

**Allegato A)**

**RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE  
DEGLI STRUMENTI FINANZIARI  
POR FSE LAZIO 2014 - 2020**

**RAPPORTO FINALE**

Giugno 2017



**REGIONE  
LAZIO**

regione.lazio.it

Il presente studio è stato predisposto da CLES Srl, IZI SpA e ISRI Scarl per conto dell'Autorità di gestione del POR FSE 2014-2020 della Regione Lazio



CLES s.r.l.



Metodi, analisi  
e valutazioni economiche



REGIONE  
LAZIO

regione.lazio.it

## INDICE

<b>1</b>	<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>ANALISI DEL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE .....</b>	<b>3</b>
2.1	L'economia regionale nel quadro nazionale ed europeo	3
2.2	I gruppi target del FSE	5
2.2.1	I disoccupati	6
2.2.2	Gli inattivi e gli "scoraggiati"	13
2.2.3	La propensione all'autoimpiego e all'imprenditorialità 14	
<b>3</b>	<b>ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO E DELLE CONDIZIONI DI SUBOTTIMALITÀ DEGLI INVESTIMENTI .....</b>	<b>18</b>
3.1	Il contesto del credito	18
3.1.1	Inquadramento generale del mercato del credito 18	
3.1.2	Il costo del credito	20
3.1.3	La qualità del credito	21
3.1.4	Il sistema delle garanzie pubbliche e private	22
3.2	Principali caratteristiche dei fallimenti di mercato nell'ambito del FSE	23
3.3	Analisi delle condizioni di subottimalità degli investimenti 26	
3.3.1	La stima del Fabbisogno potenziale	26
3.3.2	La stima del GAP di investimento	29
<b>4</b>	<b>ANALISI DELLE LEZIONI APPRESE DALL'IMPIEGO DI STRUMENTI FINANZIARI ANALOGHI .....</b>	<b>32</b>
4.1	Le principali esperienze a livello regionale e nazionale 32	
4.1.1	Le esperienze regionali	32
4.1.2	Le esperienze nazionali	42
4.1.3	Le lezioni apprese	43
4.2	L'esperienza del POR FSE 2007-2014 della Regione Lazio 44	
4.2.1	L'Avviso Pubblico per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo per il Microcredito e la Microfinanza (Fondo futuro): caratteristiche principali 44	
4.2.2	Il quadro delle domande di finanziamento	47
4.2.3	Le lezioni apprese dall'esperienza del Fondo Futuro	51
<b>5</b>	<b>ANALISI QUANTITATIVA E QUALITATIVA DELLO STRUMENTO FINANZIARIO .....</b>	<b>54</b>
5.1	Analisi quantitativa del leverage e del valore aggiunto dello Strumento finanziario	54
5.2	Analisi qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario	58
5.3	Analisi della coerenza dello strumento finanziario con altri interventi pubblici che si rivolgono allo stesso mercato	61

5.3.1	Gli interventi a livello nazionale	61
5.3.2	Gli interventi a livello comunitario	64
5.4	Analisi delle implicazioni dello strumento finanziario in materia di aiuti di stato, proporzionalità dell'intervento e delle misure intese a ridurre al minimo le distorsioni di mercato	65
5.4.1	Analisi delle implicazioni dello Strumento finanziario rispetto alla normativa degli aiuti di stato	65
5.4.2	Valutazione della proporzionalità dell'intervento e delle misure intese a ridurre al minimo le distorsioni di mercato	69
<b>6</b>	<b>STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA PER GLI STRUMENTI FINANZIARI.....</b>	<b>70</b>
6.1	La strategia di investimento degli Strumenti finanziari	70
6.2	Le caratteristiche dei prodotti proposti	71
6.3	Definizione della struttura di <i>governance</i> dello strumento finanziario	74
6.4	Definizione del sistema di monitoraggio degli strumenti finanziari	78
6.5	Disposizioni per eventuali aggiornamenti	81

## I PREMESSA

In presenza di un mercato del credito che rimane caratterizzato da una situazione di forte restrizione nelle condizioni di offerta, che penalizzano in particolar modo le potenzialità di sviluppo delle micro e piccole imprese, la Regione è intenzionata a riproporre anche nel nuovo ciclo della programmazione del FSE uno strumento a sostegno del microcredito e della microfinanza. Secondo i dati di Banca d'Italia, ancora nella prima metà del 2016 i finanziamenti bancari alle imprese hanno mostrato una riduzione di 2 punti percentuali in termini tendenziali, con richieste da parte delle aziende che continuano a essere indirizzate prevalentemente al finanziamento del capitale circolante, mentre seguitano a mostrare una intonazione negativa le domande di finanziamento per mutui e altri rischi a scadenza.

In linea con le disposizioni regolamentari, la Regione ha previsto nell'ambito del Programma Operativo FSE 2014-2020 l'uso di strumenti finanziari, specificando le priorità di investimento e le relative azioni potenzialmente interessate da tali modalità di attuazione. In attuazione delle linee programmatiche è stata così avviata la valutazione ex ante del nuovo *Fondo per il microcredito e la microfinanza*, Fondo che sarà rivolto alle microimprese e ai liberi professionisti che per condizioni soggettive e oggettive si trovino in situazioni di difficoltà di accesso ai canali tradizionali del credito.

La valutazione è stata sviluppata sulla base dei riferimenti metodologici delle Linee Guida predisposte dalla BEI e dalla Commissione europea “*Ex –ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period*” e con quanto previsto dall'art. 37 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Nello specifico, la struttura del Rapporto e la corrispondenza tra le richieste regolamentari e le analisi sviluppate sono illustrate nella tabella seguente.

Tabella 1.1 – Struttura del Rapporto di valutazione ex ante del Fondo per il Microcredito e la Microfinanza

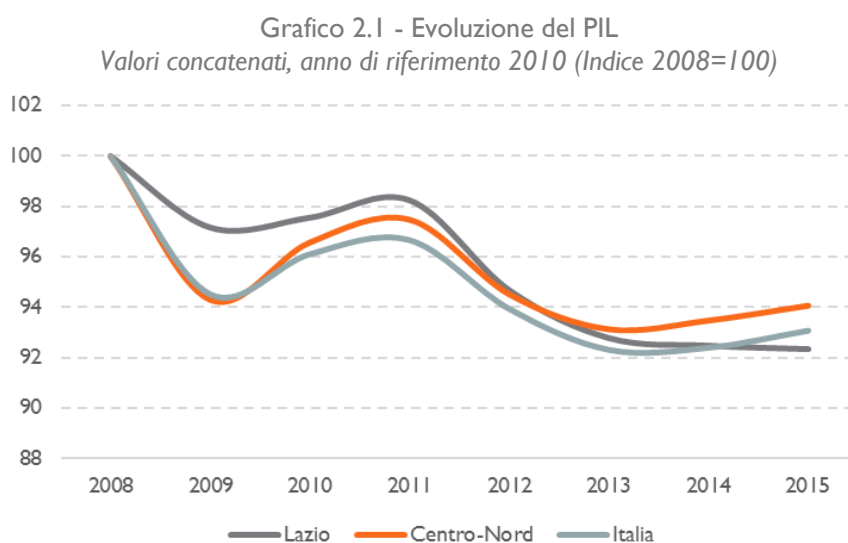
Capitolo del rapporto	Ambito di analisi	Regolamento (UE) art.37 Paragrafo 2
Capitolo 1 Premessa		
Capitolo 2 Analisi del contesto economico regionale	Analisi dei fallimenti del mercato	Lettera a)
Capitolo 3 Analisi dei fallimenti di mercato e delle condizioni di subottimalità degli investimenti	Analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento	Lettera a)
Capitolo 4 Analisi delle lezioni apprese dall'impiego di strumenti analoghi	Valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi e dalle valutazioni ex ante effettuate in passato dagli Stati membri	Lettera d)
Capitolo 5 Analisi quantitativa e qualitativa degli strumenti finanziari	Valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari che si ritiene saranno sostenuti dai fondi SIE, della coerenza con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato, delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato	Lettera b)
	Stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previsto), compresa, se del caso, una valutazione della necessità di remunerazione preferenziale, e del relativo livello	Lettera c)

Capitolo del rapporto	Ambito di analisi	Regolamento (UE) art.37 Paragrafo 2
Capitolo 6 Strategia di investimento proposta per gli Strumenti finanziari	Strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione, i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali e, se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni	Lettera e)
	Definizione del sistema di monitoraggio degli Strumenti finanziari	Lettera f)
	Disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante il periodo di attuazione dello strumento finanziario	Lettera g)

## 2 ANALISI DEL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE

### 2.1 L'ECONOMIA REGIONALE NEL QUADRO NAZIONALE ED EUROPEO

Nel 2016 l'economia del Lazio sembrerebbe aver finalmente ripreso una dinamica leggermente espansiva, in linea con l'andamento nazionale<sup>1</sup>, dopo un quadriennio (2011-2015) caratterizzato da ripetute contrazioni del PIL regionale, superiori a quelle osservabili, in media, nelle altre ripartizioni territoriali (cfr. grafico seguente). In ogni caso, che la situazione economica della nostra Regione resti alquanto critica lo conferma il fatto che il PIL del 2015 risulti inferiore di quasi 8 punti percentuali rispetto al valore del 2010 e quasi 10 punti al di sotto del "picco" raggiunto nel 2008, prima dell'esplosione della grande recessione.



Fonte: ISTAT, Conti Economici Territoriali

D'altro canto, anche le previsioni a breve-medio termine, pur essendo improntate ad un cauto ottimismo, non sembrano prospettare una crescita particolarmente vigorosa: il PIL italiano, nel biennio 2017-2018 non dovrebbe, infatti, crescere al di sopra dell'1% annuo, un tasso non solo inferiore a quello dei nostri principali partner europei, ma che non sarà certamente sufficiente a dare un forte impulso alla ripresa dell'occupazione. A riprova delle evidenti difficoltà in cui versa l'economia italiana basti richiamare le recenti stime elaborate dal FMI nell'aggiornamento di gennaio del "World Economic Outlook" (cfr. tabella seguente) che prospettano per l'Italia una crescita del PIL pari appena allo 0,7% nel 2017 e allo 0,8% nel 2018, con una riduzione, rispettivamente, dello 0,2 e dello 0,3 rispetto alle previsioni pubblicate qualche mese prima (ottobre 2016). E' appena il caso di segnalare come le stime siano state invece ritoccate al rialzo per quasi tutti gli altri paesi ed in particolare per le economie avanzate prese nel loro complesso, per effetto sia di una seconda metà del 2016 che è andata generalmente meglio delle attese iniziali sia dell'aspettativa di uno forte stimolo di bilancio da parte del nuovo Governo degli Stati Uniti.

<sup>1</sup> Nel 2016 il PIL italiano, corretto per gli effetti di calendario, è aumentato dell'1,0%. La variazione annua del PIL stimata sui dati trimestrali grezzi è invece pari a +0,9% (nel 2016 vi sono state due giornate lavorative in meno rispetto al 2015).

Tabella 2.1 - Stime di crescita del Prodotto Interno Lordo nel periodo  
(Variazione percentuale sull'anno precedente)

	2017	2018
Area Euro	1,6	1,6
Germania	1,5	1,5
Francia	1,3	1,6
Spagna	2,3	2,1
<b>Italia</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>
Gran Bretagna	1,5	1,4
Stati Uniti	1,9	2,0
Economie avanzate	1,9	2,0
Economie emergenti	4,5	4,8
Mondo	3,4	3,6

Fonte: IMF "World Economic Outlook. Update", gennaio 2017.

Le ancora più recenti previsioni della Commissione Europea, pubblicate a febbraio del 2017, attribuiscono al nostro Paese una crescita leggermente superiore a quanto ipotizzato dal FMI (pari al +0,9% nel 2017 e al +1,1% nel 2018), ma confermano inequivocabilmente come l'Italia sia il paese dell'Unione Europea accreditato del più basso tasso di crescita nel biennio 2017-2018 (il PIL dell'intera UE dovrebbe infatti crescere, in media, del +1,8% in entrambi gli anni).

