in modo adeguato rispetto alla tipologia di interventi che si andranno a finanziare. Maggiore è la quota apportata da investitori privati, minori saranno le condizioni di favore che potranno essere concesse ai destinatari finali degli aiuti, in quanto si riduce la quota di finanziamento concessa a condizioni agevolate. Ne deriverebbe il rischio di finanziare solo progetti di investimento che in ogni caso sarebbero stati effettuati, perdendo l'effetto di aggiuntività che gli incentivi forniti dai Fondi SIE dovrebbero garantire.</p>
Effetto Rotativo	<p>La caratteristica principale di uno strumento rotativo è quella di auto-alimentarsi, non solo attraverso lo stanziamento di risorse pubbliche, ma anche e soprattutto dal rientro di somme dalle imprese che ne hanno beneficiato. In questo senso, lo strumento è in grado di offrire un tasso di copertura dei destinatari potenziali maggiore rispetto ad uno strumento a fondo perduto destinato ad un più rapido esaurimento, contribuendo in questo modo ad una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche.</p>
Incrementata efficienza	<p>Il valore aggiunto di uno strumento rotativo risiede anche nella possibilità di responsabilizzare i destinatari finali rispetto ad una condotta ispirata da principi di sana finanza. Questo aspetto è direttamente connesso con l'obbligo di restituzione imposto dal fondo rotativo ed implica inoltre la selezione di progetti caratterizzati da una più marcata profittabilità.</p>
Minore intensità di Aiuto	<p>In un contesto di finanza pubblica stringente, il valore aggiunto di un fondo rotativo rispetto ad un fondo perduto si identifica anche nella minore necessità di sostegno attraverso risorse pubbliche che in questa maniera vengono allocate in modo più efficiente. Da questo punto di vista, a parità di risorse pubbliche investite sarà possibile raggiungere un più ampio bacino di destinatari finali, generando un più ampio impatto potenziale rispetto agli obiettivi che il policy maker intende raggiungere con lo strumento.</p>
Maggiore fiducia del mercato	<p>L'uso di strumenti finanziari può incoraggiare gli investitori avversi al rischio e le istituzioni finanziarie ad impegnarsi in progetti e mercati che potrebbero altrimenti essere ritenuti troppo rischiosi in assenza di un intervento pubblico. Ciò è particolarmente importante per le imprese più piccole e più giovani e quelle che operano in settori ad alto rischio tecnologico e di mercato, che spesso faticano con l'accesso alle forme tradizionali di finanziamento. In questo senso, l'utilizzo di uno Strumento Finanziario potrebbe assicurare una maggiore sostenibilità finanziaria di lungo periodo data dalla capacità di attrarre altre fonti di finanziamento oltre a quelle di origine pubblica.</p>

La Tabella 23 presenta le considerazioni generali circa il valore aggiunto di uno strumento finanziario rispetto al fondo perduto, in termini di apporto positivo al programma, nel caso della costituzione di 'Fondo per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili' che eroghi credito agevolato.

Tabella 23 Vantaggi e svantaggi di un Fondo per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili.

Strumenti finanziari	Vantaggi	Svantaggi
<p>Credito agevolato: linee di credito dedicate</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Facilità di attuazione e gestione; chiarezza sulle condizioni per tutte le parti coinvolte, sebbene sia necessaria un'attenta analisi ex-ante della domanda e dell'offerta e del quadro legale/tributario - Risolve problemi di liquidità, dal momento che le imprese entrano nella disponibilità dei fondi all'inizio del progetto - Offerta standardizzata, ma che offre al contempo flessibilità a seconda delle preferenze individuali (pagamento, tasso di interesse da ripagare ecc.) - Impatto positivo sul bilancio pubblico grazie all'effetto leva. Tale vantaggio può essere opportunamente "dosato" privilegiando il numero di imprese/progetti da finanziare, con una quota FESR inferiore, oppure l'entità del sostegno alle imprese/progetti maggiore aumentando la quota di finanziamento del FESR (così riducendo il numero dei destinatari) - Dal momento che i prestiti sono ripagati le risorse possono essere reinvestite in più progetti (effetto rotativo) : il ritorno nel medio-lungo periodo delle risorse investite può aumentare, anche sensibilmente, la quantità di progetti sviluppabili e migliora le prospettive di finanziabilità delle imprese nel futuro - Riduzione l'azzardo morale rispetto ai finanziamenti a fondo perduto e possono avere minor effetto distorsivo sulla concorrenza. In questo modo i destinatari finali sono incentivati a selezionare le misure più appropriate ed efficaci rispetto al costo (evitano azzardo morale) - maggiore attenzione nella strutturazione e selezione degli investimenti, grazie alle competenze e conoscenze del gestore dello strumento finanziario (che possiede competenze in ambito finanziario) sia dal punto di vista tecnico/progettuale che da quello contrattuale e di analisi della controparte - la possibilità di prevedere la presenza di un finanziamento privato consente di introdurre una ulteriore valutazione del merito del credito (es. operatore bancario) limitando i rischi di insuccesso dell'investimento - la semplificazione delle procedure amministrative, in quanto associando le misure all'utilizzo del solo strumento finanziario si permette la riduzione delle procedure (es. unico bando) e dei soggetti responsabili cui fanno capo gli investimenti - la previsione di un contributo, soprattutto per le Piccole e Micro imprese, consentirebbe di assicurare un maggior sostegno ai progetti presentati da imprese meno consolidate, alla luce dei maggiori costi di avvio che queste imprese devono affrontare 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità/disponibilità a richiedere debito aggiuntivo - Avversione al rischio delle banche (che possono però richiedere garanzie) - Problematiche di definizione delle condizioni del prestito, della sua ammissibilità e dei tassi di interesse richiesti e delle potenziali perdite per rischio di insolvenza dei destinatari - L'effetto leva sui fondi pubblici è solitamente piuttosto contenuto (inferiore a 10) - Potrebbero essere richiesti sussidi a fondo perduto per rendere adeguato il livello del sostegno (soprattutto per le imprese della linea B) - I destinatari spesso non vedono i vantaggi di un prestito con bassi tassi di interesse e sono meno incentivati a utilizzarlo - Possibilità di spiazzamento dell'investimento privato - Possibilità di sostenere investimenti in progetti che il settore privato avrebbe scartato per valide motivazioni - Utilizzando il regime <i>de minimis</i> alcuni progetti potrebbero non avere accesso al bando (imprese che hanno superato il massimale) - Le imprese potrebbero non avere i requisiti sufficienti per ottenere il cofinanziamento privato essendo non bancabili (soprattutto per i destinatari della linea B)

5.3 Analisi della coerenza dello strumento finanziario con altri interventi pubblici che si rivolgono allo stesso mercato

Come precedentemente indicato, l'articolo 37 (2) (b) del Regolamento Disposizioni Comuni richiede che la valutazione ex ante debba comprendere anche un'analisi della coerenza degli strumenti finanziari con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato. Tale analisi risulta funzionalmente collegata con l'analisi dei fallimenti di mercato e delle condizioni di investimento sub ottimali prevista dall'articolo 37 (2) (a), sebbene si differenzi da quest'ultima per il carattere qualitativo delle valutazioni e per il focus dell'analisi che è limitato alle forme di intervento pubblico differenti dagli strumenti finanziari.

L'analisi, in particolare, come previsto dalle linee guida UE "Ex -ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period" ha lo scopo di verificare elementi di coerenza o incoerenza con altre forme di intervento pubblico nello stesso segmento di mercato che includono gli Interventi legislativi nazionali o regionali che possono favorire o ostacolare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dallo strumento finanziario; gli Interventi fiscali che possono assumere la forma di esenzioni, detrazioni e deduzioni; gli interventi di tipo finanziario come contributi a fondo perduto e altri strumenti finanziari pubblici offerti dallo stesso livello di amministrazione ovvero livello superiore.

Tale analisi, inoltre, ha lo scopo di verificare possibili sovrapposizioni di intervento e di identificare eventuali misure necessarie per minimizzare o ridurre il rischio di spiazzamento di mercato. D'altra parte, è importante ricordare che come è previsto dallo stesso regolamento, gli strumenti finanziari possono essere associati a sovvenzioni, abbuoni di interesse e abbuoni di commissioni di garanzia e pertanto l'analisi della coerenza dello strumento finanziario consente anche di identificare possibili sinergie tra strumenti finanziari e altre forme di intervento, potenziando l'effetto ultimo dell'intervento pubblico. In quest'ottica, di seguito si considerano le principali misure di livello nazionale e comunitario rivolte ai settori oggetto di intervento dello SF oggetto di valutazione.

Fra gli interventi pubblici che si rivolgono allo stesso mercato in specifico si farà riferimento agli interventi a) a favore delle MPMI imprese sociali e, in generale, delle micro e piccole imprese e b) del sostegno alla nuova imprenditorialità, coerentemente con il profilo dei beneficiari dell'Azione del POR.

In primo luogo si fa riferimento a quanto previsto specificamente per le imprese sociali.

Il D.lgs 112 del 3 luglio 2017 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale) prevede (art. 16) un Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali che può essere alimentato dalle imprese sociali per una quota non superiore al 3% degli utili annuali dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, a enti associativi riconosciuti di cooperative sociali e alla Fondazione Italia Sociale. I versamenti deducibili ai fini dell'imposta sui redditi, sono destinati alla promozione e allo sviluppo delle imprese sociali (inclusa la promozione della costituzione di imprese sociali e finanziamenti a specifici programmi di sviluppo). Prevede inoltre (all'art. 18) le seguenti misure fiscali e di sostegno economico:

- gli utili e gli avanzi di gestione delle imprese sociali non costituiscono reddito imponibile ai fini delle imposte dirette qualora vengano destinati ad apposita riserva indivisibile;
- non concorrono alla determinazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette gli utili e gli avanzi di gestione destinati ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo Istat per le famiglie di operai e di impiegati

- per le persone fisiche, detrazione d'imposta sul reddito del 30% della somma investita, nel capitale sociale di una o più società, incluse società cooperative, che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e siano costituite da non più di trentasei mesi dalla medesima data. L'ammontare residuo può essere detratto nei tre esercizi successivi. L'investimento massimo è pari a Euro 1.000.000 per ciascun anno e deve essere mantenuto per almeno tre anni.
- per le società non concorre alla formazione del reddito il 30% delle somme investite nel capitale sociale di una o più società, incluse società cooperative, che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla data di entrata in vigore del decreto e siano costituite da non più di trentasei mesi dalla medesima data. L'investimento massimo deducibile annualmente è di Euro 1.800.000 e deve essere mantenuto per almeno tre anni.
- le due precedenti disposizioni si applicano anche agli atti di dotazione e ai contributi di qualsiasi natura, in favore di fondazioni che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale successivamente alla medesima data e siano costituite da non più di trentasei mesi dalla stessa.

Fra le nuove forme di finanziamento per le ONP, il D.lgs 117 del 3 luglio 2017 (Codice del Terzo Settore) prevede i titoli di solidarietà: si tratta di obbligazioni e altri titoli di debito non subordinati, non convertibili e non scambiabili, e certificati di deposito la cui raccolta gli Istituti di credito emittenti devono destinare ad impieghi a favore degli ETS (Enti di Terzo settore) per le iniziative previste dal decreto legislativo, al netto dell'eventuale erogazione liberale. Le obbligazioni e gli altri titoli di debito hanno scadenza non inferiore a 36 mesi e i certificati di deposito non inferiore a 12 mesi. Su tali titoli vi è il divieto di applicare le commissioni di collocamento.

Gli emittenti possono erogare a titolo di liberalità una somma, che se almeno pari allo 0,60 per cento dell'ammontare collocato, da diritto ad un credito d'imposta per il 50%.

Per quanto riguarda, invece, provvedimenti a scala regionale, La regione ammette alcune agevolazioni per determinati settori e tipologie d'impresa (il regime di aliquota ordinaria Irap in Piemonte prevede un'aliquota pari al 3,9% (Art. 16, co. 1, D.Lgs. n. 446/97). In particolare per gli enti che operano nel settore socio-sanitario e delle cooperazione si prevedono i seguenti abbattimenti di aliquota:

- dall'anno d'imposta 2005, un abbattimento di aliquota pari al 2% per le cooperative sociali (di cui alla Legge n. 381 del 1991), come stabilito dalla legge regionale Art. 3, comma 1, L. R. 04/03/03 n. 2. L'aliquota per le cooperative sociali a regime è quindi pari a 1,9%
- dall'anno di imposta 2008, un'agevolazione per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) che si occupano esclusivamente di assistenza educativa sociale e sanitaria. L'aliquota ordinaria viene ridotta di 1,65 punti percentuali. L'aliquota per le ONLUS a regime è quindi pari a 2,25% (come prevede l'articolo 3 della legge regionale 23/04/07 n. 9).

Di seguito si riportano, invece, i principali interventi a favore delle MPMI e dell'economia sociale con l'individuazione delle possibili sinergie o complementarietà nonché gli aspetti di sovrapposizione con lo SF oggetto di valutazione (Tabella 24).

Tabella 24 Principali interventi introdotti a favore delle MPMI e dell'economia sociale

Intervento	Sinergia/ complementarità/ Sovrapposizione
<p>Agevolazioni alle imprese per la diffusione e il rafforzamento dell'economia sociale</p> <p>Il D.M 3luglio 2015 istituisce un regime di aiuto a sostegno della nascita e della crescita delle imprese operanti, in tutto il territorio nazionale, per il perseguimento delle finalità di utilità sociale e degli interessi generali.</p> <p>I soggetti beneficiari delle agevolazioni sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • imprese sociali costituite in forma di società, di cui al decreto legislativo n. 155/2006 e successive modifiche • cooperative sociali e relativi consorzi, di cui alla legge n. 381/1991 • società cooperative aventi qualifica di ONLUS ai sensi del decreto legislativo n. 460/1997 <p>L'intervento prevede la concessione di aiuti ai sensi dei regolamenti europei "de minimis", da erogare sotto forma di finanziamenti agevolati per programmi di investimento in qualunque settore, purché coerenti con le relative finalità istituzionali.</p> <p>La copertura degli oneri per la concessione dei finanziamenti agevolati è posta a carico del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) istituito dalla legge n. 311/2004 presso Cassa depositi e prestiti S.p.a. (CDP); il CIPE ha assegnato alla misura 200 milioni delle risorse del FRI.</p> <p>E' previsto (decreto interministeriale 14 febbraio 2017) un finanziamento agevolato associato ad un finanziamento bancario a tasso di mercato: questi, disciplinati da un unico contratto, congiuntamente coprono l'80% dei costi del programma (a sua volta articolata parte agevolata per il 70% e finanziamento bancario per il 30%)</p> <p>Il finanziamento ha tasso agevolato di 0,5% e una durata massima di 15 anni.</p> <p>Per i programmi che prevedono investimenti non superiori a tre milioni di euro al finanziamento agevolato è associato un contributo non soggetto a restituzione pari al 5 % dei costi del programma.</p> <p>Le risorse sono riservate per il 60% alle Pmi.</p> <p>il programma di investimento per le imprese operanti nell'ambito dell'economia sociale appartenente alle categorie di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto 3 luglio 2015 deve avere spese ammissibili comprese fra 200 mila euro e 10 milioni di Euro.</p>	<p>Il regime di aiuto presenta possibili margini di sovrapposizione dato il potenziale medesimo target di intervento. Allo stesso tempo, se la Regione prevedesse di utilizzare le risorse disponibili per lo strumento per contribuire al programma gestito dal FRI (Fondo rotativo imprese) presso Cassa Depositi e Prestiti, questo agirebbe in potenziale sinergia.</p>

Intervento	Sinergia/ complementarità/ Sovrapposizione
<p>Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. E' un'agevolazione del Ministero dello sviluppo economico, finanziata anche con le risorse europee dei Programmi operativi nazionale e interregionale 2007-2013, che può essere attivata solo a fronte di finanziamenti concessi da banche, società di leasing e altri intermediari finanziari a favore di imprese e professionisti. Il Fondo non interviene direttamente nel rapporto tra banca e cliente. Tassi di interesse, condizioni di rimborso ecc., sono lasciati alla contrattazione tra le parti. Ma sulla parte garantita dal Fondo non possono essere acquisite garanzie reali, assicurative o bancarie.</p> <p>Possono essere garantite le imprese di micro, piccole o medie dimensioni (PMI) iscritte al Registro delle Imprese e i professionisti iscritti agli ordini professionali o aderenti ad associazioni professionali iscritte all'apposito elenco del Ministero dello Sviluppo Economico.</p> <p>L'impresa e il professionista devono essere valutati in grado di rimborsare il finanziamento garantito. Devono perciò essere considerati economicamente e finanziariamente sani sulla base di appositi modelli di valutazione che utilizzano i dati di bilancio (o delle dichiarazioni fiscali) degli ultimi due esercizi. Le start up sono invece valutate sulla base di piani previsionali.</p> <p>L'intervento è concesso, fino ad un massimo dell'80% del finanziamento, su tutti i tipi di operazioni sia a breve sia a medio-lungo termine, tanto per liquidità che per investimenti. Il Fondo garantisce a ciascuna impresa o professionista un importo massimo di 2,5 milioni di euro, un plafond che può essere utilizzato attraverso una o più operazioni, fino a concorrenza del tetto stabilito, senza un limite al numero di operazioni effettuabili. Il limite si riferisce all'importo garantito, mentre per il finanziamento nel suo complesso non è previsto un tetto massimo.</p> <p>Nel novero delle PMI potenzialmente beneficiarie degli interventi del Fondo sono comprese anche le "imprese sociali" di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, e le "cooperative sociali" di cui alla legge 381/1991. I requisiti d'accesso previsti per le due categorie di imprese sono i medesimi di quelli previsti per le cd. "start-up" e risultano semplificate rispetto a quelli delle imprese ordinarie. L'operatività del Fondo di garanzia è stata estesa anche a favore delle operazioni di microcredito con il D.L. 201/2011 conv. L. 214/2011 cfr. art. 7bis) che si rivolge a imprese costituite da non più di 5 anni.</p>	<p>Il Fondo non presenta margini di sovrapposizione, offrendo garanzie: presenta invece un buon grado di complementarità con lo SF previsto.</p>

Intervento	Sinergia/ complementarità/ Sovrapposizione
<p>Fondo agevolazioni per le Pmi - POR FESR 201472020 Asse III – Azione III.3c.1.1</p> <p>La Misura si rivolge alle micro, piccole, medie imprese (MPMI) finalizzata all'introduzione di innovazioni nel processo produttivo, che portino o alla trasformazione radicale per la produzione di nuovi prodotti o al miglioramento dell'efficienza complessiva. Possono accedere anche: le PMPMI neo-costituite, con processo produttivo esistente o costituite tramite conferimento d'azienda o i cui soci siano imprese con processi produttivi attivi e consolidati le cooperative di produzione e lavoro aventi dimensioni di MPMI (ad esclusione delle cooperative sociali di servizi alla persona – tipologia A), Consorzi di produzione, Società Consortili ad esclusione dei Consorzi di tutela e di servizi. Gli investimenti devono avere importo minimo di 50 mila euro per le micro e piccole imprese, 250 mila per le medie e durata massima di 12 mesi; il finanziamento copre il 100% delle spese ammissibili ed è composto da fondi regionali fino al 70% a tasso zero (fino a un massimo di 1 milione di euro).</p>	<p>Può presentare taluni margini di sovrapposizione, sebbene l'esclusione fra i beneficiari delle cooperative di tipo A ne limiti la portata.</p>
<p>Pmi e credito bancario – intervento di Finpiemonte a supporto delle Pmi per l'accesso al credito bancario</p> <p>Lo strumento prevede la concessione da parte di Finpiemonte S.p.A. di finanziamenti agevolati in concorso con il sistema bancario per la realizzazione di progetti di investimento, per la necessità di capitale circolante e per le spese legate all'operatività e/o allo sviluppo . I finanziamenti concedibili devono essere di importo minimo pari a € 50.000. La quota massima di intervento di Finpiemonte nei finanziamenti è invece pari a € 1.000.000. Lo strumento è rivolto alle PMI finanziariamente sane con almeno una sede operativa in Piemonte, con l'obiettivo di offrire loro un sostegno in termini di riduzione del costo complessivo del prestito, mediante l'erogazione di una quota di finanziamento con risorse di Finpiemonte a tassi agevolati. La dotazione finanziaria La dotazione finanziaria iniziale è pari a € 30 milioni, i soggetti finanziabili sono le MPMI in qualunque forma costituite (comprese le cooperative) operanti in tutti i settori di attività.</p> <p>Finanzia il 100% delle spese ammissibili (70% per la parte di Finpiemonte S.p.A), con un finanziamento minimo di 50 mila euro e massimo di 1 milione di euro. Il tasso applicato sulla quota agevolata è fisso in funzione del merito creditizio del proponente.</p>	<p>Lo strumento può presentare alcuni margini di sovrapposizione. Non sono prevedibili specifiche complementarità o sinergie.</p>