In questo quadro non molto incoraggiante è positivo se non altro constatare come le aspettative di crescita futura anche nella nostra Regione sembrerebbero finalmente improntate ad un cauto ottimismo: i più recenti dati raccolti ed elaborati dalla Banca d'Italia<sup>2</sup> indicano, infatti, una crescita della quota di imprese regionali che segnala un aumento del fatturato nei primi tre trimestri del 2016 rispetto allo stesso periodo del 2015, in particolare nel settore dell'industria in senso stretto, pur permanendo un clima di forte e generalizzata incertezza legata allo scenario geopolitico internazionale che sta frenando soprattutto la ripresa degli investimenti. In base alle informazioni raccolte dalla Banca d'Italia, il miglioramento congiunturale dovrebbe comunque proseguire anche nel corso del 2017.

Per quanto riguarda i principali settori dell'economia regionale, lo stesso rapporto della Banca d'Italia segnala come nell'industria in senso stretto si stia rafforzando la fase espansiva, grazie soprattutto ai risultati positivi ottenuti dalle imprese della metalmeccanica e da quelle con un più forte orientamento all'export, mentre le aziende di minori dimensioni stanno, in generale, registrando andamenti meno favorevoli. Nelle costruzioni la fase recessiva sembrerebbe essersi finalmente conclusa ed emergerebbero segnali di inversione ciclica, seppure ancora molto flebili. Infine, segnali positivi si colgono anche nel settore dei servizi privati non finanziari, dove si sta assistendo ad un consolidamento delle dinamiche espansive già registrate in precedenza, pur in presenza di un rallentamento dei flussi turistici.

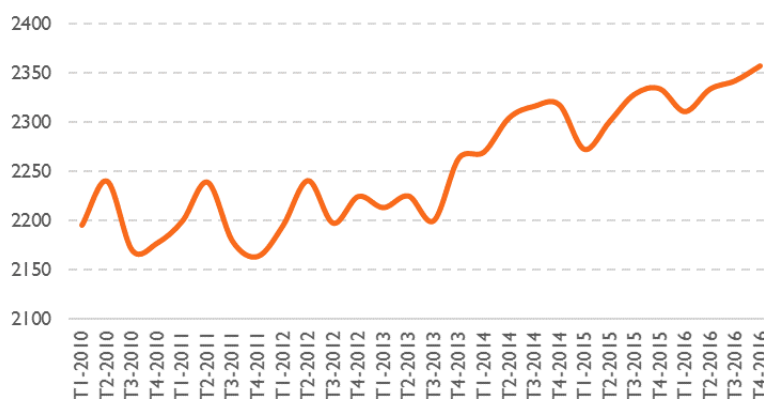
A livello regionale il lento miglioramento del quadro congiunturale si è riflesso anche sul mercato del lavoro, consolidando le tendenze positive già in atto da alcuni trimestri, pur in presenza di un andamento che continua ad essere caratterizzato da forti oscillazioni cicliche (cfr. grafico seguente). Nel 2016 l'occupazione è cresciuta dell'1,1% rispetto all'anno precedente (+27 mila unità circa) grazie tuttavia soltanto all'incremento dell'occupazione dipendente (+1,6%), mentre il

<sup>2</sup> Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia del Lazio, Aggiornamento congiunturale*, novembre 2016.



lavoro autonomo si è leggermente ridotto (-0,2%). Hanno beneficiato della ripresa occupazionale più recente sia la componente maschile (+1,1%), sia quella femminile (+1,3%). Per quanto riguarda i principali settori di attività economica, l'occupazione è aumentata soprattutto in agricoltura e nei servizi, mentre ha continuato a ridursi nell'industria in senso stretto e nelle costruzioni.

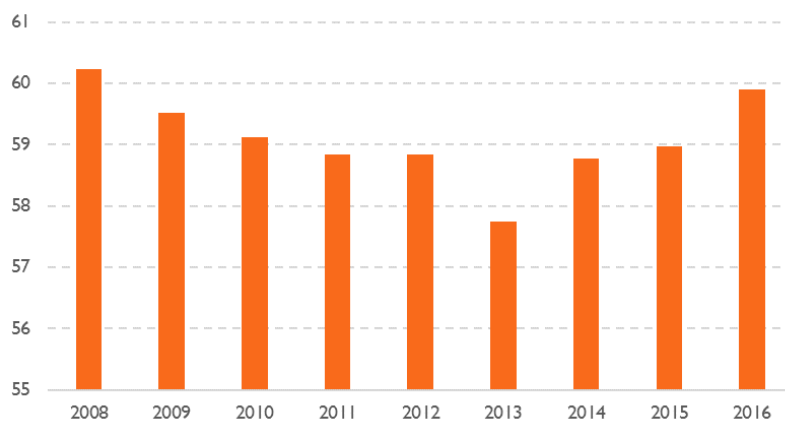
Grafico 2.2 - Andamento dell'occupazione nel Lazio  
(Migliaia di unità)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Grazie all'andamento positivo registrato negli ultimi trimestri, il tasso di occupazione della popolazione in età 15-64 anni si è attestato nel 2016 al 51,8% (media annua), riavvicinandosi ai livelli già raggiunti dalla nostra Regione nel 2008 prima, quindi, dell'inizio della grave crisi che ha colpito l'economia nazionale e che ha portato in tutte le regioni ad un drastico aumento degli squilibri nel mercato del lavoro.

Grafico 2.3 - Andamento nel Lazio del tasso d'occupazione della popolazione in età 15-64 anni  
(Valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

## 2.2 I GRUPPI TARGET DEL FSE

Nel PO FSE 2014-2020 della Regione Lazio, il ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria è previsto in particolare nell'ambito dell'Asse I – "Occupazione" con riferimento alle priorità 8i e 8ii e nasce dalla consapevolezza che sia necessario mettere in campo strumenti volti a sostenere coloro che intendano avviare nuove iniziative imprenditoriali o percorsi di lavoro autonomo ovvero a consolidare le loro iniziative imprenditoriali o lavorative. Infatti, coerentemente con gli

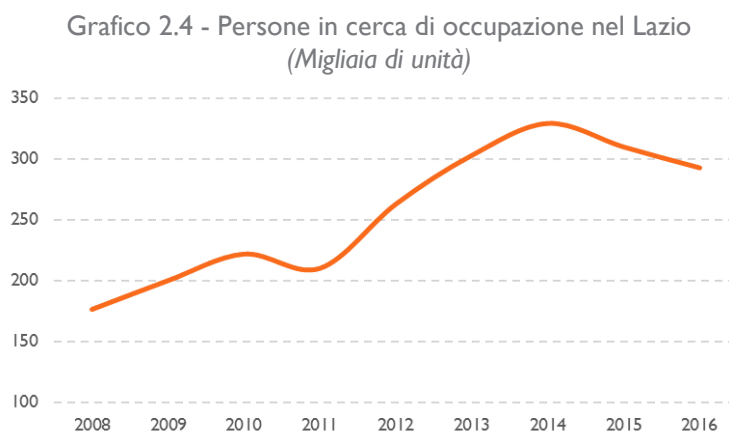
obiettivi specifici individuati, il PO prevede azioni a supporto della creazione d'impresa e del lavoro autonomo, da rivolgere prioritariamente:

- da un lato agli inattivi, agli adulti disoccupati, alle donne, ai lavoratori over 50, agli immigrati e ai disoccupati di lunga durata (Azione 8.5.3);
- dall'altro ai giovani disoccupati in età compresa fra 15 e 29 anni (Azione 8.1.7).

A seguire si propone pertanto una breve analisi volta ad evidenziare l'attuale consistenza che assumono a livello regionale i principali *target* di *policy* a cui dovrebbero prioritariamente rivolgersi gli strumenti finanziari previsti nel PO FSE.

## 2.2.1 I DISOCCUPATI

Il numero delle persone in cerca d'occupazione resta nel Lazio su livelli molto elevati, per quanto si sia registrato nell'ultimo biennio (2014-2016) un parziale riassorbimento della disoccupazione. I dati ISTAT dell'Indagine sulle Forze di Lavoro aggiornati al 2016 (media annua) segnalano la presenza nel territorio regionale di circa 290 mila persone in cerca d'occupazione, con un'incidenza della componente maschile pari al 54,3% del totale. Nell'arco degli ultimi 8 anni (cfr. grafico seguente) la disoccupazione regionale ha subito prima un forte aumento, fino a raggiungere il "picco" più elevato nel 2014, quando nel Lazio si sono contati, nel complesso, circa 330 mila disoccupati, per poi subire solo di recente una parziale riduzione.



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Naturalmente, anche il tasso di disoccupazione della popolazione in età 15 anni ed oltre ha registrato nel periodo in esame prima un forte incremento, raggiungendo nel 2014 un'incidenza pari al 12,5% della forza lavoro, a cui ha fatto seguito una parziale riduzione, fino ad assestarsi nel 2016 su di un valore pari all'11,1%, leggermente inferiore per la componente maschile (10,8%) rispetto a quella femminile (11,6%). E' il caso di osservare come il tasso di disoccupazione del Lazio, pur collocandosi leggermente al di sotto della media nazionale (11,7%), sopravanzi di 0,7 punti il dato riferito al Centro Italia (10,4%).

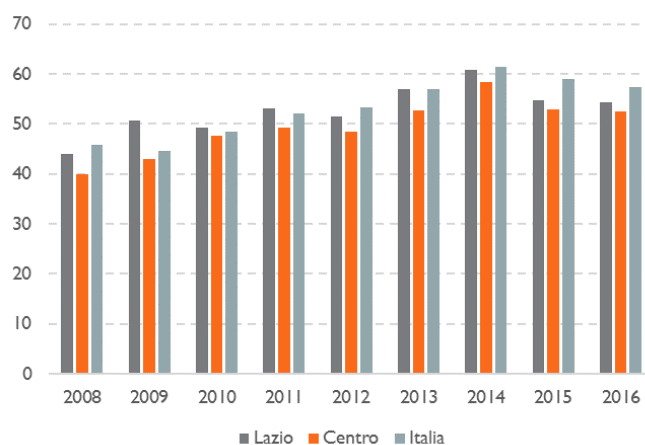
### 2.2.1.1 I disoccupati di lunga durata

Un dato che testimonia in modo inequivocabile le notevoli difficoltà in cui versa il mercato del lavoro regionale è costituito dall'elevata incidenza che assume la disoccupazione di lunga durata (oltre 12 mesi): nel 2016 questa si è attestata nel Lazio al 54,4% del totale, un dato inferiore a quello rilevabile, in media, a livello nazionale (57,3%), ma superiore ancora una volta alla media del Centro Italia (52,6%). Questo significa che oltre la metà dei disoccupati residenti nel Lazio è alla ricerca di un'occupazione da più di 12 mesi; in termini assoluti, si trovavano quindi in questa condizione circa 160 mila persone per le quali la probabilità di trovare un impiego risulta

oggettivamente molto più bassa rispetto a chi è alla ricerca di un lavoro da molto meno tempo, come dimostra l'ampia letteratura esistente sul tema.

L'osservazione del grafico seguente evidenzia peraltro come l'incidenza della disoccupazione di lunga durata nel Lazio, come anche nelle altre ripartizioni territoriali, sia progressivamente aumentata durante gli anni della crisi economica e della successiva fase di stagnazione ed abbia subito una parziale contrazione soltanto nel corso dell'ultimo biennio.