Intervento	Sinergia/ complementarità/ Sovrapposizione
<p>L.r. 23/2004 e s.m.i. Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione.</p> <p>Prevede la concessione di contributi a fondo perduto a società cooperative a mutualità prevalente e loro consorzi, per spese di avvio, per spese e/o consulenze (introduzione e sviluppo sistemi di gestione per la qualità, creazione di reti commerciali, certificazioni di prodotto e di controllo della produzione, introduzione e consolidamento di sistemi di rendicontazione sociale) e costi esterni di formazione professionale e manageriale dei soci.</p> <p>Il contributo a fondo perduto costituisce il 40% della spesa ammissibile (tetto minimo di contributo 4.000,00 Euro, massimo 50.000,00 Euro).</p> <p>Inoltre prevede contributo a fondo perduto per incremento del capitale sociale (max 40% fino a 100 mila euro).</p> <p>Le domande, previste dalla legge per finanziamento a tasso agevolato e al connesso fondo di garanzia per il credito (n. 973 del 20 dicembre 2016) sono chiuse dal 31/12/2016.</p>	<p>Può presentare complementarità soprattutto per le imprese di recente costituzione da finanziare con lo SF, consentendo un contributo aggiuntivo alle spese di avvio. Inoltre, risulta complementare allo SF in quanto consente di finanziare un aumento del capitale sociale, rafforzando la capacità d'investimento dell'impresa.</p>
<p>Finanziamento "Foncooper - Regione Piemonte" Finanziamento agevolato a valere sul Fondo di Rotazione Foncooper – Regione Piemonte, di cui al Titolo I° della Legge 27/2/1985 n. 49 e successive modifiche ed integrazioni – Regolamenti (UE) n. 651/2014 e n. 702/2014</p> <p>Concede finanziamenti a tasso agevolato non superiore al 70% della spesa (con limite di 2 milioni di euro) tasso di interesse fisso individuato alla data della determinazione di concessione a tasso agevolato (stabilito sulla base del meccanismo di calcolo previsto per la l. 49/1985 e s.m.i., Titolo I) per una durata fino a 12 anni.</p> <p>Beneficiari sono le società cooperative, escluse quelle di abitazione, rientranti nei limiti dimensionali previsti per le PMI per il finanziamento di investimenti finalizzati all' aumento della produttività o dell'occupazione con incremento e/o ammodernamento di mezzi di produzione e/o dei servizi tecnici, commerciali e amministrativi dell'impresa; alla valorizzazione dei prodotti e razionalizzazione del settore distributivo, ristrutturazione e riconversione degli impianti, realizzazione ed acquisto di impianti nel settore della produzione e della distribuzione del turismo e dei servizi.</p> <p>Il ricorso al finanziamento Foncooper preclude l'accesso ad agevolazioni creditizie e contributive di qualsiasi natura per gli stessi scopi, fatte salve quelle inerenti all'accoglienza dei finanziamenti già perfezionati ed il contributo di cui all'art. 17 della Legge 27/2/85 n. 49 compatibilmente con quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 651/2014 e dal Regolamento (UE) n. 702/2014, art. 8.</p>	<p>Può presentare margini di sovrapposizione per quanto riguarda sia i beneficiari sia la tipologia di investimento.</p>

Intervento	Sinergia/ complementarità/ Sovrapposizione
<p>Il programma EaSI (Eu Programme for Employment and Social Innovation)</p> <p>E' uno strumento finanziario finalizzato alla promozione di occupazione ad elevato livello di qualità e sostenibilità, garantendo adeguata e decente protezione sociale, per combattere esclusione e povertà e per migliorare le condizioni di lavoro. Direttamente gestito dalla Commissione europea mette insieme i precedenti programmi PROGRESS, EURES e Progress Microfinance: dal 2014 questi costituiscono i 3 assi di EaSI.</p> <p>Il Programma, con un budget totale per il periodo 2014-2020 di Euro 919,469,000 a prezzi 2013 supporta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la modernizzazione del lavoro e delle politiche sociali sull'Asse PROGRESS (61% del budget) • la mobilità del lavoro sull'asse EURES (16%) • l'accesso alla microfinanza sull'asse Progress Microfinance (21%). <p>Quest'ultimo asse contiene due sezioni tematiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • microcredito per gruppi vulnerabili e micro imprese, incluso il rafforzamento dei fornitori di microcredito • imprenditorialità sociale a favore di imprese sociali, in specifico facilitando l'accesso alla finanza <p>Lo strumento opera attraverso si articola in due linee di prodotto, entrambe gestite da FEI :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garanzie (94 mln di euro) per fornitori di microcredito e imprese sociali per il finanziamento di soggetti non bancabili per considerazioni di rischio • Capacity building (16 mln di euro) per sostenere selezionati intermediari finanziari che necessitano di sostegno o hanno necessità di capitali per sostenere la propria crescita (con partecipazioni e, in casi eccezionali, anche prestiti) <p>La Commissione europea non finanzia direttamente le imprese, ma fornitori di microcredito e investitori in imprese sociali ad aumentare i finanziamenti.</p> <p>A giugno 2017 nel quadro del programma EaSi, il FEI e Banca Etica hanno firmato il primo accordo di garanzia per l'imprenditoria sociale in Italia sostenuto dal programma EaSI per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale.</p> <p>L'accordo concluso permetterà a Banca Etica di mettere a disposizione 50 milioni di Euro a 330 imprenditori sociali nei successivi 5 anni. Le imprese sociali (che danno lavoro a persone disabili, migranti e rifugiati, disoccupati di lungo periodo) beneficeranno di prestiti a interessi ridotti e minori requisiti in materia di garanzie reali. Inoltre, saranno favorite le start-up sociali innovative, imprese sociali dell'agribusiness e quelle facenti uso di soluzioni per l'efficienza energetica e fonti rinnovabili.</p>	<p>La misura presenta elementi di sovrapposizione o sinergia, nel caso delle imprese della linea B, anche se opera indirettamente in quanto non finanzia i destinatari finali della misura ma gli erogatori di microcredito.</p>

Intervento	Sinergia/ complementarità/ Sovrapposizione
<p>Progetto EaSI, SIB for GROWTH – Education & integration through social finance</p> <p>Il progetto è finanziato nell’ambito dei bandi EaSI finalizzato a favorire l’incontro fra domanda e offerta di finanziamenti per le imprese sociali. Partner del progetto sono Finpiemonte , Regione Piemonte, Forum del Terzo Settore il progetto è inoltre supportato da Fondazione CRT e Compagnia di san paolo Fondazione Giovanni Agnelli, Impact Investing Lab (Sda Bocconi)</p> <p>Il progetto mira a sviluppare i Social Impact Bond, attivando investitori pubblici e privati e imprese sociali per finanziare interventi per ridurre la dispersione scolastica fra gli studenti immigrati.</p> <p>L’ipotesi di Social Impact Bond prevede un volume degli interventi per 400 mila Euro che verranno utilizzati per un intervento su 200 studenti per un periodo di 3/4 anni. Il target è rappresentato da studenti del secondo livello della scuola secondaria di primo grado. Le risorse verranno raccolte presso investitori privati, investitori istituzionali, quali banche e fondazioni private, e imprese private.</p> <p>L’intervento prevede un modello di Social Impact Bond nel quale la Regione remunererà gli investitori con una porzione dei risparmi realizzati attraverso il miglioramento atteso negli <i>outcome</i>, opportunamente definiti e misurati, subordinato al loro effettivo raggiungimento.</p>	<p>Lo strumento finanziario attivato con il Progetto può presentare in linea di principio ambiti di sovrapposizione con lo strumento oggetto di valutazione. Tale sovrapposizione riguarda sia i potenziali beneficiari che l’ambito degli interventi da finanziare. Tuttavia la limitatezza delle risorse impiegate e la specifica finalizzazione progettuale rendono in concreto limitata tale sovrapposizione. Potrebbero invece prodursi sinergie fra i due strumenti per ampliare la dimensione degli interventi previsti.</p>

Di seguito si riportano, invece, i principali interventi a favore delle Startup e dell’imprenditorialità sociale con l’individuazione delle possibili sinergie o complementarità nonché gli aspetti di sovrapposizione con lo SF oggetto di valutazione (Tabella 25).

Tabella 25 Principali interventi a favore delle startup e dell’imprenditorialità sociale

Principali interventi in ambito START-UP	Sinergia/ complementarità/ sovrapposizione
<p>Regione Piemonte - Servizi di sostegno alle start-up innovative, spin off della ricerca pubblica</p> <p>Dal 27/07/2017 è stato pubblicato da Finpiemonte S.p.A. il bando per attività di formazione e consulenza/tutoraggio nei confronti degli aspiranti imprenditori (o team imprenditoriali) finanziati a valere sul POR FSE 2014-2020, Asse 1 “Occupazione”, Priorità 8i. La edizione 2016 del bando si è chiusa il 31/12/2016.</p> <p>Il 27/07/2017 è stata pubblicata la seconda edizione (2017) che prevede:</p> <p>Servizi di consulenza ad aspiranti imprenditori (assistenza ex ante): attività di formazione, consulenza e tutoraggio nei confronti degli aspiranti imprenditori (o team imprenditoriali) con l’obiettivo di verificare l’effettiva validità dell’idea e alle sue concrete possibilità di trasformarsi in impresa, fino alla redazione del business plan;</p> <p>Servizi di consulenza e tutoraggio ex post: attività di tutoraggio e accompagnamento imprenditoriale nei confronti degli aspiranti imprenditori (o team imprenditoriali) e delle neo imprese nel passaggio dal business plan all’impresa.</p> <p>Sostegno finanziario alle nuove startup innovative, nate dai servizi forniti dagli incubatori universitari pubblici.</p>	<p>Il bando pubblicato da Finpiemonte per l’erogazione di “Servizi di sostegno alle start-up innovative, spin off della ricerca pubblica”, potrebbe generare potenziali sinergie con lo Strumento Finanziario, soprattutto nel caso in cui quest’ultimo non preveda alcun tipo di assistenza tecnica al destinatario finale.</p> <p>Il sostegno finanziario, invece, può presentare sovrapposizioni con lo SF, limitatamente alle destinatarie nate da incubatori universitari pubblici.</p>

Principali interventi in ambito START-UP	Sinergia/ complementarità/ sovrapposizione
<p>Smart&Start Italia Il D.M. 24 settembre 2014 del Ministro dello Sviluppo Economico ha lanciato la nuova edizione del programma Smart&Start. Il nuovo Smart&Start poggia su una dotazione finanziaria di circa 200 milioni di euro per prestiti agevolati; le agevolazioni sono estese a tutte le regioni italiane e non più, come avveniva nella precedente edizione, solo alle regioni del Mezzogiorno e alle aree del cratere sismico aquilano. Lo strumento è destinato alle startup innovative – iscritte nella sezione speciale del Registro delle Imprese – costituite da non più di 4 anni e di piccola dimensione (allegato 1 regolamento di esenzione) o alle persone fisiche che vogliono avviare una startup innovativa. Il nuovo intervento prevede l’agevolazione di programmi d’investimento e costi d’esercizio realizzati e sostenuti nell’ambito di piani d’impresa: - caratterizzati da un significativo contenuto tecnologico e innovativo, e/o - mirati allo sviluppo di prodotti, servizi o soluzioni nel campo dell’economia digitale, e/o - finalizzati alla valorizzazione economica dei risultati del sistema della ricerca pubblica e privata. I benefici per le start-up innovative sono rappresentati da un finanziamento agevolato senza interessi, nella forma della sovvenzione rimborsabile, e, per le sole imprese costituite da non più di 12 mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione, da servizi di tutoraggio tecnico-gestionale.</p>	<p>Il programma Smart&Start presenta possibili margini di sovrapposizione dato il potenziale medesimo target di intervento. Allo stesso tempo, se la Regione prevedesse di utilizzare le risorse disponibili per lo SF per contribuire al programma gestito da Invitalia, agirebbe in potenziale sinergia.</p>
<p>Horizon 2020 – SME Instrument Horizon 2020, una delle strategie dell’Unione Europea per lo sviluppo e la crescita previste per il periodo 2014-2020, include lo SME Instrument, volto a sostenere, tramite sovvenzioni e finanziamenti, l’innovazione e l’internazionalizzazione delle imprese innovative. Lo strumento mette a disposizione un budget di circa 3 miliardi di euro destinati al sostegno delle PMI europee nel processo di lancio sul mercato di prodotti e servizi altamente innovativi e si articola in tre fasi: Fase 1 “Idea to concept” (analisi di fattibilità, 6 mesi) Fase 2 “Concept to Market-Maturity” (accesso al mercato e R&S, 1-2 anni) Fase 3. “Prepare for Market Launch” (commercializzazione)</p>	<p>Lo SME Instrument presenta possibili margini di sovrapposizione dato il potenziale medesimo target di intervento e considerato che le spese ammissibili coprono tutte le fasi di sviluppo del prodotto. Tuttavia, data la complessità delle procedure di partecipazione e l’elevata competizione, tale sovrapposizione non risulta rilevante.</p>

Principali interventi in ambito START-UP	Sinergia/ complementarità/ sovrapposizione
<p>Fondo Italiano d'Investimento SGR SpA (FII) Il progetto di costituzione della SGR e di promozione del fondo è stato elaborato da un comitato d'indirizzo costituito nel dicembre 2009, di cui hanno fatto parte i rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alcune "banche sponsor" (UniCredit Group SpA, Intesa SanPaolo SpA, Banca Monte dei Paschi di Siena SpA e Cassa Depositi e Prestiti SpA), Confindustria e l'Associazione Bancaria Italiana. Oggi FII, partecipata per il 43% dalla Cassa Depositi e Prestiti e per la parte rimanente da alcune delle principali istituzioni e banche italiane, gestisce 7 fondi di investimento mobiliari chiusi, riservati a investitori qualificati, per un totale di asset under management pari a circa 1,8 mld di euro: Fondo Italiano di Investimento (FII), dedicato all'assunzione di partecipazioni dirette nel capitale d'impresе italiane di medie e piccole dimensioni; Innovazione e Sviluppo (FII I&S), dedicato all'acquisizione di partecipazioni dirette nel capitale di piccole e medie imprese italiane con l'obiettivo di favorire i processi di aggregazione all'interno delle rispettive filiere produttive; FII Tech Growth (FII TG), dedicato all'acquisizione di partecipazioni dirette nel capitale di PMI tecnologiche italiane, con l'obiettivo di sostenere i processi di crescita, innovazione ed internazionalizzazione; Fondo Italiano di Investimento Fondo di Fondi (FII – FoF), dedicato a investimenti in fondi italiani di private equity che condividano la politica di investimento e gli obiettivi del Fondo; Fondo Italiano di Investimento FII Venture (FII Venture) e Fondo di Fondi di Venture Capital (FoF VC), dedicati a investimenti in fondi italiani di venture capital; Fondo di Fondi di Private Debt (FoF PD), dedicato a investimenti in fondi italiani di private debt. Le linee guida del fondo sono tese a supportare la crescita delle piccole e medie imprese italiane, con particolare attenzione alla tecnologia e all'innovazione.</p>	<p>Il Fondo Italiano di Investimento presenta possibili margini di sovrapposizione dato il potenziale medesimo target di intervento. In linea teorica, se la Regione prevedesse di utilizzare le risorse disponibili per lo SF per contribuire al FII, agirebbe in potenziale sinergia.</p>
<p>Fondo Italia Venture I Il Governo, con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 29 gennaio 2015, al fine di sostenere la realizzazione di investimenti nel capitale di rischio di imprese con elevato potenziale di sviluppo, ha finanziato Invitalia Spa. Al fine di costituire un fondo di venture capital, denominato "Italia Venture I" e gestito da Invitalia Ventures SGR, con risorse a valere sul "Fondo per la crescita sostenibile" pari a 50 milioni di euro. Il Fondo opererà investendo nel capitale di rischio delle imprese unitamente e contestualmente ad investitori nazionali ed internazionali privati ed indipendenti. Il Fondo, mediante l'investimento del proprio patrimonio, persegue l'obiettivo di sostenere la realizzazione di investimenti nel capitale di rischio di PMI (incuse startup innovative) con elevato potenziale di sviluppo, favorendo la patrimonializzazione delle imprese di piccole e medie dimensioni per permettere un più facile accesso al credito e sostenere progetti di sviluppo a medio-lungo termine. È previsto un investimento in equity per importo massimo di 2 milioni di euro, indicativamente, fino ad un massimo del 70% dell'ammontare complessivo del singolo coinvestimento.</p>	<p>Il Fondo Italia Venture I presenta possibili margini di sovrapposizione data il potenziale medesimo target di intervento. In linea teorica, se la Regione prevedesse di utilizzare le risorse disponibili per lo strumento per contribuire al Fondo gestito da Invitalia, questi agirebbero in complementarità.</p>

Principali interventi in ambito START-UP	Sinergia/ complementarità/ sovrapposizione
<p>Fondi EuVECA e EuSEF</p> <p>I regolamenti sui fondi europei per il venture capital (EuVECA) e sui fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF) hanno istituito due tipi nuovi di fondi di investimento collettivo per promuovere l'investimento nelle PMI non quotate. Entrambi i regolamenti sono stati adottati il 17 aprile 2013 e sono entrati in vigore il 22 luglio 2013.</p> <p>Le denominazioni EuVECA e EuSEF consentono ai gestori di commercializzare in tutta l'UE i corrispondenti fondi sia agli investitori professionali sia agli investitori non professionali in grado di impegnare un minimo di 100 000 Euro.</p> <p>Sono state apportate recentemente le seguenti modifiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ampliamento della gamma dei gestori ammessi a commercializzare e gestire fondi EuVECA e EuSEF a quelli le cui attività gestite superano i 500 milioni di Euro, che offrono economie di scala e marchi affidabili, aumentando il beneficio del capitale di rischio e dell'imprenditoria sociale • ampliamento delle attività ammissibili per gli EuVECA consentendo gli investimenti nelle piccole imprese a media capitalizzazione e nelle PMI quotate sui mercati in crescita per le PMI, finalizzato alla diversificazione del rischio • riduzione dei costi vietando l'imposizione diritti, semplificando le procedure di registrazione e fissando il capitale minimo che permette di diventare gestore. <p>In base al regolamento attuale, per utilizzare la denominazione EuVeca e commercializzare i propri fondi nella Ue nel solo rispetto dei requisiti del Regolamento, senza essere più sottoposto alle normative nazionali dei singoli Stati, i gestori devono dimostrare che il loro fondo: investe il 70 % del capitale che riceve dagli investitori nel sostenere le imprese giovani e innovative; fornisce strumenti di equity o quasi-equity (ad esempio capitale fresco) a tali PMI; non fa uso di leva finanziaria (cioè il fondo non è in debito, perché non investe più capitale di quanto impegnato dagli investitori).</p> <p>E' previsto un fondo di fondi paneuropeo di venture capital, basato sulla combinazione fra fonti di finanziamento dell'UE e volumi più ingenti di capitale privato.</p>	<p>I Fondi presentano margini di sovrapposizione dato il potenziale medesimo target di intervento (investimenti di innovazione sociale alle ONP). Allo stesso tempo, se la Regione prevedesse di utilizzare le risorse disponibili per lo strumento per contribuire ai Fondi EuVECA e EuSEF, questi agirebbero in potenziale sinergia con lo SF.</p>

5.4 Analisi delle implicazioni dello strumento finanziario in materia di aiuti di stato, proporzionalità dell'intervento e delle misure tese a ridurre al minimo le distorsioni di mercato

5.4.1 Analisi delle implicazioni dello strumento finanziario rispetto alla normativa degli aiuti di stato

L'art. 37 del Regolamento UE n.1303/2014 prevede in più occasioni che nella valutazione ex ante degli strumenti finanziari vengano considerati i potenziali impatti in materia di aiuti di Stato. La valutazione deve, in particolare, esaminare lo Strumento finanziario analizzando i passaggi procedurali previsti per la sua istituzione e verificare i profili della conformità alle regole del mercato e della disciplina degli aiuti applicabile, ovvero:

- se rientra nella disciplina del regolamento *de minimis*;
- se rientra nella disciplina del GBER (Regolamento UE n. 651/2014) che definisce categorie di aiuti di Stato compatibili con il mercato ed esenti dall'obbligo di notifica;
- se si prevede un'eventuale procedura di notifica, con successiva approvazione da parte della Commissione della compatibilità dell'aiuto con il mercato prima dell'implementazione dello Strumento Finanziario.

Nella parte che segue si valuta l'esistenza di eventuali vantaggi concorrenziali ed il relativo impatto sulle regole degli aiuti di Stato rispetto ai differenti livelli nel quale agisce il funzionamento dello Strumento finanziario.

A. Primo livello: aiuti agli investitori

Nel rispetto dei principi dettati dalla normativa comunitaria applicabile per evitare la presenza di aiuti a livello degli intermediari (parità di trattamento) al fine di trasferire l'intero vantaggio ai beneficiari finali, la Regione Piemonte potrà costituire un Fondo attraverso il versamento di risorse a valere sul POR FESR su un conto corrente dedicato intestato ad una società in house regionale. A questo livello l'eventuale intervento di investitori privati che forniscono un loro contributo alla costituzione del fondo verrà regolato da una selezione degli investitori tramite gara pubblica⁴⁹. Il conferimento effettuato da parte dell'Amministrazione pubblica verrà effettuato in linea con le normali condizioni di mercato al fine di non arrecare un vantaggio per la controparte di tale operazione.

B. Secondo livello: Aiuti a intermediari finanziari gestori del fondo

Una volta costituito il Fondo presso il soggetto in house regionale occorre valutare se tale soggetto abbia l'autorizzazione ad operare ai sensi degli artt. 106 e 107 del TUB. In caso affermativo non si ritiene necessario selezionare intermediari finanziari privati e l'impatto sugli aiuti sembra potersi escludere in quanto l'accordo di finanziamento tra l'AdG e il soggetto in house regionale fissa dei limiti sulle condizioni di gestione e la loro remunerazione complessiva rispecchia le normali condizioni di mercato.

Laddove sia necessario o si valuti opportuno selezionare degli intermediari finanziari che fungono da tramite per il trasferimento degli aiuti ai beneficiari finali (soluzione qui proposta, si veda par. Definizione delle strutture di governance dello strumento finanziario 6.3), il soggetto manager del fondo dovrà selezionare gli intermediari finanziari attraverso una procedura di selezione aperta, trasparente, non discriminatoria e obiettiva ai sensi del D.lgs. n. 163/2006. Si dovrà assicurare che la Regione selezionerà intermediari finanziari che nell'offerta tecnica dimostreranno che la strategia di investimento che propongono è commercialmente valida e comprende un'adeguata politica di sviluppo. Tale procedura di gara prevede tra i criteri di selezione, come condizione pregiudiziale per la partecipazione, quello di offrire tassi di remunerazione in linea con gli attuali livelli di mercato in situazioni comparabili, così evitando vantaggi concorrenziali e scongiurando il rischio di concessione di aiuti di Stato agli intermediari finanziari. Inoltre, tra i criteri di selezione si dovrà prevedere anche la capacità dell'intermediario finanziario di offrire risorse proprie nel finanziamento del rischio.

C. Terzo livello: la regione e il meccanismo di allocazione delle risorse dello Strumento finanziario

⁴⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione "Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio" (2014/C 19/04)

In riferimento a questo livello di valutazione si evidenzia che la costituzione del Fondo è indirizzata a veicolare finanziamenti ad imprese (destinatari finali) che dovranno essere scelte attraverso procedure che garantiscono concorrenza e trasparenza e, come già detto, la coerenza con la strategia di investimento e con gli obiettivi di intervento concordati e sottoposti ad un controllo da parte dell'investitore pubblico (si veda anche il par. 6.3 sulla governance dello SF).