Grafico 2.5 - Incidenza della disoccupazione di lunga durata sul totale  
(Valori percentuali)



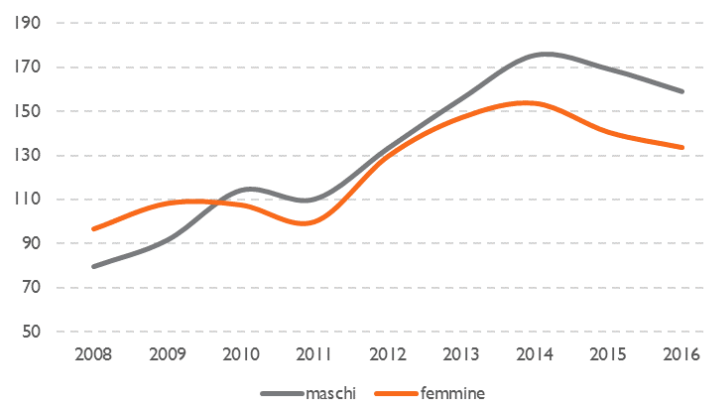
Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

### 2.2.1.2 Le donne

Uno dei *target* privilegiati degli strumenti finanziari ipotizzati nell'Asse I "Occupabilità" del PO FSE 2014-2020 sono le donne che tradizionalmente incontrano grandi difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro regionale ed anche a rimanervi, soprattutto dopo la nascita dei figli. L'analisi della condizione femminile rilevabile nel mercato de lavoro regionale conferma come questa componente risulti fortemente svantaggiata rispetto agli uomini, anche se la condizione relativa delle donne è andata leggermente migliorando nel corso degli ultimi anni per effetto, soprattutto, di un drastico peggioramento della situazione in cui versa la componente maschile delle forze di lavoro.

I dati ISTAT dell'Indagine sulle Forze di Lavoro aggiornati al 2016 indicano come le donne rappresentino nel Lazio il 45,7% dei disoccupati complessivi, un dato che corrisponde a circa 133 mila unità. Se si analizzano le dinamiche relative agli ultimi 8 anni (2008-2016), è evidente come la disoccupazione femminile è aumentata in modo significativo fra il 2011 ed il 2014, quando si sono contati oltre 150 mila disoccupati di sesso femminile, per poi subire un parziale riassorbimento solo nel corso dell'ultimo biennio, in generale, caratterizzato da una lieve ripresa del ciclo economico e dell'occupazione.

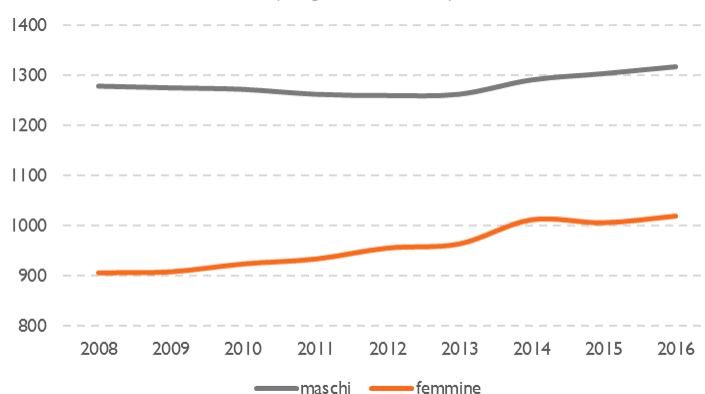
Grafico 2.6 - Persone in cerca di occupazione per genere nel Lazio  
(Migliaia di unità)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Nel Lazio la disoccupazione femminile è, tuttavia, cresciuta meno di quella maschile, anche perché l'andamento dell'occupazione è stato negli ultimi anni leggermente più favorevole alla prima componente. Il grafico seguente mette a confronto gli andamenti dell'occupazione registrati a partire dal 2008: come si nota, nell'intero periodo considerato l'occupazione femminile è cresciuta di circa 112 mila unità (+12,4%), a fronte di un aumento dell'occupazione maschile quantificabile in circa 39 mila unità (+3,1%), quindi pari, in termini assoluti, a poco più di un terzo.

Grafico 2.7 - Occupati per genere nel Lazio  
(Migliaia di unità)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

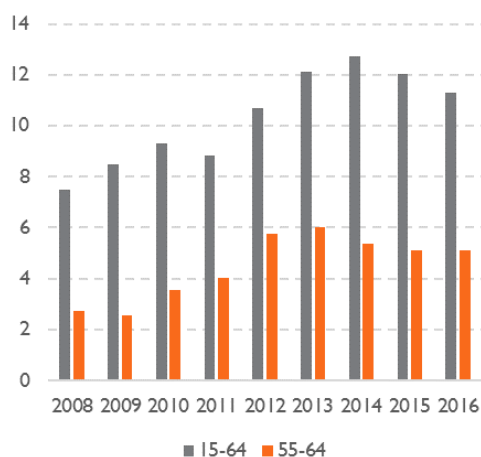
Ciò detto, va comunque osservato come il tasso di occupazione femminile risulti nel Lazio pari ad appena il 51,8% (media 2016) e, pur risultando in crescita negli ultimi anni, si collochi oltre 16 punti al di sotto del corrispondente tasso maschile (68,2%). Se è vero che a livello nazionale la situazione in termini di divari di genere appare sostanzialmente paragonabile a quella del Lazio, nel Centro Italia la "distanza" fra le due componenti risulta leggermente più contenuta, rilevandosi un tasso di occupazione che per le donne è pari al 54,4%, mentre per gli uomini si attesta al 69,9%.

### 2.2.1.3 Gli over 55

Un altro possibile target degli strumenti finanziari del PO è rappresentato dai lavoratori c.d. maturi. In effetti la crisi economica sembrerebbe aver avuto un impatto più modesto sulla componente più anziana della forza lavoro (55-64 anni), anche se questa constatazione non deve assolutamente sminuire la condizione di particolare svantaggio in cui versano quei lavoratori con più di 50 anni che, una volta perso il lavoro, incontrano difficoltà spesso insormontabili a trovare

una nuova occupazione, a causa soprattutto di un basso livello d'istruzione e/o della scarsa spendibilità che spesso caratterizza i loro *skill* professionali.

Grafico 2.8 - Tasso di disoccupazione della componente anziana (55-64 anni) e totale nel Lazio (Valori percentuali)



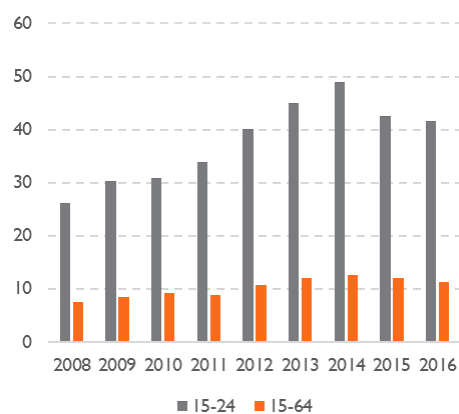
Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Se si mette a confronto l'andamento nel Lazio del tasso di disoccupazione relativo all'intera popolazione in età lavorativa (15-64) con quello della componente più anziana delle forze di lavoro, appare comunque evidente come quest'ultima abbia effettivamente registrato un aumento della disoccupazione relativamente più contenuto. Fra il 2008 ed il 2016 il tasso di disoccupazione relativo alla classe d'età 55-64 anni è cresciuto, infatti, di 2,4 punti, poco più della metà dell'incremento registrato per l'intera popolazione in età lavorativa (15-64 anni). L'ultimo dato disponibile riferito al 2016 indica per gli over 55 un tasso di disoccupazione nel Lazio pari al 5,1% – a fronte del 5,7% nazionale e del 5,0% del Centro Italia – corrispondente, in termini assoluti, ad un numero di disoccupati pari all'incirca a 22.400 unità.

#### 2.2.1.4 I giovani

Come è noto, l'emergenza principale sul fronte occupazionale continua ad essere rappresentata dai giovani. La prolungata crisi economica che ha interessato l'economia nazionale e regionale producendo crescenti squilibri nel mercato del lavoro non ha, infatti, colpito tutte le tipologie di soggetti nella stessa misura, ma ha avuto un impatto particolarmente drammatico soprattutto sui più giovani che sono progressivamente scivolati verso una condizione di crescente marginalità. Il grafico seguente, che mette a confronto l'andamento nel Lazio del tasso di disoccupazione relativo all'intera popolazione in età lavorativa (15-64) con quello giovanile (15-24 anni), rende del tutto evidente come la crisi abbia penalizzato in modo particolare proprio la componente più giovane delle forze di lavoro, come accaduto d'altro canto anche sull'intero territorio nazionale. Dall'inizio della crisi (2008), il tasso di disoccupazione giovanile è passato nel Lazio dal 26,1% al 41,6%, segnando un incremento ben superiore a quello registrato dal tasso di disoccupazione complessivo (dal 7,5% al 11,3%). Come si nota dall'osservazione del grafico seguente, solo nell'ultimo biennio si è assistito ad una parziale riduzione del tasso di disoccupazione giovanile (dal 49,0% al 41,6%) che resta comunque su livelli assolutamente inaccettabili, essendo oltre tre volte e mezzo superiore a quello degli adulti. In termini assoluti, si trovano in condizione di disoccupazione circa 56 mila giovani che ricadono nella classe d'età 15-24, rispetto ad una forza lavoro che, nella stessa fascia d'età, conta nel Lazio all'incirca 134 mila individui.

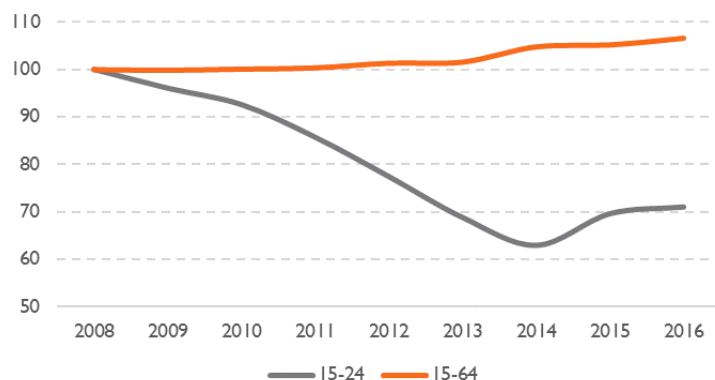
Grafico 2.9 - Tasso di disoccupazione giovanile (15-24) e totale nel Lazio (Valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Come già anticipato, gli elevatissimi tassi di disoccupazione che caratterizzano i giovani sono la diretta conseguenza di un andamento del mercato del lavoro che è stato particolarmente sfavorevole proprio per questa componente delle forze di lavoro. Per mostrare quale sia stato l'effetto differenziale della crisi è sufficiente considerare il grafico seguente che mette a confronto l'andamento dell'occupazione relativo alla classe d'età 15-24 con quello che ha caratterizzato l'intera popolazione adulta (15-64 anni). Come si nota, mentre l'occupazione complessiva, pur mantenendo un andamento alquanto stagnante, è riuscita comunque a registrare nell'intero periodo 2008-2016 un incremento pari a 140 mila unità (+6,5%), grazie soprattutto alla buona performance dell'ultimo biennio (2014-2016), l'occupazione giovanile ha subito un vero e proprio tracollo fino al 2014 (-37%), con parziali segnali di ripresa soltanto nell'ultimo biennio durante il quale si è recuperato circa un quinto dei posti di lavoro andati perduti nel periodo precedente.

Grafico 2.10 - Occupazione giovanile (15-24) e totale nel Lazio  
Indici (2008=100)



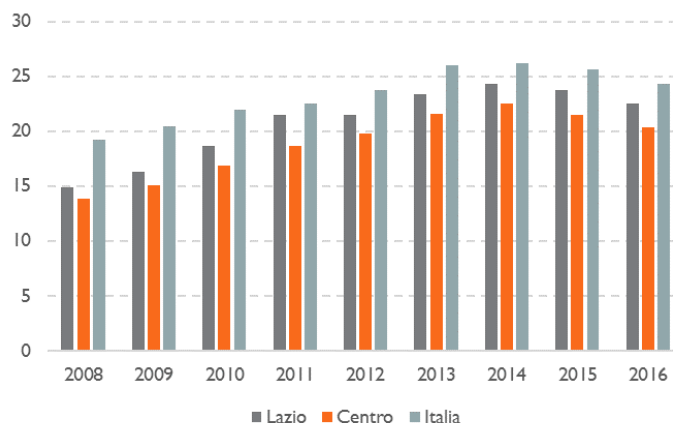
Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

### 2.2.1.5 I NEET

Le crescenti difficoltà che incontrano le fasce più giovani della popolazione ad inserirsi per la prima volta e/o a restare nel mercato del lavoro trovano pienamente conferma anche nei dati relativi ai c.d. NEET (*Not in Education, Employment or Training*). In base alle ultime statistiche al momento disponibili relative al 2016, oltre un quinto (22,5%) dei giovani in età 15-29 anni residenti nel Lazio non risultano, infatti, né occupati, né impegnati in un percorso di studi, a fronte di un dato medio nazionale pari al 24,3%, ma che scende al 20,4% se si fa riferimento soltanto al Centro Italia. In termini assoluti, si tratta di oltre 190 mila giovani, che rappresentano quasi il 9% del totale nazionale. Da notare come il fenomeno dei NEET riguardi nel Lazio in misura sostanzialmente analoga la componente maschile e quella femminile (nel 2016, l'incidenza era, rispettivamente, del 22,9% e del 22,1% del totale), contrariamente a quanto si registra sull'intero territorio nazionale dove si rileva una prevalenza di NEET fra le donne (26,3% a fronte del 22,4% fra gli uomini).