Al fine di evitare, o quanto meno ridurre al minimo criticità rilevate in passate gestioni di Strumenti finanziari, i costi di gestione dovranno essere contenuti entro i tetti previsti dagli art. 12 e 13 del regolamento (UE) n. 480/2014 e, comunque, dovranno essere legati al raggiungimento degli obiettivi.

D. Quarto livello: Aiuti ai beneficiari finali

Nel rispetto del quadro regolamentare esistente gli investimenti in imprese private effettuati da strumenti finanziari sono soggetti alle norme sugli aiuti di Stato e in particolare agli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese (2014/C 19/04).

Nel caso dello strumento che si vuole attivare, la forma del sostegno assume la forma di un prestito a tasso agevolato.

Gli aiuti verranno concessi nel quadro delle categorie di aiuto compatibili con il mercato comune ai sensi del regolamento UE n. 651/2014 oppure nel quadro del regime *de minimis* ai sensi del regolamento UE n. 1407/2013.

Evitando di configurare aiuti di Stato nei precedenti livelli, le implicazioni in materia di aiuti di Stato si possono rilevare nella fase di concessione dell'agevolazione al beneficiario finale da parte degli intermediari finanziari. In tale fase e precisamente nell'avviso pubblico rivolto ai beneficiari dovrà essere presente un riferimento alla possibilità di opzione del regime "*de minimis*" ai sensi del Regolamento (UE) 1407/2013 e/o del regime previsto dal Regolamento (UE) n. 651/2014 (cd. Regolamento generale di esenzione) e/o del regime previsto dalla Comunicazione della Commissione Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio (2014/C 19/04).

Di seguito si riporta una tabella riepilogativa delle condizioni e delle intensità massima di aiuto previste dalla disciplina UE concedibili attraverso i prodotti finanziari che la Regione intende implementare con l'attivazione dello Strumento Finanziario:

Tabella 26 Rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili - disciplina in materia di Aiuti di Stato

Regolamento “de minimis”		Regolamento generale di esenzione		
Aiuto de minimis	Condizioni	Soglie di notifica	Intensità di aiuto	Spese ammissibili
<p>L'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare 200 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari</p> <p>(art. 3, paragrafo 2 del Reg. 1407/2013 UE)</p>	<p>- Beneficiario non è oggetto di procedura concorsuale per insolvenza</p> <p>- Rating del credito del beneficiario pari almeno a B- nel caso di grandi imprese</p> <p>- Prestito assistito da garanzia pari ad almeno il 50% del prestito</p> <p>- Prestito massimo 1.000.000€ per 5 anni o 500.000€ per 10 anni</p> <p>(art. 4 paragrafo 3 del Reg. 1407/2013 UE)</p>	<p>Non sussiste obbligo di notifica per gli aiuti che non superano le seguenti soglie (per impresa):</p> <p>- aiuti agli investimenti a favore delle PMI: 7,5 mln di € per progetto di investimento</p> <p>- aiuti alle PMI per servizi di consulenza: 2 mln di EUR per progetto;</p> <p>e) aiuti alle PMI per la partecipazione alle fiere: 2 mln di € per anno</p> <p>(art. 4 del Reg. 651/2014 UE)</p>	<p>Aiuti agli investimenti a favore delle PMI:</p> <p>- piccole imprese: 20% dei costi ammissibili</p> <p>- medie imprese: 10% dei costi ammissibili (art. 17 del Reg. 651/2014 UE)</p> <p>Aiuti alle PMI per servizi di consulenza:</p> <p>50% dei costi ammissibili (art. 18 del Reg. 651/2014 UE)</p> <p>Aiuti alle PMI per la partecipazione alle fiere:</p> <p>50% dei costi ammissibili (art. 19 del Reg. 651/2014 UE)</p>	<p>Aiuti agli investimenti a favore delle PMI:</p> <p>a) i costi degli investimenti materiali e immateriali;</p> <p>b) i costi salariali stimati relativi ai posti di lavoro direttamente creati dal progetto di investimento, calcolati su un periodo di due anni.</p> <p>Aiuti alle PMI per servizi di consulenza</p> <p>I costi ammissibili corrispondono ai costi dei servizi di consulenza prestati da consulenti esterni.</p> <p>Aiuti alle PMI per la partecipazione alle fiere</p> <p>I costi ammissibili corrispondono ai costi sostenuti per la locazione, l'installazione e la gestione dello stand in occasione della partecipazione di un'impresa ad una determinata fiera o mostra.</p>

5.4.2 Valutazione della proporzionalità dell'intervento e delle misure intese a ridurre al minimo le distorsioni del mercato

L'art. 37 (2) (b) del Regolamento generale esplicita che la valutazione sull'impatto dello Strumento finanziario in materia di aiuti deve necessariamente affrontare la proporzionalità dello strumento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato. Ciò implica che l'analisi deve essere indirizzata a valutare che l'aiuto di Stato sia proporzionale al fallimento del mercato e che limiti al minimo l'attrattività di investimenti di altre imprese su quel comparto di mercato.

Come precedente ricordato, gli aiuti verranno concessi nel quadro delle categorie di aiuto compatibili con il mercato comune ai sensi del regolamento UE n. 651/2014 oppure nel quadro del regime *de minimis* ai sensi del regolamento UE n. 1407/2013.

Il rispetto delle intensità massime di aiuto consentite e degli importi massimi consentiti calcolati sulla base dei costi ammissibili previsti dal regolamento UE n. 651/2014 dovrebbe essere sufficiente per garantire che gli aiuti siano proporzionati ad un livello che consenta di ridurre quanto più possibile le distorsioni della concorrenza nel settore sovvenzionato pur affrontando adeguatamente un fallimento di mercato.

Nel quadro della valutazione dei fattori distorsivi del mercato, un qualche impatto potrebbe rivestire la partecipazione da parte di investitori privati che affianchino il programma FESR nell'alimentazione degli strumenti finanziari. In alcuni casi potrebbe essere necessario per l'Autorità di Gestione offrire una remunerazione preferenziale ai potenziali investitori privati per attrarre risorse aggiuntive da far confluire negli strumenti finanziari. Nel valutare la desiderabilità della partecipazione di investitori privati, va attentamente considerato che al più alto effetto leva che questa può generare può associarsi una riduzione della natura rimborsabile delle risorse erogate dallo strumento finanziario. Infatti, parte delle risorse del programma potrebbero dover essere utilizzate per le eventuali remunerazioni preferenziali dei co-investitori. Ciò premesso, una volta definito l'effetto leva atteso e gli investitori presso i quali si intende promuovere lo strumento finanziario al fine di attrarre risorse private aggiuntive, l'Autorità di Gestione dovrebbe definire: (a) le tecniche finanziarie che si intendono utilizzare per attrarre investitori privati e, se giustificata, la remunerazione preferenziale che si intende concedere a tali investitori; (b) i meccanismi necessari ad allineare gli interessi privati agli obiettivi del decisore pubblico.

A tale proposito, occorre rilevare che la partecipazione di potenziali investitori privati che alimentino gli strumenti finanziari che la regione Piemonte intende attivare non sembra configurarsi nella modalità di attuazione programmata dalla regione stessa.

Infatti, la modalità di attuazione dello strumento finanziario oggetto della presente valutazione ex ante è caratterizzata dalla costituzione di un Fondo che verrà gestito da un soggetto *in house* della regione Piemonte oppure tramite un soggetto abilitato, selezionato tramite una procedura di evidenza pubblica che garantisce la selezione di un soggetto gestore che opera secondo parametri che rispecchiano gli attuali livelli di mercato. In entrambi i casi, si presume che i soggetti gestori non beneficeranno di aiuti di Stato.

6 La strategia di investimento dello strumento finanziario

6.1 La strategia di investimento degli strumenti finanziari

Come analizzato nel capitolo 2 e 3, la regione si trova ad affrontare un periodo di forte restrizione creditizia che, sebbene sia in via di attenuazione, tenderà a persistere anche nei prossimi anni, scontando un processo di *deleveraging* che interesserà il settore finanziario nazionale a seguito dell'accumulo di uno stock rilevante di crediti deteriorati negli anni passati. Nello stesso tempo, si richiede un livello di investimento elevato per rispondere ai bisogni della società: l'innovazione sociale mira anche (ma non solo) ad una maggior efficienza della spesa, ma, pur non trattandosi spesso di soluzioni capital intensive, richiedono comunque di dedicare rilevanti risorse per rinnovare i modelli organizzativi e di business dei soggetti che intervengono in questo mercato..

Obiettivi, questi, che sono stati posti alla base della strategia del POR FESR 2014-2020, e, in particolare della Strategia regionale di innovazione sociale della Regione Piemonte: tuttavia possono contare su una dotazione finanziaria largamente insufficiente per la loro realizzazione. E' in questo ambito che gli Strumenti finanziari, in quanto consentono la mobilitazione di risorse private aggiuntive, possono apportare alla strategia regionale un valore aggiunto in termini di economicità e sostenibilità dell'intervento pubblico.

La scelta degli Strumenti finanziari più adeguati agli interventi che si intendono sostenere deve, in ogni caso, rispettare alcuni principi di fondo e, in particolare, devono essere:

- *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'AdG;
- *in grado di sfruttare le lezioni apprese* con l'attuale programmazione per non disperdere le competenze acquisite dall'Amministrazione.

Tuttavia, non sempre gli SF risultano la soluzione più opportuna rispetto alle finalità che si intendono perseguire tramite le Azioni del Programma. Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 vincola l'azione degli Strumenti alle sole operazioni valutate come "finanziariamente sostenibili" e tale vincolo, peraltro intrinseco alla natura stessa degli Strumenti, implica a sua volta la capacità, da parte dei destinatari finali degli interventi, di rimborsare i finanziamenti ricevuti alle scadenze previste, limitando il raggio d'azione dello strumento ai soli interventi in grado di garantire la bancabilità delle operazioni. Rimangono escluse dal campo d'azione degli Strumenti finanziari tutte quelle operazioni finanziate dal Programma per le quali non è dimostrabile un diretto ritorno economico o dove il ritorno economico è incerto e differito nel tempo.

Come si è avuto modo di evidenziare nell'ambito dell'analisi del valore aggiunto potenzialmente offerto dagli SF, l'identificazione degli strumenti e le modalità del loro funzionamento devono essere definite a partire dalle *finalità* che l'Amministrazione intende perseguire con le Attività del POR e dai differenti *target* dei destinatari finali a cui gli interventi si rivolgono. Lo Strumento finanziario deve essere identificato in modo da essere appetibile per i destinatari finali degli aiuti, ma anche per tutti gli altri soggetti coinvolti nelle operazioni (investitori privati, intermediari finanziari, ecc.) e questo, a sua volta, dipende dalla tipologia dell'investimento e dalla sua capacità di generare un'adeguata remuneratività delle risorse impegnate nella realizzazione dei progetti.