Nel corso degli ultimi anni il fenomeno ha assunto ovunque dimensioni davvero preoccupanti. Come si evince dall'osservazione del grafico seguente, nel periodo 2008-2016 l'incidenza dei NEET è cresciuta, infatti, in tutte le aree del Paese, ma in modo ancora più accentuato proprio nel Lazio, dove si è passati dal 14,9% al 22,5% del totale, con un aumento di 7,6 punti, a fronte dei 6,5 e 5 punti registrati, rispettivamente, nella ripartizione centrale e a livello nazionale. E' il caso inoltre di osservare come la crescita registrata nel Lazio sia imputabile quasi esclusivamente alla componente maschile: fra i giovani uomini, infatti, l'incidenza dei NEET è praticamente raddoppiata (dall'11,4% si è passati, infatti, al 22,9%), mentre fra le donne si è assistito ad una crescita molto più contenuta (in questo caso la quota di NEET sul totale è aumentata solo di 3,6 punti, passando dal 18,5% registrato nel 2008 al 22,1% del 2016).

Grafico 2.11 - Incidenza dei giovani NEET nella classe d'età 15-29 anni.  
(Valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

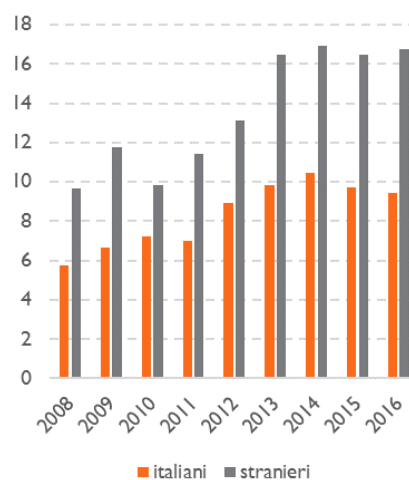
### 2.2.1.6 Gli immigrati

Un'altra componente delle forze di lavoro che registra alti tassi di disoccupazione è quella degli immigrati regolarmente presenti sul territorio regionale. I dati aggiornati al 1° gennaio del 2016 indicano come la popolazione straniera residente nel Lazio conti complessivamente 645.159 individui, di cui 521.126 in età lavorativa, con un peso della componente femminile che si attesta in quest'ultimo caso su di un valore pari al 52,8% del totale.

Purtroppo l'ISTAT non rende disponibili i dati relativi alla condizione professionale degli stranieri, se non a livello nazionale e per macro ripartizioni geografiche.

Se si fa comunque riferimento al Centro Italia (gli stranieri residenti nel Lazio rappresentano, d'altro canto, oltre il 50% del totale della ripartizione), i dati di fonte ISTAT aggiornati al 2016 indicano come il tasso di disoccupazione della popolazione straniera in età superiore a 15 anni si attesti, in media, al 16,7%, oltre 7 punti percentuali al di sopra del corrispondente tasso riferito alla sola componente italiana (9,4%). Nel corso degli ultimi 8 anni il divario fra le due componenti si è progressivamente ampliato, come si nota chiaramente dall'osservazione del grafico seguente che mette appunto a confronto l'andamento del tasso di disoccupazione relativo alla popolazione straniera di 15 anni ed oltre con il corrispondente tasso riferito ai soli cittadini italiani. A questo riguardo desta inoltre evidente preoccupazione il fatto che il tasso di disoccupazione della popolazione straniera non abbia mostrato chiari segnali di riduzione neanche nell'ultimo biennio, a differenza di quanto si registra per la componente italiana.

Grafico 2.12 - Italia centrale: tasso di disoccupazione della componente straniera e italiana della popolazione in età 15 anni ed oltre (Valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Approfondendo l'analisi si può altresì notare come, fra gli stranieri, le difficoltà maggiori nel mercato del lavoro sembrerebbero viverle soprattutto gli uomini, come si nota dall'osservazione dei due grafici seguenti che mettono a confronto i tassi di disoccupazione italiani e stranieri separatamente per la componente maschile e per quella femminile.

Grafico 2.13 - Italia centrale: tasso di disoccupazione della componente straniera e italiana della popolazione in età 15 anni ed oltre (maschi)  
(Valori percentuali)

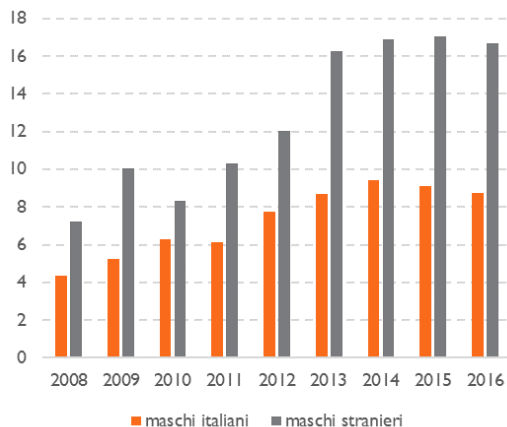
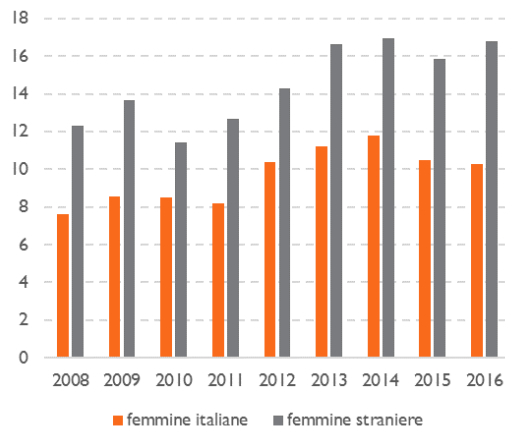


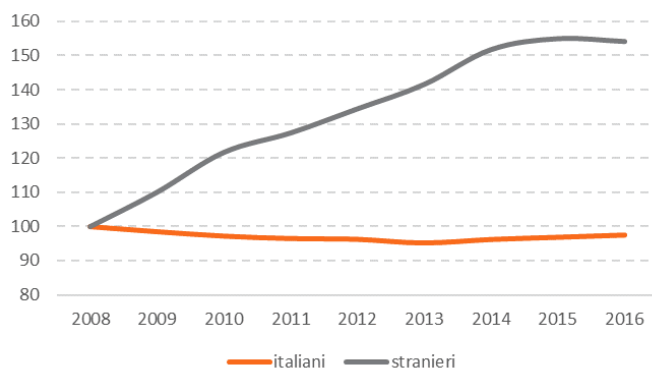
Grafico 2.14 - Italia centrale: tasso di disoccupazione della componente straniera e italiana della popolazione in età 15 anni ed oltre (femminine)  
(Valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Nel caso della componente straniera va tuttavia evidenziato come la forte crescita della disoccupazione sia soprattutto conseguenza di un costante e continuo aumento dei flussi migratori e, conseguentemente, dell'offerta di lavoro, piuttosto che di un andamento particolarmente sfavorevole del mercato del lavoro. Il grafico seguente mette a confronto l'andamento dell'occupazione per la componente straniera ed italiana, facendo ancora una volta riferimento ai dati riferiti al Centro Italia e utilizzando i numeri indice in base 2008. Come si nota, mentre nell'intero periodo 2008-2016 gli occupati di nazionalità italiana sono complessivamente diminuiti del 2,5%, con una perdita in termini assoluti di circa 100 mila posti di lavoro, l'occupazione straniera ha conosciuto un vero e proprio *boom*, aumentando complessivamente di oltre il 50% (il che corrisponde a circa 220 mila posti di lavoro in più).

Grafico 2.15 - Italia centrale: Occupati stranieri e italiani di 15 anni ed oltre  
Indici (2008=100)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Se si ipotizza che la situazione che si registra per la componente straniera nel mercato del lavoro del Lazio sia pressoché analoga a quella rilevabile, in media, nel Centro Italia, ne deriverebbe la presenza nella regione di circa 320 mila occupati e di 64 mila disoccupati di cittadinanza straniera corrispondenti, in quest'ultimo caso, a circa un quinto del totale della disoccupazione complessivamente rilevabile a livello regionale.



### 2.2.1.7 Il quadro riepilogativo

Il grafico seguente riassume la composizione della disoccupazione regionale e la consistenza dei principali gruppi *target* degli strumenti finanziari ipotizzati, così come questa emerge dall'analisi dei dati di fonte ISTAT riferiti alla media dei quattro trimestri del 2016.

Figura 2.1 - La composizione e le componenti principali della disoccupazione regionale



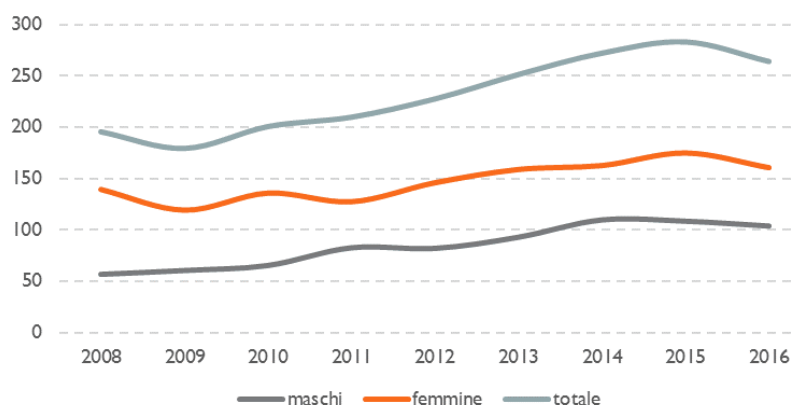
Fonte: ns. elaborazione su dati ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

### 2.2.2 GLI INATTIVI E GLI “SCORAGGIATI”

Infine, un ultimo cenno meritano le persone non occupate che risultano fuori dal mercato del lavoro.

Al di là del dato relativo al complesso degli inattivi, che ammontano nel Lazio a circa 1,242 milioni di unità (dato che si riferisce alla media 2016), è senz'altro il caso di segnalare come fra questi ci siano circa 264 mila persone – in prevalenza di sesso femminile (60,7% del totale) – che sarebbero potenzialmente disponibili a lavorare, ma che non cercano attivamente un lavoro, perché “scoraggiate”. Come si evince dall'osservazione del grafico seguente, il loro numero è andato progressivamente aumentando negli anni che hanno fatto seguito all'esplosione della crisi (erano meno di 200 mila nel 2008-2009) e solo nel 2016 si sono registrati segnali che lascerebbero intravedere una progressiva riduzione del fenomeno.

Grafico 2.16 - Persone che nel Lazio si dichiarano disponibili a lavorare senza essere attivamente alla ricerca di un impiego. (Migliaia di unità)



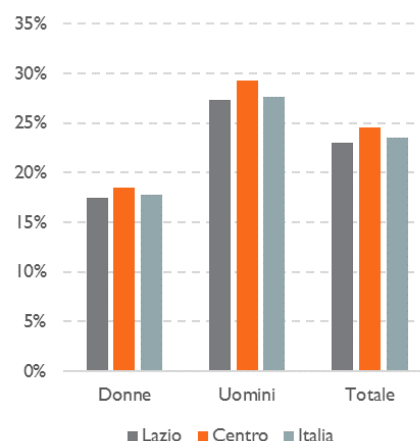
Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

### 2.2.3 LA PROPENSIONE ALL'AUTOIMPIEGO E ALL'IMPRENDITORIALITÀ

Poiché gli SF previsti nel PO FSE 2014-2020 dovrebbero essere specificamente rivolti a sostenere coloro che intendano avviare nuove iniziative imprenditoriali o percorsi di lavoro autonomo, si ritiene opportuno realizzare anche una breve analisi descrittiva sulla presenza del lavoro autonomo e sulla propensione all'imprenditorialità che caratterizza l'economia regionale, focalizzando in particolare l'attenzione sui giovani e le donne che rappresentano due target privilegiati degli SF.