La definizione degli SF, per quanto riguarda strategia, prodotti e modalità di funzionamento, deve essere perciò adeguata e differenziata per le diverse Azioni potenzialmente interessate al loro utilizzo, prevedendo, ove sia necessario, anche una strategia di investimento caratterizzata da un approccio integrato, mediante l'utilizzo di forme di finanziamento differenziate (contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati, fondi privati, ecc.) al fine di rendere gli investimenti finanziariamente sostenibili e attrattivi per gli operatori privati.

La tendenza allo sviluppo di azioni che integrano, in diverse combinazioni, risorse pubbliche e private da destinare agli investimenti rende ipotizzabile la mobilitazione di una quota rilevante di risorse a favore degli SF. Come evidenziato nel capitolo precedente, diverse combinazioni o tipologie di strumento producono un differente effetto leva dei Fondi FESR e, di conseguenza, un diverso apporto da parte dei privati o degli intermediari finanziari al finanziamento delle Azioni del POR.

L'Azione per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili dell'Asse III, rappresenta una novità rispetto alla passata programmazione ma vede un appostamento di risorse limitato. La possibilità di successo nell'attivazione dei progetti e degli SF dipende, pertanto, dalla strutturazione di una strategia di investimento proporzionata, ma anche, e soprattutto, da un'attenta azione di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti dalle azioni durante tutta la fase di implementazione degli SF.

Questo paragrafo si pone l'obiettivo di proporre, in primo luogo, una analisi dei potenziali strumenti finanziari che possono essere implementati nell'ambito delle aree tematiche oggetto della valutazione della misura III.3c.7.1 (Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato), definendone la strategia di investimento, i possibili destinatari finali degli interventi, i prodotti finanziari che possono essere offerti (Par. 6.2); nonché la struttura di *governance* degli strumenti (Par. 6.3).

In considerazione delle caratteristiche dei destinatari e della natura degli interventi lo strumento ritenuto più adatto di verse controparti che potranno essere finanziate, la sua fra l'ampia gamma di forme tecniche che gli Strumenti finanziari possono assumere si ritiene di proporre un Fondo rotativo di finanza agevolata.

I Fondi rotativi di finanza agevolata assumono la forma di un fondo di credito costituito con i contributi del POR e da un intermediario finanziario⁵⁰ (eventualmente in convenzione). Lo strumento è finalizzato, da un lato, a combinare risorse provenienti dai programmi dei fondi FESR e dall'intermediario finanziario a sostegno dei finanziamenti a favore del destinatario finale, dall'altro, a offrire al destinatario finale un accesso più agevole ai finanziamenti attraverso un abbattimento della spesa per interessi. La politica dei prezzi proposti dal Fondo devono essere, infatti, definiti sulla base delle seguenti regole:

- il tasso di interesse relativo alla partecipazione dell'intermediario finanziario è fissato in base al mercato (ossia in funzione della politica praticata dall'intermediario finanziario);
- il tasso di interesse totale da applicare ai prestiti ai destinatari finali inclusi nel portafoglio deve essere ridotto in proporzione alla dotazione costituita dal contributo pubblico del programma.

50 Come indicato dalla Decisione di esecuzione della Commissione 2014/660/2014 per intermediario finanziario si intendono i "soggetti finanziari quali banche, enti finanziari, fondi, esecutori di un programma di garanzia, organizzazioni di garanzia reciproca, istituzioni di microfinanza, società di leasing o qualsiasi altra persona giuridica o soggetto selezionato" che possono dare attuazione alle iniziative del POR.

Tale riduzione tiene conto delle commissioni che l'Autorità di gestione potrebbe applicare sul contributo del Programma.

Tabella 27 Fondo per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili

Asse	AZIONE	Destinatari finali	Contributo dell'investitore privato	Sovvenzioni	Contributo in conto interessi	Condizionalità/Premialità
III	FESR: Azione III.3.7.1 Rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili – Linea A	PMI del non profit in forma singola o associata che operano in ambito sociale	30-50%	NO	NO	Patrimonializzazione: possibilità di subordinare l'agevolazione ad un impegno ad aumentare il capitale sociale da parte del destinatario o di aumentare la quota di finanziamento regionale in proporzione ad un impegno ad aumentare il capitale sociale da parte del destinatario
III	FESR: Azione III.3.7.1 Rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili – Linea B	Rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili	30-50%	NO	SI	NO

6.2 Le caratteristiche dei prodotti proposti

Sulla base di quanto indicato nel POR FESR 2014-2020, delle analisi dei principali fallimenti di mercato e del potenziale valore aggiunto apportato dagli SF al perseguimento degli obiettivi regionali e dalle lezioni apprese rinvenibili dalla passata programmazione, si presentano a seguire le principali caratteristiche degli strumenti finanziari che potranno essere attivati in Regione. La definizione degli SF discende direttamente dal confronto dei valutatori con i responsabili di Azione e con l'AdG del POR.

Le difficoltà di accesso al credito registrato dalle imprese piemontesi potenzialmente in grado di offrire soluzioni innovative nell'ambito della soddisfazione dei bisogni sociali emergenti mettono rendono urgente l'obiettivo di sostenere la produzione di servizi e beni pubblici che il sistema imprenditoriale non riesce a produrre in misura adeguata, tali da mettere in atto soluzioni e strumenti di policy innovativi che possano moltiplicare gli effetti e gli impatti delle iniziative poste in essere dal sistema regionale nell'ambito dell'innovazione sociale.

Le esperienze relative alla legge regionale contenute nel Piano Straordinario per l'Occupazione - Asse IV - Misura IV.1 Agevolazioni per il rafforzamento della struttura patrimoniale delle PMI mediante prestiti partecipativi e la legge regionale n.23/2004 in tema di cooperazione, che rappresentano casi specifici di un

modello costituito dalla Misura Ri3 , promossa dalla Regione Piemonte, hanno favorito un lento e costante processo di qualificazione e di miglioramento della capacità innovativa del tessuto produttivo in generale, e della cooperazione in specifico: pertanto suggeriscono l'adozione di un fondo rotativo anche a supporto degli investimenti innovativi delle MPMI non profit e delle Micro e Piccole imprese che si muovono nel contesto di soluzioni di *social innovation*.

La semplicità e la flessibilità degli strumenti citati, congiuntamente con l'esperienza ormai maturata dall'Amministrazione, fanno presumere che il Fondo rotativo possa registrare una rapida ed efficace mobilitazione delle risorse, dando sostegno ai percorsi di diversificazione dei modelli operativi delle ONP destinatarie dell'intervento.

Nello specifico, il 'Fondo per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili', come indicato dall'Amministrazione, offre un finanziamento pari al 100% della spesa ammissibile, con le seguenti caratteristiche (Tabella 28):

- 50% a valere sulle risorse del Fondo regionale con un tasso di interesse dello 0,0%;
- 50% a valere su risorse bancarie a tasso convenzionato.

Alla luce delle specificità delle due linee individuate nello strumento in relazione alle due tipologie di destinatari della misura si ritiene opportuno, in accordo con le indicazioni dell'Amministrazione regionale, prevedere meccanismi premiali attraverso una maggiorazione dell'agevolazione concessa a valere sul Fondo e alcune differenziazioni fra le due misure che tengano conto delle peculiarità delle due tipologie rispetto al mercato del credito. In particolare, il finanziamento potrebbe assumere la seguente modalità:

Nel caso della **Linea A (grandi progetti di PMI del non profit)**, vista l'esigenza di patrimonializzazione delle ONP destinatarie, che l'analisi precedente ha messo in evidenza, si può condizionare l'agevolazione ad un contestuale aumento del capitale sociale dell'impresa oppure introdurre un meccanismo premiale consistente in un aumento della quota di finanziamento regionale subordinata all'impegno da parte dei soci dell'impresa alla sottoscrizione di capitale sociale (ad esempio per un ammontare compreso fra il 20 e il 40% del valore dell'investimento ammissibile) fino al raggiungimento della seguente proporzione fra finanziamento regionale bancario :

- 70% a valere sulle risorse del Fondo PMI con un tasso di interesse dello 0,0%;
- 30% a valere su risorse bancarie a tasso convenzionato.

Nel caso della **Linea B (soluzioni innovative di piccolo taglio di micro e piccole imprese profit e non profit)**, alla luce delle maggiori difficoltà che incontrano le imprese minori, spesso neo costituite, a realizzare progetti che comportano un relativo elevato livello di costi di avvio e implementazione, si suggerisce di introdurre la possibilità di stabilire un contributo in conto interessi commisurato all'esborso sostenuto dall'impresa per il pagamento degli interessi bancari a tasso convenzionato.

Anche in questo caso la quota di finanziamento regionale potrebbe essere aumentata, fino a coprire il 70% dell'intero finanziamento, considerando una minor propensione degli intermediari finanziari a concedere credito ad imprese ed iniziative caratterizzate da un maggior grado di rischiosità.

Tabella 28 Fondo per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili: Scheda di prodotto

Asse	III. "COMPETITIVITA' DEI SISTEMI PRODUTTIVI"
Azione	III.3c.7.1 – Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato
Finalità	Lo SF sostiene le imprese sociali del no-profit che pongono in essere servizi e beni pubblici altrimenti non assicurati dal sistema imprenditoriale for-profit, anche attraverso il ricorso a soluzioni e strumenti di policy innovativi, capaci di moltiplicare gli effetti e gli impatti delle iniziative poste in essere dal sistema regionale e in sinergia con le misure del POR FSE 9v.7.6 Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale e 9v.7.3 e Rafforzamento delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore in termini di efficienza ed efficacia della loro azione (Linea A). Saranno inoltre sostenute progettualità di piccolo taglio proposte da PMI profit e no-profit che operano in ambiti dell'innovazione sociale che producono effetti socialmente desiderabili. Programmi organici di investimento finalizzati a introdurre innovazione nel processo produttivo al fine di adeguarlo alla produzione di nuovi prodotti o per renderlo comunque più efficiente (Linea B).
Beneficiari	Soggetto gestore <i>in house</i> o selezionato tramite procedura di selezione
Destinatari	Linea A: PMI del non profit in forma singola o associata Linea B: Micro e Piccole Imprese profit e non profit anche nelle fasi iniziali di attività che operano in ambito sociale.
Destinatari indiretti	Gli utenti e, più in generale, tutti coloro che possono divenire utilizzatori dei nuovi servizi erogati.
Interventi ammissibili	Per la linea A saranno sostenuti interventi che amplino nuove attività di servizio anche grazie ad investimenti in infrastrutture che migliorino o facilitino la sperimentazione di processi e servizi, oltre alla riqualificazione di spazi che possano reinterpretare la loro destinazione sul versante sanitario e socio assistenziale salvaguardando le peculiarità già presenti a livello territoriale. Saranno inoltre sostenuti investimenti in soluzioni tecnologiche all'avanguardia, nonché l'acquisizione di competenze e di servizi immateriali, come ad esempio l'acquisizione di nuove competenze nel campo dell'innovazione, dell'imprenditorialità sociale e della valutazione degli investimenti a impatto sociale (misurabilità ed efficacia dei risultati). Per la linea B , con particolare riferimento ai progetti di piccolo taglio, si potranno anche sostenere (a titolo di esempio) azioni di <i>capacity building</i> e <i>audit</i> , di promozione di networking tra imprese e soggetti portatori di servizi e competenze per accompagnare e accelerare idee e progetti finalizzati al raggiungimento di <i>investment readiness</i> per il reperimento di nuovi capitali. Saranno inoltre sostenuti investimenti in soluzioni tecnologiche all'avanguardia, nonché l'acquisizione di competenze e di servizi immateriali come ad esempio l'acquisizione di nuove competenze nel campo dell'innovazione, dell'imprenditorialità sociale e della valutazione degli investimenti a impatto sociale (misurabilità ed efficacia dei risultati).
Tipologia di agevolazione	Finanziamento a medio termine fino al 100% della spesa ammissibile con la seguente modalità: Linea A - 50% a tasso zero a valere sulle risorse del POR FESR; - 50% a tasso bancario convenzionato. Ai fini di favorire la patrimonializzazione delle imprese si può prevedere di subordinare l'agevolazione ad un impegno ad aumentare il capitale sociale da parte del destinatario o di aumentare la quota di finanziamento regionale in proporzione ad un impegno ad aumentare il capitale sociale da parte del destinatario. Nel caso di intervento soggetto a condizionalità/premialità, il finanziamento potrà assumere la seguente forma: - 70% a tasso zero a valere sulle risorse del POR FESR; - 30% a tasso bancario convenzionato. Linea B - 50-70% a tasso zero a valere sulle risorse del POR FESR; - 70-30% a tasso bancario convenzionato. Contributo in conto interessi pari al costo del finanziamento bancario.
Indicazione dei principali regimi di agevolazione utilizzabili	Regolamento (UE) n. 651/2014 e s.m.i. e Regolamento (UE) n. 1407/2013 "de minimis"