I dati ISTAT dell'Indagine Continua sulle forze di lavoro aggiornati al 2016 indicano la presenza nell'economia regionale di circa 526 mila lavoratori autonomi (circa un terzo donne e due terzi uomini), con un'incidenza del 22,5% sull'occupazione complessiva. Il confronto con le altre ripartizioni territoriali evidenzia come il peso del lavoro autonomo sia nel Lazio leggermente inferiore a quanto si rileva, in media, sia a livello nazionale (23,9%) sia nelle regioni del Centro Italia (24,6%), essendo in quest'ultimo caso significativamente più elevata soprattutto la quota di lavoro autonomo con riferimento alla componente maschile (28,9% nel Centro, a fronte del 26,5% nel Lazio).

Grafico 2.17 - Incidenza del lavoro autonomo sul totale (Media 2016) (Valori percentuali)



Fonte: ISTAT, Indagine sulle Forze di Lavoro

Rispetto all'inizio della crisi (2008), l'incidenza del lavoro autonomo si è ridotta nel Lazio di 1,1 punti percentuali, in misura leggermente inferiore a quanto registrato, in media, nelle altre ripartizioni territoriali. Il dato più preoccupante è rappresentato soprattutto dal forte calo della quota di lavoratrici autonome sul totale (dal 19,6% del 2008 si è passati, infatti, al 17,4% nel 2016), a riprova delle crescenti difficoltà che incontrano in particolare le donne a intraprendere nel Lazio percorsi di lavoro autonomo e/o di autoimprenditorialità.

Purtroppo non è possibile spingere l'analisi ad un maggior livello di dettaglio, considerando la quota di occupazione indipendente nelle diverse fasce d'età ed in particolare fra i più giovani (15-24 anni), perché il dato ISTAT relativo all'occupazione indipendente si riferisce a livello regionale soltanto alla totalità degli occupati in età 15 anni ed oltre.

L'avvio di una nuova impresa, soprattutto in una fase contraddistinta da crescenti difficoltà sul mercato del lavoro, costituisce naturalmente una delle possibili strade per creare nuova occupazione. A questo riguardo, i dati sulla nati-mortalità imprenditoriale di fonte Infocamere evidenziano una forte vivacità da parte della regione Lazio che, nel periodo 2010-2016, ha fatto registrare tassi di crescita del tessuto imprenditoriale non solo sempre positivi, ma anche sistematicamente superiori alla media nazionale e del Centro Italia.

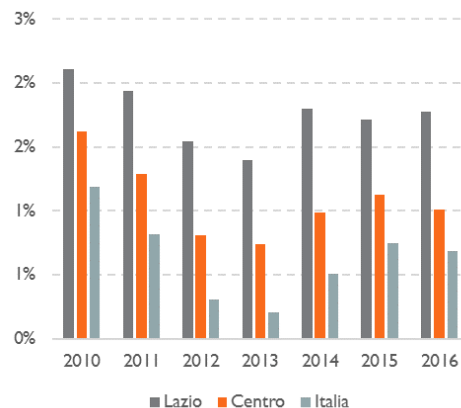
Il grafico seguente mette a confronto i tassi di sviluppo del tessuto imprenditoriale registrati nel periodo 2010-2016 per il complesso delle imprese. Come si nota, il Lazio si pone nettamente al di sopra dei valori medi registrati sia a livello nazionale, che nel Centro Italia, e ha rappresentato nel 2016 la regione italiana con il saldo positivo più ampio fra iscrizioni e cessazioni (oltre 11 mila imprese).

E' il caso di osservare come la maggiore vivacità imprenditoriale del Lazio resti pienamente confermata anche qualora si faccia riferimento soltanto ai dati relativi alle attività extra-agricole, al netto quindi delle imprese operanti nel settore dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca (cfr. grafico seguente).

Oltre all'andamento della nati-mortalità imprenditoriale nel suo complesso, è interessante analizzare anche il ruolo che svolgono alcune specifiche categorie di soggetti, come i giovani e le donne, che rappresentano due target privilegiati degli SF previsti dal PO FSE. Per valutare il peso che rivestono sia l'imprenditorialità giovanile che quella femminile sul totale delle imprese iscritte nei registri camerali, si può fare ricorso alla banca dati degli indicatori per le politiche di sviluppo che riporta i dati relativi sia ai giovani con meno di 30 anni (imprese giovanili) sia alle donne (imprese femminili) titolari di imprese individuali (cfr. indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020).

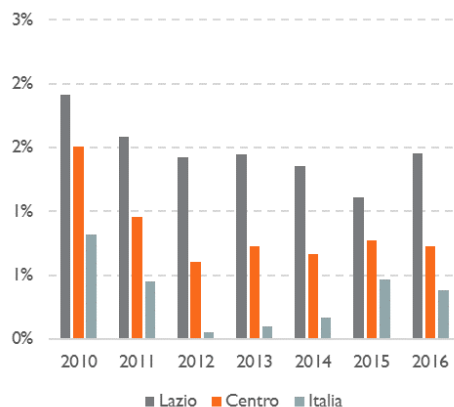
Il grafico seguente si riferisce innanzi tutto alle imprese giovanili e mostra come sia variato nel Lazio il loro numero nell'arco degli ultimi 6 anni. Come si nota, questo è andato progressivamente aumentando fino al 2014 (18.780 imprese), per poi subire una brusca contrazione nel corso dell'ultimo biennio. Nell'insieme del periodo considerato (2010-2016), il numero di imprese giovanili è comunque aumentato a livello regionale di 141 unità (+0,8%) passando da 17.552 a 17.693 unità.

Grafico 2.18 - Tasso di crescita del tessuto imprenditoriale totale (Variazione percentuale sull'anno precedente)



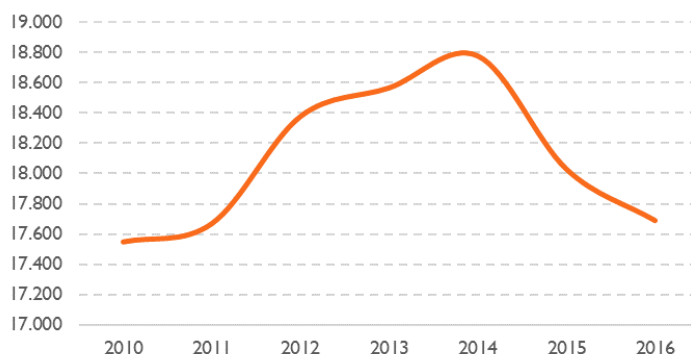
Fonte: Unioncamere - InfoCamere

Grafico 2.19 - Tasso di crescita del tessuto imprenditoriale extra-agricolo (Variazione percentuale sull'anno precedente)



Fonte: ISTAT - DPS, Banca dati degli indicatori per le politiche di sviluppo

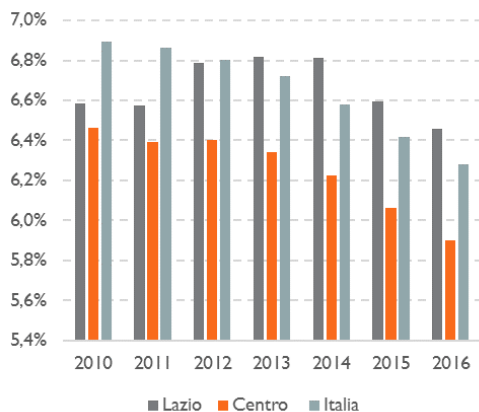
Grafico 2.20 – Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni iscritti nel registro delle CCIAA del Lazio



Fonte: ISTAT – DPS, Banca dati degli indicatori per le politiche di sviluppo

Al di là dei dati assoluti è interessante inoltre considerare il peso che assume l'imprenditoria giovanile sul totale delle imprese individuali. Il grafico seguente mette a confronto la situazione riscontrabile nel Lazio con quella che caratterizza, in media, le ripartizioni territoriali di livello superiore (Centro e Italia nel suo complesso), facendo riferimento, anche in questo caso, al periodo 2010-2016. Come si nota, il peso dell'imprenditoria giovanile, mentre è rimasto sostanzialmente invariato nel Lazio, essendosi registrata dapprima un lieve aumento e successivamente una contrazione quasi della stessa entità, si è fortemente ridotto sia nel Centro Italia che a livello nazionale, a causa della progressiva contrazione del numero complessivo di imprese giovanili pari, rispettivamente, al -10,4% e al -12,8% del totale. Per effetto di queste

Grafico 2.21 – Incidenza dell'imprenditoria giovanile sul totale. (Valori percentuali)



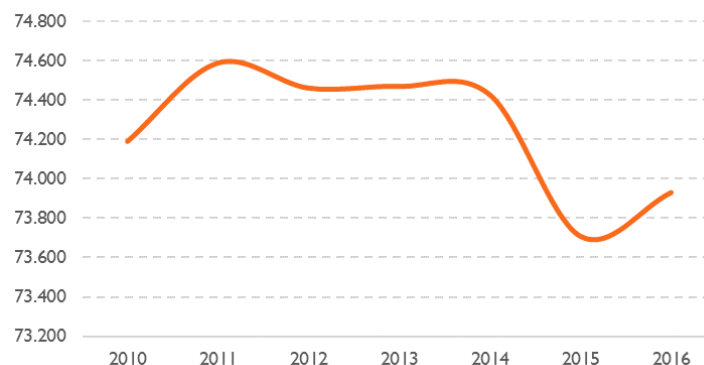
Fonte: ISTAT – DPS, Banca dati degli indicatori per le politiche di sviluppo

dinamiche divergenti oggi il Lazio registra fra le imprese individuali un'incidenza dell'imprenditoria giovanile pari al 6,6% che risulta superiore sia al dato medio nazionale (6,3%) che, ancor più, al dato riferito al Centro Italia (5,9%).

Come già anticipato, anche per quanto riguarda il ruolo svolto dall'imprenditorialità femminile, si può fare ricorso alla banca dati degli indicatori per le politiche di sviluppo. Il grafico seguente mostra come sia variato a livello regionale il numero di donne titolari di imprese individuali nell'arco degli ultimi 6 anni (2010-2016). Anche in questo caso, dopo una crescita iniziale, il numero di imprese femminili iscritte negli archivi delle Camere di Commercio laziali è andato progressivamente riducendosi, per poi subire una lieve ripresa solo nel corso dell'ultimo anno. Nell'intero periodo 2010-2016 il numero di imprese femminili nel Lazio è

diminuito di 260 unità, essendo passato da 74.190 a 73.930 unità (-0,4%).

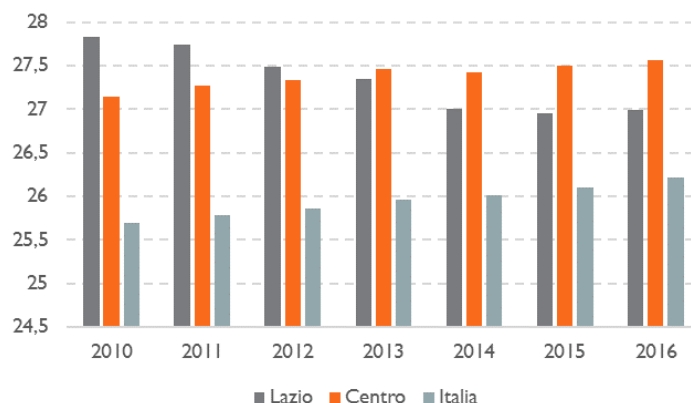
Grafico 2.22 - Donne titolari di imprese individuali iscritti nel registro delle Camere di Commercio del Lazio



Fonte: ISTAT – DPS, Banca dati degli indicatori per le politiche di sviluppo

Anche in questo caso vale la pena considerare come si sia modificato il peso dell'imprenditoria femminile sul totale delle imprese individuali, mettendo a confronto la situazione riscontrabile nel Lazio con quella delle ripartizioni territoriali di livello superiore.

Grafico 2.23 – Incidenza dell'imprenditoria femminile sul totale (Valori percentuali)



Fonte: ISTAT – DPS, Banca dati degli indicatori per le politiche di sviluppo

Come si evince dall'osservazione del grafico precedente, è evidente come nel Lazio l'incidenza dell'imprenditoria femminile si sia progressivamente ridotta non solo in termini assoluti, ma anche in termini relativi, in controtendenze con le dinamiche che hanno caratterizzato le altre ripartizioni territoriali, dove il peso delle imprese femminili è costantemente aumentato.

### 3 ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO E DELLE CONDIZIONI DI SUBOTTIMALITÀ DEGLI INVESTIMENTI

L'utilizzo di Strumenti finanziari da parte delle Autorità di Gestione dei Fondi SIE richiede, come previsto dall'art. 37 del Reg. UE 1303/2013, che questi siano attuati al fine di sostenere investimenti di soggetti che non trovano un finanziamento adeguato da parte del mercato. Il Regolamento stabilisce, infatti, la necessità di sviluppare un'analisi dei fallimenti di mercato che concorrono a limitare l'accesso al credito da parte delle imprese e di conseguenza a determinare un livello di investimento non ottimale nel contesto economico-produttivo. A tal fine, di seguito si riepilogano le condizioni del mercato creditizio regionale, le condizioni di subottimalità degli investimenti in riferimento ai principali gruppi *target* di un potenziale strumento per il microcredito e la microfinanza e i fallimenti di mercato che giustificano il loro utilizzo.

#### 3.1 IL CONTESTO DEL CREDITO

##### 3.1.1 INQUADRAMENTO GENERALE DEL MERCATO DEL CREDITO

###### a) *Il quadro nazionale*

La moderata crescita economica in atto a livello nazionale dal 2015 ha favorito una lieve ripresa della domanda di finanziamenti da parte del settore privato non finanziario (imprese e famiglie), come evidenziano i dati riportati in un recente studio della Banca d'Italia sulle economie regionali<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda l'aggregato delle imprese, nel primo semestre del 2016 la domanda di finanziamenti è risultata in crescita in tutte le aree del Paese. Le nuove richieste di finanziamenti hanno interessato l'industria manifatturiera, soprattutto nel Centro e nel Nord Ovest, e il comparto dei servizi, in particolare nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno. Nel comparto edile, invece, la domanda ha continuato a restare pressoché stagnante, pur cogliendosi alcuni parziali segnali di ripresa circoscritti tuttavia all'area centrale del Paese. Dal lato dell'offerta è proseguito l'allentamento delle condizioni di accesso al credito, in misura analoga a quanto già rilevato nel secondo semestre del 2015. Ne hanno beneficiato in misura maggiore le imprese manifatturiere e dei servizi, specialmente quelle localizzate nel Mezzogiorno. Da parte del sistema bancario permane invece un orientamento molto prudente nei confronti delle imprese delle costruzioni, soprattutto nel Nord Est.

Per quanto concerne invece l'aggregato delle famiglie, la domanda di finanziamenti ha continuato a crescere a livello nazionale sia nella componente dei mutui per l'acquisto di abitazioni sia in quella del credito al consumo, malgrado i criteri di concessione dei prestiti siano rimasti, in questo caso, sostanzialmente invariati, dopo quattro semestri consecutivi in cui si era registrato un progressivo allentamento delle condizioni di accesso al credito.

###### b) *Il quadro regionale*

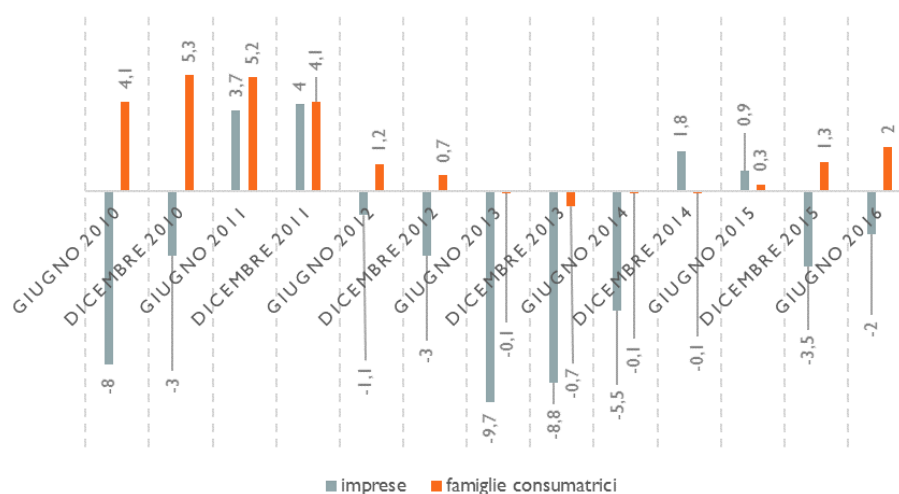
Spostando l'attenzione su quanto si rileva più specificamente a livello regionale, il quadro che si ricava dall'analisi dei dati più recenti appare ancora caratterizzato dalla presenza di elementi di

---

<sup>3</sup> Banca d'Italia, *Economie regionali. La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale*, dicembre 2016.

forte incertezza. In base ai dati elaborati dalla Banca d'Italia nell'ultimo Rapporto sull'economia regionale del Lazio<sup>4</sup>, nel primo semestre del 2016 si sarebbe, infatti, registrato un ulteriore lieve calo dei prestiti bancari al settore privato non finanziario (-0,2% su base annua), dopo la sensibile contrazione già registrata nel 2015 (-1,5%) che aveva tuttavia fatto seguito ad una lieve ripresa della domanda nel corso dell'anno precedente (+1,0% nel 2014). Nel caso del Lazio, tuttavia, i prestiti alle famiglie e alle imprese hanno avuto andamenti del tutto contrapposti: infatti, mentre si è assistito ad una ulteriore crescita della domanda di prestiti da parte delle famiglie (+2,0%), nel primo semestre del 2016 hanno continuato ancora a ridursi i prestiti erogati alle imprese (-2,0%), seppure in modo meno marcato rispetto al semestre precedente, quando il calo era risultato pari al -3,5% (cfr. grafico seguente).

Grafico 3.1 - Prestiti bancari erogati alle imprese e alle famiglie consumatrici nel Lazio  
(Variazioni percentuali sui 12 mesi)



Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali

Per quanto riguarda l'aggregato delle imprese, va comunque osservato come la riduzione rilevata nel primo semestre del 2016 abbia, in realtà, riguardato soltanto i gruppi imprenditoriali di maggiore dimensione, mentre fra le imprese minori sembrerebbe per la prima volta registrarsi una lievissima ripresa dei prestiti bancari, dopo numerosi semestri caratterizzati da variazioni di segno esclusivamente negativo. Dal punto di vista settoriale, la ripresa della domanda è imputabile unicamente alle imprese del manifatturiero e dei servizi, anche se le loro richieste risultano prevalentemente indirizzate al finanziamento del capitale circolante e alla ristrutturazione delle posizioni debitorie, più che alla realizzazione di nuovi investimenti. Per quanto concerne invece le condizioni d'offerta praticate alle imprese, nel primo semestre del 2016 si è registrata sia una riduzione dei tassi applicati ai finanziamenti bancari, sia un lieve aumento delle quantità complessivamente offerte.

Spostando l'attenzione sulla domanda proveniente dalle famiglie, la crescita registrata a livello regionale a partire dal primo semestre del 2015 (cfr. fig. precedente) è stata favorita sia dall'espansione dei prestiti al consumo, sia dalle crescenti richieste per mutui. Su quest'ultima componente della domanda ha influito positivamente il permanere di condizioni di finanziamento distese, essendosi verificato sia un progressivo ampliamento delle quantità offerte, sia una sensibile ulteriore riduzione degli *spread* applicati.

<sup>4</sup> Ibid.

In base alle informazioni raccolte dalla Banca d'Italia presso gli intermediari finanziari operanti nella nostra Regione, è ipotizzabile che anche nella seconda parte del 2016 siano proseguite nel Lazio le tendenze già rilevate nel primo semestre dell'anno per quanto riguarda l'andamento dei prestiti bancari sia alle imprese che alle famiglie.

### 3.1.2 IL COSTO DEL CREDITO

Come mostrato nella tabella seguente il costo del credito, dopo essere fortemente diminuito nel corso degli ultimi anni, mostra segnali di parziale rialzo, pur in un quadro generale che continua ad essere caratterizzato dalla permanenza di tassi d'interesse molto ridotti. In base all'ultima rilevazione effettuata da Banca d'Italia e relativa al secondo trimestre del 2016, il tasso d'interesse a breve termine praticato nel Lazio al complesso delle imprese si è attestato in media al 5,1%, in leggera crescita rispetto ai valori registrati a dicembre 2015 (4,9%), ma in calo rispetto a marzo 2016 (5,4%). Va comunque osservato come il costo del credito a breve termine abbia continuato ad essere molto più caro:

- da un lato per le piccole imprese (7,5%) in confronto a quelle di medio-grande dimensione (5,0%);
- dall'altro per le imprese operanti nel settore dei servizi (5,8%) rispetto a quelle del manifatturiero (4,4%) ed anche delle costruzioni (4,8%).

Facendo sempre riferimento ai dati relativi al secondo trimestre del 2016, si nota invece un sensibile rialzo dei tassi sui finanziamenti a medio e a lungo termine, almeno in confronto a quanto rilevato dalla stessa Banca d'Italia nel primo trimestre dello stesso anno (dal 2,1% al 2,7%) quando si erano tuttavia toccati i livelli in assoluto più bassi (cfr. tabella seguente). A questo proposito va peraltro osservato come la crescita del costo del denaro abbia riguardato soltanto i tassi applicati ai prestiti alle imprese (dal 1,8% del marzo 2016 si è passati, infatti, al 2,8% nel giugno del 2016), mentre ha continuato a ridursi il costo del credito alle famiglie, confermando per questa componente della domanda il trend in atto oramai dal dicembre del 2012, come si evince dall'osservazione della tabella seguente.

Tabella 3.1 – Tassi di interesse bancari praticati nel Lazio  
(Valori percentuali)

	dic. 2010	dic. 2011	dic. 2012	dic. 2013	dic. 2014	dic. 2015	mar. 2016	giu. 2016
Prestiti a breve termine	4,9	5,9	6,0	6,2	5,6	4,4	4,5	4,2
<i>di cui:</i>								
- imprese medio-grandi	5,2	6,4	6,9	6,9	6,2	4,8	5,3	5,0
- piccole imprese	7,0	7,8	8,4	8,5	8,0	7,9	7,7	7,5
totale imprese	5,3	6,5	7,0	7,0	6,3	4,9	5,4	5,1
<i>di cui:</i>								
- attività manifatturiere	4,7	5,7	6,3	6,4	4,5	3,0	4,9	4,4
- costruzioni	5,9	7,4	7,2	7,2	6,8	5,8	5,6	4,8
- servizi	5,3	6,4	7,1	7,2	6,8	5,5	5,5	5,8
Prestiti a medio-lungo termine	3,1	3,6	4,6	4,2	3,4	2,8	2,1	2,7
<i>di cui:</i>								
- famiglie consumatrici	3,1	4,0	4,1	3,9	3,2	2,8	2,7	2,5
- imprese	3,0	3,4	5,0	4,3	3,5	2,9	1,8	2,8

Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali



### 3.1.3 LA QUALITÀ DEL CREDITO

Le difficoltà del quadro economico si sono inevitabilmente riflesse sulla rischiosità del credito bancario i cui indicatori permangono su livelli estremamente elevati, pur cogliendosi alcuni segnali che lascerebbero prevedere un lieve miglioramento della situazione rispetto al recente passato. Nella media dei quattro trimestri conclusisi a giugno 2016, il flusso di nuove sofferenze rettificato in rapporto ai prestiti di inizio periodo è stato, nel Lazio, pari al 2,8%, sostanzialmente in linea con i valori registrati nel biennio precedente (2014-2015). La stabilizzazione del suddetto indicatore ha riguardato sia i prestiti alle famiglie che quelli alle imprese, con le nuove sofferenze attestatesi, rispettivamente, all'1,5% e al 4,4% sul totale dei prestiti.