6.3 Definizione delle strutture di governance dello strumento finanziario

Come previsto dall'art. 37, par. 2, del RCD, in tale sezione si fornisce una valutazione delle possibili modalità di implementazione degli strumenti finanziari e si forniscono alcune indicazioni regolamentari da tenere presente nella fase di gestione degli strumenti finanziari.

Identificazione del soggetto gestore

L'art. 38 del Regolamento stabilisce che le Autorità di gestione possono fornire il loro contributo finanziario per due tipologie di strumenti:

- a) gli strumenti finanziari istituiti a livello dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione;
- b) gli strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità.

Nell'ipotesi **a)** la gestione dello Strumento finanziario viene demandata al livello comunitario, mentre nell'ipotesi **b)** l'Autorità di gestione rimane gestore del procedimento di istituzione e gestione dello strumento finanziario e può:

- investire nel capitale di entità giuridiche nuove o già esistenti, comprese quelle finanziate da altri fondi SIE incaricate dell'attuazione di Strumenti finanziari coerenti con gli obiettivi dei rispettivi fondi SIE, che svolgeranno compiti di esecuzione;
- affidare i compiti di esecuzione alla BEI, a istituzioni finanziarie internazionali, a un organismo di diritto pubblico o privato;
- assumere direttamente compiti di esecuzione (operando esclusivamente tramite prestiti o garanzie).

Secondo la guida "*Ex ante assessment methodology for financial instruments for 2014-2020*" i principali punti che devono essere considerati da parte dell'Autorità di gestione al fine di scegliere lo Strumento finanziario più adeguato agli interventi che si intendono sostenere sono i seguenti:

- evitare duplicati e aumentare l'efficacia acquisendo vantaggio da strumenti finanziari già esistenti, prima di crearne di nuovi;
- raggiungere una massa critica, quale chiave essenziale per il successo e l'efficacia dello strumento finanziario che si intende implementare;
- ridurre il rischio nell'istituzione di uno strumento finanziario attraverso l'utilizzo di strumenti già testato e di un set di procedure già precedentemente stabilite da parte della Commissione.

A tale proposito sebbene il ricorso alla gestione dello Strumento finanziario a livello unionale garantisca procedure consolidate e con un margine di rischio molto basso, occorre anche considerare che, alla luce dell'esperienza registrata nella passata programmazione in alcune regioni italiane, i risultati non sono stati sempre soddisfacenti e spesso contraddistinti da tempi lunghi sia nella fase di gestione sia in quella di controllo.

La Regione ha, inoltre, maturato nella programmazione 2007-2013, una consolidata esperienza nella gestione di strumenti finanziari, sperimentando e sviluppando modelli di *governance* con la partecipazione,

come soggetti gestori del Fondo, sia di Finpiemonte (quale soggetto in house della Regione), sia di istituti di credito selezionati mediante procedure di evidenza pubblica.

Tale procedura consente di avere una governance “più snella” e “più facilmente riconoscibile” sia dalle imprese sia dai cittadini, consentendo di avere da parte dell’Amministrazione pubblica un controllo maggiore sull’implementazione della strategia di investimento.

La scelta di ricorrere a Finpiemonte, quale interlocutore privilegiato per la gestione degli strumenti finanziari, soddisfa anche i requisiti minimi regolamentari previsti per la selezione degli organismi gestori (art. 7 del Regolamento (UE) n. 480/2014), ovvero:

- diritto a svolgere i pertinenti compiti di esecuzione a norma del diritto nazionale e dell'Unione;
- adeguata solidità economica e finanziaria;
- adeguate capacità di attuazione dello strumento finanziario, compresi una struttura organizzativa e un quadro di governance in grado di fornire le necessarie garanzie all'autorità di gestione;
- esistenza di un sistema di controllo interno efficiente ed efficace;
- uso di un sistema di contabilità in grado di fornire tempestivamente dati precisi, completi e attendibili;
- accettazione degli audit effettuati dagli organismi di audit degli Stati membri, dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea.

I rapporti tra AdG e soggetto gestore del fondo devono, in ogni caso, essere disciplinati da un accordo di finanziamento stipulato conformemente al modello contenuto nell'Allegato I del Regolamento di esecuzione UE n. 964/2014.

Erogazione dei contributi del Programma allo strumento finanziario

Per la programmazione 2014-2020, l’art. 41 del Regolamento recante disposizioni comuni prevede che per quanto riguarda gli Strumenti finanziari si applichi il principio dei pagamenti intermedi gradualmente per i contributi del Programma erogati allo Strumento finanziario durante il periodo di ammissibilità. Tale gradualità risponde alle seguenti condizioni:

- l'importo del contributo del Programma erogato allo Strumento finanziario, contenuto in ciascuna richiesta di pagamento intermedio presentata durante il periodo di ammissibilità, non supera il 25 % dell'importo complessivo dei contributi del Programma impegnati per lo Strumento finanziario ai sensi del pertinente accordo di finanziamento. Le domande di pagamento intermedio presentate dopo il periodo di ammissibilità riguardano l'importo complessivo della spesa ammissibile ai sensi dell'articolo 42;
- successive domande di pagamento durante il periodo di ammissibilità della spesa sono presentate solo:
 - ✓ per la seconda domanda di pagamento intermedio, qualora almeno il 60 % dell'importo indicato nella prima domanda di pagamento intermedio sia stato speso a titolo di spesa ammissibile ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettere a), b) e d);

- ✓ per la terza domanda di pagamento intermedio e le domande successive, qualora almeno l'85 % degli importi indicati nelle precedenti domande di pagamento intermedio sia stato speso a titolo di spesa ammissibile ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettere a), b) e d).

Costituzione del Comitato di vigilanza dello Strumento finanziario

Come previsto anche dal Regolamento di esecuzione UE n. 964/2014 recante modalità di applicazione del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per gli strumenti finanziari, segnatamente all'art. 4, l'AdG viene rappresentata nel Comitato di vigilanza dello strumento finanziario, anche se non partecipa direttamente alle singole decisioni di investimento. Lo strumento finanziario disporrà di una struttura di *governance* che consentirà di prendere le decisioni relative al credito e alla diversificazione del rischio in modo trasparente e in linea con le prassi di mercato.

Governance dei Fondi costituiti dall'AdG

Secondo il modello di *governance* che si propone l'AdG costituirà un Fondo Rotativo per la concessione di prestiti a condizioni agevolate costituiti presso il soggetto *in house* Finpiemonte S.p.A che rappresenta il soggetto gestore.

Il soggetto gestore *in house* Finpiemonte S.p.A individua tramite una manifestazione di interesse gli istituti di credito che accettano, attraverso una convenzione, di operare secondo criteri, modalità e condizioni previste per la concessione di finanziamenti a tasso convenzionato alle PMI beneficiarie.

La Regione Piemonte provvede alla pubblicazione di un bando pubblico rivolto alle PMI che intendono beneficiare della misura agevolativa, le quali dovranno allegare alla domanda la lettera attestante l'avvenuta delibera bancaria redatta dalla Banca convenzionata con il soggetto gestore che ha già effettuato una istruttoria condotta sulla base dei criteri generali di erogazione dei finanziamenti agevolati.

Il soggetto gestore *in house* svolge l'istruttoria delle richieste di finanziamento presentate dalle PMI e ne valuta l'ammissibilità formale, tecnica e di merito. Le Banche convenzionate erogano il finanziamento a seguito di espressa autorizzazione del soggetto gestore.

Il soggetto Gestore amministra il fondo sulla base dell'accordo di finanziamento stipulato con la Regione Piemonte, che verifica, periodicamente, l'andamento delle concessioni dei finanziamenti agevolati e che quest'ultimi siano state destinate effettivamente alle finalità del Fondo.

Gestione e controllo degli strumenti finanziari

In materia di gestione e controllo l'AdG deve assicurare che venga rispettato quanto previsto dall'art. 9 del Regolamento (UE) n. 480/2014. I principali adempimenti sono i seguenti:

- l'operazione sia conforme alla legislazione applicabile, al Programma e all'accordo di finanziamento pertinenti sia nella fase di valutazione e selezione dell'operazione sia durante la creazione e l'attuazione dello strumento finanziario;