Per quanto riguarda i prestiti alle imprese, l'andamento del tasso di ingresso in sofferenza è risultato tuttavia alquanto differenziato in base sia alle dimensioni che al settore di attività economica; infatti, se il suddetto indicatore è rimasto sostanzialmente invariato per le imprese di maggiori dimensioni, per le piccole imprese si è assistito ad un aumento del tasso di ingresso in sofferenza dal 3,5% del dicembre 2015, al 3,9% del giugno 2016. Per quanto riguarda invece i principali settori d'attività economica va osservato come il tasso d'ingresso in sofferenza sia parzialmente diminuito per le imprese delle costruzioni (dal 5,9% del dicembre 2015, al 5,6% del giugno 2016) e soprattutto del manifatturiero (dall'8,2% al 5,1%), mentre è viceversa aumentato per le imprese del settore dei servizi (dal 3,8% al 4,3%).

Tabella 3.2 – Nuove sofferenze nel Lazio  
(Valori in percentuale dei prestiti)

Periodi	società finanziarie e assicurative	Imprese					famiglie consumatrici	totale
		totale	di cui:			di cui: piccole imprese		
			manifatturiero	costruzioni	servizi			
dic-11	0,2	2,8	1,7	4,2	3,0	2,7	1,1	2,0
dic-12	0,7	2,8	2,0	5,2	2,3	3,1	1,1	2,0
dic-13	0,4	5,5	2,5	10,2	5,2	3,4	1,2	3,5
dic-14	1,6	4,2	3,7	5,4	4,3	3,8	1,1	2,7
dic-15	1,2	4,5	8,2	5,9	3,8	3,5	1,4	2,9
giu-16	1,4	4,4	5,1	5,6	4,3	3,9	1,5	2,8

Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali

L'incidenza delle consistenze dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti è rimasta sui livelli molto elevati già raggiunti alla fine del 2015 risultando pari, rispettivamente, al 41,2% per le imprese e al 15,6% per le famiglie consumatrici, come si evince dall'osservazione della tabella seguente.

Tabella 3.3 – Crediti deteriorati su crediti totali  
(Valori percentuali)

Periodi	società finanziarie e assicurative	Imprese					famiglie consumatrici	totale
		totale	di cui:			di cui: piccole imprese		
			manifatturiero	costruzioni	servizi			
dic-11	6,5	23,5	20,7	31,8	23,1	29,4	11,2	17,8
dic-12	7,1	27,9	30,1	36,4	26,8	32,5	12,5	20,7
dic-13	11,1	34,8	38,0	43,6	33,0	35,9	13,5	25,1

Periodi	società finanziarie e assicurative	Imprese					famiglie consumatrici	totale
		totale	di cui:			di cui: piccole imprese		
			manifatturiero	costruzioni	servizi			
dic-14	13,5	39,1	37,9	52,8	37,0	39,6	14,6	28,0
dic-15	12,1	41,4	34,3	55,6	39,9	41,3	15,5	29,3
giu-16	11,2	41,2	35,5	56,1	39,5	41,7	15,6	28,9

Fonte: Banca d'Italia, *Economie regionali*

### 3.1.4 IL SISTEMA DELLE GARANZIE PUBBLICHE E PRIVATE

In base ai dati riportati nel Rapporto della Banca d'Italia sull'economia regionale del Lazio<sup>5</sup>, nel 2015 il grado di copertura delle garanzie per le imprese regionali – espresso dal rapporto tra il valore delle garanzie e il totale dei prestiti – si è attestato al 56,2%, in linea con l'anno precedente quando si era raggiunto il “picco” più elevato dall'esplosione della crisi. Si tratta, in ogni caso, di un valore che risulta leggermente inferiore a quello osservabile, in media, sia a livello nazionale (58,3%) che nel Centro Italia (59,0%). Rispetto al biennio precedente (2013-2014), la quota dei prestiti garantiti si è leggermente ridotta, ma è contemporaneamente aumentato il valore della garanzia media sui crediti, in particolare per quelli con garanzia parziale.

Per quanto riguarda i principali settori d'attività economica, il grado di copertura delle garanzie è ulteriormente aumentato nelle costruzioni (69,4%) e nei servizi (59,0%), pur restando leggermente al di sotto dei valori rilevabili, in media, a livello nazionale e nel Centro Italia.

Spostando invece l'attenzione sulle diverse tipologie d'impresa, risulta evidente come siano soprattutto le imprese di minori dimensioni a dover far fronte alla maggiore richiesta di garanzia da parte degli intermediari finanziari: ciò viene in particolare evidenziato nella tabella seguente che mostra come nel 2015 il grado di copertura sui prestiti alle piccole imprese sia risultato pari al 75,4%, quasi 20 punti percentuale superiore al valore medio registrato nel Lazio.

Tabella 3.4 – Garanzie sui prestiti alle imprese nel periodo 2013-2015  
(Valori percentuali)

Voci	Garanzie sui prestiti alle imprese (valori percentuali)								
	Lazio			Centro			Italia		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Quota dei prestiti garantiti (a)	65,3	65,6	64,4	69,2	69,2	67,7	69,3	69,3	68,1
di cui: - totalmente garantiti	42,4	42,0	41,9	45,5	44,9	44,0	44,5	44,0	42,7
- parzialmente garantiti	23,0	23,6	22,5	23,8	24,3	23,7	24,7	25,4	25,4
Garanzia media sui prestiti garantiti (b)	85,3	85,6	87,3	86,2	86,4	87,1	85,9	86,0	85,6
di cui: - sui prestiti parzialmente garantiti	58,1	59,9	63,5	59,8	61,4	63,1	60,4	61,7	61,5
Grado di copertura (a*b)	55,7	56,2	56,2	59,7	59,8	59,0	59,5	59,6	58,3
di cui: - garanzie reali	33,6	32,5	32,2	37,7	37,0	36,2	37,9	37,4	36,1
- garanzie personali	34,4	35,7	36,0	36,1	36,7	36,4	34,6	35,1	34,8
di cui: - piccole imprese	75,9	76,0	75,4	77,1	77,1	76,3	75,0	75,0	74,5
di cui: - industria manifatturiera	40,6	40,4	34,0	44,9	44,5	40,9	43,5	43,5	41,5

<sup>5</sup> Ibid.

Voci	Garanzie sui prestiti alle imprese (valori percentuali)								
	Lazio			Centro			Italia		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
- costruzioni	67,0	68,3	69,4	72,1	73,1	73,1	74,7	74,7	73,6
- servizi	57,8	58,2	59,0	62,4	62,5	62,3	63,2	63,6	62,2
	Garanzie collettive e pubbliche								
Quota sul totale delle garanzie personali	2,1	2,6	3,3	6,3	6,6	7,0	7,4	8,3	9,0
di cui: - confidi	1,8	1,7	1,8	4,3	4,2	4,1	5,4	5,3	4,9
- finanziarie regionali	0,2	0,3	0,3	1,5	1,5	1,5	0,4	0,4	0,4
- fondo di garanzia PMI (FPMI)	0,2	0,6	1,3	0,4	0,9	1,5	1,5	2,6	3,7

Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali

Durante la crisi è cresciuto, in ogni caso, il ruolo delle garanzie pubbliche a sostegno dell'accesso al credito delle imprese, in particolare per quelle di più piccola dimensione. Come si evince dall'osservazione della tabella precedente, nel triennio 2013-2015 le garanzie rilasciate dai confidi, dalle finanziarie regionali e dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (FPMI) sono progressivamente aumentate, in linea con analoghe tendenze osservabili nelle altre ripartizioni territoriali; nel Lazio, l'incidenza di queste garanzie, sul totale delle garanzie personali, ha raggiunto nel 2015 il 3,3%, rispetto al 2,1% registrato nel 2013. Va sottolineato come tale quota resti nettamente al di sotto della media nazionale (9,0%) e di quella del Centro Italia (7,0%).

Per quanto riguarda il Lazio va, inoltre, segnalato come la crescita delle garanzie rilasciate dal FPMI sia stata in particolare favorita dall'abrogazione (ad inizio 2014) della normativa regionale che limitava l'accesso delle imprese al Fondo. Tra il 2013, anno precedente alla modifica della normativa, e il 2015, l'incidenza di queste garanzie sul totale di quelle personali è passata dallo 0,2% all'1,3%; nello stesso periodo i finanziamenti nel Lazio con garanzie del Fondo sono più che raddoppiati e la loro quota sull'operatività nazionale si è portata dal 3,5% al 7,3%.

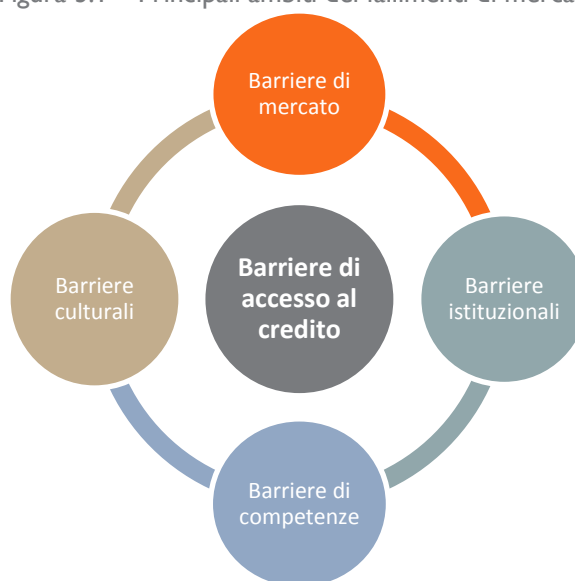
### 3.2 PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI FALLIMENTI DI MERCATO NELL'AMBITO DEL FSE

Le difficoltà del mercato creditizio regionale presentate nel paragrafo precedente tendono a penalizzare soprattutto il sistema delle micro e piccole imprese regionali. Queste, pur in presenza di condizioni finanziarie strutturalmente sane possono, infatti, non accedere ai tradizionali canali creditizi per l'operare di fallimenti di mercato che sfavorisce una ottimale allocazione delle risorse alle differenti attività economiche.

Da un punto di vista più qualitativo, i *principali fallimenti* di mercato che contraddistinguono il campo di intervento del FSE e i suoi *target* di riferimento possono essere ricondotti a numerose e differenti cause, ma possono in linea generale essere raggruppate in *quattro ambiti principali*: istituzionale, culturale, di mercato e relativamente alle competenze.

Per quanto riguarda *l'ambito istituzionale*, le barriere per l'accesso al credito possono essere rappresentate, ad esempio, da carenze legislative riguardo canali di finanziamento innovativi, limitazioni normative ai prestiti e un sistema non adeguato di informazione e pubblicità relativamente alle possibilità di finanziamento. Queste possono avere un impatto negativo, sia per i soggetti svantaggiati in generale, sia e soprattutto per le imprese sociali, sottoposte più di altre ad aspetti legislativi che ne limitano l'accesso al credito, oltre che dalla difficoltà di reperire informazioni corrette e verificate.

Figura 3.1 – Principali ambiti dei fallimenti di mercato



Le *barriere culturali* sono riferibili principalmente alle interrelazioni tra gli istituti di credito e i soggetti richiedenti: tali aspetti possono incidere in modo particolare sui migranti, sia a causa di difficoltà linguistiche sia in conseguenza di possibili differenze culturali nell'approcciare trattative commerciali e relazioni interpersonali. Un altro caso di barriera culturale si verifica, ad esempio, in presenza di soggetti che, in considerazione delle loro caratteristiche, rinunciano a priori a rivolgersi agli istituti finanziari, prevedendo un diniego da parte delle banche (per motivi legati a disoccupazione, lavoro precario, mancanza di garanzie); tale caso riguarda più sovente le donne e le componenti più giovani della popolazione.