- gli accordi di finanziamento contengano disposizioni sui requisiti in materia di audit e sulla pista di controllo in conformità all'allegato IV, punto 1, lettera e), del Regolamento (UE) n. 1303/2013;
- le verifiche di gestione siano effettuate nel corso dell'intero periodo di programmazione e durante la creazione e l'attuazione degli Strumenti finanziari.
- i documenti giustificativi delle spese dichiarate come spese ammissibili:
 - i) siano conservati, relativamente all'operazione, dall'autorità di gestione, dall'intermediario finanziario o dall'organismo che attua il fondo di fondi nel caso di uno strumento finanziario attuato attraverso un fondo di fondi, per dimostrare l'impiego dei fondi per le finalità previste, la conformità alla legislazione applicabile e ai criteri e alle condizioni di finanziamento nel quadro dei pertinenti programmi;
 - ii) siano disponibili per consentire la verifica della legittimità e regolarità delle spese dichiarate alla Commissione;
- i documenti giustificativi che consentono la verifica della conformità alla legislazione nazionale e dell'Unione e alle condizioni di finanziamento comprendano almeno:
 - i) i documenti relativi all'istituzione dello Strumento finanziario;
 - ii) i documenti che individuano gli importi conferiti nello strumento finanziario da ciascun programma e nell'ambito di ciascun asse prioritario, le spese ammissibili nell'ambito dei programmi e gli interessi e le altre plusvalenze generati dal sostegno dei fondi SIE e dal reimpiego delle risorse imputabili al sostegno dei fondi SIE in conformità agli articoli 43 e 44 del Regolamento (UE) n. 1303/2013;
 - iii) i documenti relativi al funzionamento dello Strumento finanziario, compresi quelli riguardanti la sorveglianza, le relazioni e le verifiche;
 - iv) i documenti attestanti la conformità agli articoli 43, 44 e 45 del Regolamento (UE) n. 1303/2013;
 - v) i documenti relativi all'uscita dallo Strumento finanziario e alla sua liquidazione;
 - vi) i documenti relativi ai costi e alle commissioni di gestione;
 - vii) i moduli di domanda, o documenti equivalenti, presentati dai destinatari finali insieme a documenti giustificativi, compresi piani aziendali e, se del caso, conti annuali di periodi precedenti;
 - viii) le liste di controllo e le relazioni degli organismi che attuano lo Strumento finanziario, se disponibili;
 - ix) le dichiarazioni rilasciate in relazione agli eventuali aiuti de minimis;
 - x) gli accordi sottoscritti attinenti al sostegno fornito dallo Strumento finanziario, riguardanti, tra l'altro, investimenti azionari, prestiti, garanzie o altre forme di investimento a favore dei destinatari finali;

xi) le prove del fatto che il sostegno fornito attraverso lo Strumento finanziario è stato utilizzato per la finalità prevista;

xii) le registrazioni dei flussi finanziari tra l'Autorità di gestione e lo Strumento finanziario, all'interno dello strumento finanziario a tutti i suoi livelli e fino ai destinatari finali e, nel caso delle garanzie, le prove dell'effettiva erogazione dei prestiti sottostanti;

xiii) le registrazioni separate o i codici contabili distinti relativi al contributo del Programma erogato o alla garanzia impegnata dallo strumento finanziario a favore del destinatario finale.

Ai sensi del paragrafo 3, per le operazioni che comportano il sostegno dei Programmi a Strumenti finanziari nel quadro del FESR e del FSE, le Autorità di audit devono garantire che gli Strumenti finanziari siano sottoposti ad audit nel corso dell'intero periodo di programmazione fino alla chiusura sia nel quadro degli audit dei sistemi sia nel quadro degli audit delle operazioni, in conformità all'articolo 127, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Costi e commissioni di gestione

Il Regolamento delegato UE n. 480/2014 del 3 marzo 2014 fornisce le principali indicazioni circa i costi e le commissioni di gestione. A norma dell'art. 12 del Regolamento delegato UE n. 480/2014, l'Autorità di gestione calcola i costi e le commissioni di gestione che possono essere dichiarati come spese ammissibili secondo l'articolo 42, paragrafo 1, lettera d), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 in base ai criteri seguenti:

- l'erogazione dei contributi forniti dal programma;
- le risorse restituite a fronte degli investimenti o dello sblocco delle risorse impegnate per i contratti di garanzia;
- la qualità delle misure di accompagnamento;
- il contributo dello Strumento finanziario agli obiettivi e agli output del programma.

L'AdG, come indicato nel Regolamento n. 480/2014 sopra citato informa su base annuale il Comitato di sorveglianza circa le disposizioni che si applicano al calcolo dei costi di gestione sostenuti e/o delle commissioni di gestione dello Strumento finanziario.

Il Regolamento delegato UE n. 480/2014, all'articolo 13, individua gli importi massimi delle remunerazioni previste per il soggetto incaricato della gestione, nonché l'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione.

Per quanto riguarda la remunerazione del soggetto gestore l'art. 13 distingue due casi: il soggetto che attua un fondo di fondi e quello che attua gli Strumenti finanziari.

Nel caso del soggetto che attua gli Strumenti finanziari – qui di interesse- si distinguono due tipologie di remunerazione, quella di base e quella legata ai risultati. I massimi di queste due tipologie di remunerazione sono illustrati nella Tabella 29.

Tabella 29 Remunerazione di base e di risultato

	Massimo della remunerazione di base	Massimo della remunerazione basata sui risultati
SF 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	il 2,5 % l'anno dei contributi del programma
SF che fornisce prestiti		1 % l'anno dei contributi del programma
SF che fornisce garanzie		1,5% l'anno dei contributi del programma
SF che fornisce microcredito	0,5 % l'anno dei contributi del programma versati allo strumento finanziario	1,5% l'anno dei contributi del programma
SF che fornisce sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia		1,5% l'anno dei contributi concessi

Oltre agli importi massimi sopra indicati, il Regolamento delegato riporta i limiti che l'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione non può superare durante il periodo di ammissibilità di cui all'articolo 65, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Una panoramica generale di queste delimitazioni è fornita nella Tabella 30.

Tabella 30 Massimo dell'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione

	Massimo dell'importo aggregato
Fondo di fondi	7% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati al fondo di fondi
SF che fornisce capitale azionario	20% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo SF
SF che fornisce prestiti	8% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo SF
SF che fornisce garanzie	10% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo SF
SF che fornisce microcredito	10% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo SF
SF che fornisce sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia	6% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo SF

6.4 Definizione del sistema di monitoraggio degli strumenti finanziari

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede, a carico dell'Autorità di gestione, un report annuale sull'attività degli Strumenti finanziari molto dettagliato, da trasmettere come allegato alla relazione annuale di attuazione del programma. L'elenco delle informazioni da trasmettere annualmente è contenuto nell'allegato I al regolamento di esecuzione della Commissione n. 821/2014. L'Autorità di gestione deve, dunque, assicurarsi, in sede di redazione e di sottoscrizione dell'Accordo di finanziamento con il gestore degli Strumenti, un idoneo flusso informativo con cadenza almeno annuale. I principali contenuti della relazione speciali sono riportati nel box seguente.

I principali contenuti della relazione speciale

La relazione speciale contiene per ciascuno strumento finanziario:

- a) l'identificazione del programma e della priorità o misura nell'ambito dei quali è fornito il sostegno dei fondi SIE;
- b) una descrizione dello strumento finanziario e delle modalità di attuazione;
- c) l'identificazione degli organismi di attuazione degli strumenti finanziari e degli organismi di attuazione dei fondi di fondi, se del caso, di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 38, paragrafo 4, lettere a), b) e c), e degli intermediari finanziari di cui all'articolo 38, paragrafo 6;
- d) l'importo complessivo dei contributi del programma per priorità o misura versati allo strumento finanziario;
- e) l'importo complessivo del sostegno erogato ai destinatari finali o a beneficio di questi o impegnato in contratti di garanzia dallo strumento finanziario a favore di investimenti nei destinatari finali, nonché dei costi di gestione sostenuti o delle commissioni di gestione pagate, per programma e priorità o misura;
- f) I risultati dello strumento finanziario, compresi i progressi nella sua creazione e nella selezione degli organismi di attuazione dello stesso, compreso l'organismo di attuazione di un fondo di fondi;
- g) gli interessi e altre plusvalenze generati dal sostegno dei fondi SIE allo strumento finanziario e alle risorse del programma rimborsate agli strumenti finanziari a fronte degli investimenti di cui agli articoli 43 e 44;
- h) i progressi compiuti nel raggiungimento dell'atteso effetto moltiplicatore degli investimenti effettuati dallo strumento finanziario e il valore degli investimenti e delle partecipazioni;
- i) il valore degli investimenti azionari rispetto agli anni precedenti;
- j) il contributo dello strumento finanziario alla realizzazione degli indicatori della priorità o misura interessata.

Le informazioni di cui al primo comma, lettere h) e j), possono essere incluse solo nell'allegato delle relazioni di attuazione annuali presentate nel 2017 e nel 2019 nonché nella relazione di attuazione finale. Gli obblighi di relazione di cui al primo comma, lettere da a) a j), non si applicano al livello dei destinatari finali.

È comunque opportuno che il monitoraggio dell'attività e dei risultati degli Strumenti da parte dell'Autorità di gestione vada oltre i semplici vincoli regolamentari e consenta all'Autorità di gestione di rilevare tempestivamente eventuali criticità nella fase di implementazione o di attuazione, in modo da poter eventualmente disporre i necessari interventi correttivi.

La definizione del sistema di monitoraggio degli strumenti finanziari deve, infatti, essere finalizzato a:

- *predisporre un sistema efficace per la raccolta dati*, che deve consentire la produzione di indicatori all'interno di un sistema informatizzato, standardizzato e con un formato facilmente consultabile, aggregabile ed estrapolabile;

- *fornire informazioni operative sul funzionamento del fondo*, ovvero sui flussi e sui relativi gruppi target in modo tale da monitorare l'implementazione della strategia di investimento;
- *garantire l'accountability* dello strumento finanziario. Gli accordi di finanziamento devono essere redatti secondo le indicazioni dell'Allegato IV del reg. n. 1303/2013, i requisiti minimi di tal documenti devono essere contenuti negli accordi di finanziamento, in particolare nel caso in cui l'implementazione dello strumento passi attraverso un intermediario od un fondo.

Seguendo le indicazioni della guida sulla valutazione ex-ante e del Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 possono essere identificati, oltre agli indicatori di output e di risultato proprie delle Azioni del POR, degli indicatori specifici dello strumento finanziario che andranno associati a ciascun Fondo. Nello specifico, gli indicatori specifici proposti sono riportati nella Tabella 31.

Tabella 31 Fondo per il rafforzamento delle attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili: Indicatori di programma e indicatori specifici dello strumento finanziario

Azione	III.3c.7.1 Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato
Indicatori di risultato	Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto
Indicatori di output	Numero di imprese che ricevono un sostegno
	Numero di imprese che ricevono sovvenzioni
	Numero di nuove imprese che ricevono un sostegno
	Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno
Indicatori specifici dello strumento finanziario	Numero di prestiti/ progetti finanziati
	Importi dei prestiti finanziati
	Inadempimenti (numero e importi)
	Risorse rimborsate

6.5 Disposizioni per eventuali aggiornamenti

Il paragrafo, come previsto all'art.37(2)(g) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, fornisce alcune indicazioni per l'eventuale revisione e aggiornamento della valutazione ex ante durante l'attuazione degli strumenti finanziari previsti. A giudizio del valutatore, i seguenti fattori potrebbero portare ad un aggiornamento della valutazione da parte dell'Autorità di gestione:

- *Il mutamento delle condizioni di mercato*, tale da giustificare il ripensamento degli strumenti rispetto alle necessità del territorio;
- *Il livello di assorbimento delle risorse*, in quanto la scarsa domanda di uno strumento finanziario può pregiudicare il raggiungimento dei risultati attesi.
- *La stima del rischio legato allo strumento finanziario*, poiché il profilo di rischio dello strumento potrebbe dimostrarsi più elevato di quanto atteso.
- Al fine di rendere sufficientemente flessibili gli Strumenti finanziari si suggerisce:

- la predisposizione di *un sistema di monitoraggio ed un'attività di reportistica dello strumento finanziario* come indicato anche nel precedente paragrafo. In tal senso, si suggerisce di individuare una serie di valori soglia (*trigger values*), da confrontare sistematicamente con i valori del sistema di monitoraggio, per individuare eventuali cambiamenti e criticità sostanziali;
- l'avvio di una serie di attività di valutazione dello strumento finanziario.

Successivamente agli eventuali aggiornamenti e revisioni della valutazione, l'Autorità di gestione può modificare la strategia degli strumenti finanziari.