Per quanto riguarda l'ambito relativo alle *competenze*, i riferimenti principali sono alla scarsa attenzione e abitudine che i soggetti richiedenti prestano al momento della domanda di finanziamento (va ricordato che in molti casi le domande vengono respinte per informazioni incomplete o errate), alla carenza di conoscenze in ambito finanziario, utili sia alla comprensione degli strumenti finanziari esistenti sia all'elaborazione di piani di sviluppo aziendali caratterizzati da maggiore sostenibilità, minore rischio e migliori possibilità di essere approvati.

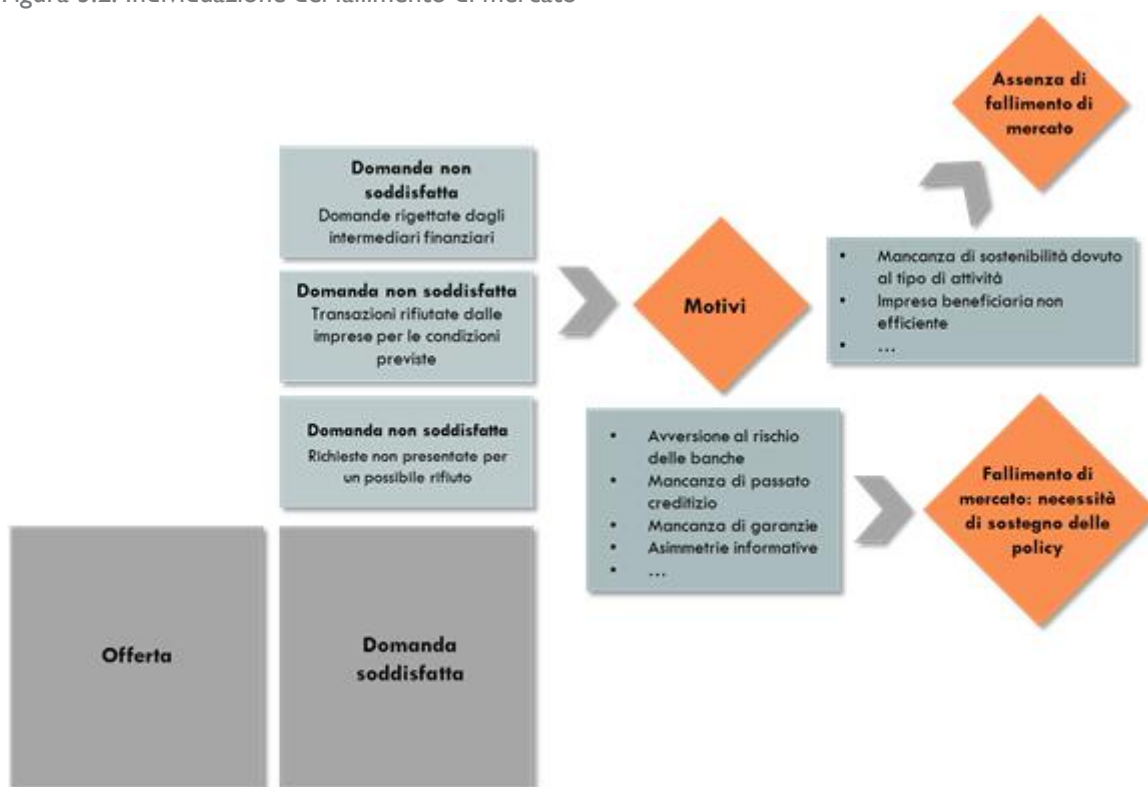
Tra le principali tipologie di *fallimenti di mercato* che incidono in maniera rilevante nel limitare l'accesso al credito da parte delle micro e piccole imprese si possono, in particolare, ricordare le seguenti fattispecie:

- *Asimmetrie informative dal lato del prestatario*: molto spesso può capitare che gli intermediari finanziari non abbiano informazioni sufficienti sui debitori e sulle proposte di *business* da loro presentate. Il rischio è che gli istituti finanziari, non riuscendo a stabilire con un buon grado di correttezza le caratteristiche del debitore e la capacità di ritorno economico dell'investimento proposto, decidano di applicare ad essi tassi di interesse più elevati e richiedere maggiori garanzie. Ciò può essere riscontrato particolarmente nel caso dei soggetti svantaggiati, che non riescono a garantire la necessaria fiducia alle istituzioni finanziarie a causa della loro reputazione e del *background* sociale. Oppure nel caso di imprese innovative o nella fase di *early stage*, per cui gli istituti di credito non dispongono di informazioni sufficienti a giudicare la sostenibilità del progetto imprenditoriale (e quindi della capacità di rimborsare il debito);
- *Asimmetrie informative dal lato del debitore*: le asimmetrie dal punto di vista delle informazioni disponibili riguardano anche i soggetti che hanno necessità di accedere al credito. Gli imprenditori, reali o potenziali, potrebbero talvolta non presentare domanda per accedere a un finanziamento poiché non sono a conoscenza dei diversi strumenti finanziari offerti dagli

istituti di credito o essere a conoscenza solo di strumenti più noti non adatti alle loro necessità. Tale asimmetria informativa incide in particolar modo sulle piccole e micro imprese, caratterizzate da una minore cultura imprenditoriale e minori conoscenze finanziarie;

- *Costi di transazione*: le imprese devono sostenere dei costi legati alla presentazione dei progetti di investimento, connessi a un'eventuale assistenza da parte di soggetti terzi nella redazione del progetto, all'adeguamento da parte dell'impresa alla normativa in atto e al soddisfacimento dei requisiti legislativi previsti per la richiesta del prestito. In particolare, questi aspetti sono molto gravosi per le piccole imprese, per le quali il costo di conformarsi alla legislazione è molto più elevato rispetto alle grandi imprese in proporzione ai loro volumi di mercato;
- *Mancanza di accesso a strumenti finanziari adeguati*: talvolta le imprese rilevano una barriera di accesso al credito nei casi in cui non sono presenti strumenti finanziari adeguati alle loro specifiche esigenze. Tali esigenze possono essere differenti in base alla tipologia di attività realizzata, alla sua durata e ai tempi necessari per produrre i risultati programmati, così come alle diverse fasi di sviluppo in cui si trova l'azienda (start-up, sviluppo, maturità, ecc.). L'offerta di servizi finanziari può non essere sempre in linea con tali necessità, rischiando di determinare una contrazione dei finanziamenti e degli investimenti;
- *Scarsa fiducia negli istituti finanziari*: talvolta, i soggetti che potrebbero richiedere un finanziamento non presentano domanda per la scarsa fiducia che ripongono negli istituti di credito. Ciò può essere dovuto a pregresse esperienze negative, o per la considerazione di essere la parte debole nei rapporti di forza con tali istituti. Ne consegue che gli istituti finanziari sono talvolta visti quasi come un "avversario" e la recente crisi economica ha contribuito ad accentuare ulteriormente da parte degli imprenditori una visione piuttosto critica nei confronti degli istituti di credito. Tali considerazioni sono valide in particolare per le piccole imprese, che sentono di avere meno potere contrattuale nei confronti delle banche. In questi casi, la presenza di organizzazioni e/o dispositivi che possono fungere da intermediari tra le parti può facilitare un miglioramento dei rapporti di fiducia, creando le condizioni per migliorare l'accesso al credito da parte delle micro e piccole imprese e favorirne i progetti di investimento;
- *Mancanza di garanzie*: la scarsa possibilità di fornire garanzie patrimoniali adeguate da parte dei soggetti che richiedono il finanziamento costituisce un ulteriore fattore negativo nella valutazione delle domande, anche quando le prospettive di ritorno economico dell'idea imprenditoriale possono essere positive, determinando l'esclusione finanziaria dei soggetti dal mercato creditizio.

Figura 3.2: Individuazione del fallimento di mercato



### 3.3 ANALISI DELLE CONDIZIONI DI SUBOTTIMALITÀ DEGLI INVESTIMENTI

#### 3.3.1 LA STIMA DEL FABBISOGNO POTENZIALE

Al fine di giungere alla quantificazione della stima del fabbisogno potenziale e del *gap* di investimento presente nel territorio della Regione Lazio si è preso a riferimento le analisi elaborate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la valutazione ex ante degli strumenti finanziari del PON Iniziativa Occupazione Giovani 2014-2015 e del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014-2020, aggiornando e adeguando al contesto laziale le stime e le metodologie da esso adottate.

L'analisi del fabbisogno teorico di investimento deve partire da una quantificazione della domanda potenziale che può essere espressa dai destinatari di un fondo per il microcredito, così come individuati dal POR FSE 2014-2020 della Regione Lazio in relazione alle priorità 8.i e 8.ii. In particolare, si tratta dei seguenti gruppi *target*:

- *NEET*: giovani tra i 18 e 29 anni che non lavorano e non sono inseriti in percorsi di formazione;
- *Disoccupati con meno di 35 anni o più di 54 anni*;
- *Disoccupati di lunga durata (da 12 mesi o più)*;
- *Donne disoccupate*.

Così come realizzato nell'ambito della valutazione ex ante degli strumenti finanziari elaborata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), al fine di calcolare il fabbisogno potenziale sono stati presi considerati i NEET e i disoccupati, con quest'ultimi che riuniscono le tre diverse categorie specifiche sopra menzionate. Per ognuna di queste tipologie di destinatari viene determinato il bacino di riferimento e stimato il fabbisogno potenziale.

### La stima della domanda potenziale dei NEET

I dati ISTAT relativi al 2016 registrano la presenza di 192.724 giovani NEET ricompresi nella fascia di età 15-29 anni, pari al 22,5% della corrispondente popolazione. Il dato è certamente molto elevato, pur se in riduzione negli ultimi anni grazie, soprattutto, alla contrazione presentata dalla componente femminile. Ai fini delle analisi il dato deve essere, tuttavia, aggiustato per eliminare due sottogruppi appartenenti all'insieme dei NEET:

- i NEET disoccupati, per evitare un doppio conteggio, dato che si tratta di individui che sono già ricompresi nella stima riportata nel paragrafo successivo relativamente alla domanda potenziale dei disoccupati;
- i NEET che non sono disponibili a lavorare, in quanto non risulterebbe corretto includere anche coloro che non lavorano e non sono comunque interessati a lavorare nel calcolo dei soggetti potenzialmente interessati ad accedere ad un fondo per il microcredito.

Ai fini delle analisi si è preso in considerazione come bacino potenziale solo i NEET che seppure non ricercando attivamente lavoro sono comunque disponibili a lavorare qualora ne avessero la possibilità<sup>6</sup>.

Occorre precisare che l'ISTAT non fornisce a livello regionale dati per la sottocategoria di NEET appartenenti alla "zona grigia dell'inattività", ma solo a livello di ripartizione territoriale: si è, pertanto, dovuto stimare il bacino di riferimento potenziale prendendo a riferimento i dati del Centro Italia, quale approssimazione per una quantificazione della quota regionale di NEET appartenenti a tale tipologia (a livello del Centro Italia i NEET che non ricercano attivamente lavoro, ma sarebbero comunque disponibili a lavorare sono pari al 25,1% del totale dei NEET).

Tabella 3.5 - NEET per condizione professionale - ripartizione Centro Italia

Tipologia NEET	Valore assoluto	Valore %
Disoccupati	168.545	48,8
Inattivi	176.883	51,2
<i>Zona grigia dell'inattività</i>	86.550	25,1
<i>Non cercano e non disponibili a lavorare</i>	90.333	26,2
<b>Totale</b>	<b>345.428</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Applicando tale percentuale al numero dei NEET presenti nella Regione Lazio (192.724), il *bacino potenziale di riferimento di un fondo per il microcredito e l'autoimprenditorialità* può essere quantificato in 48.289 giovani NEET.

Il bacino potenziale può essere ulteriormente raffinato, così come sviluppato dal MLPS, utilizzando due proxy relative all'imprenditorialità giovanile, al fine di determinare i destinatari che potenzialmente potrebbero essere interessati ad intraprendere attività imprenditoriali e di autoimpiego. L'utilizzo di due differenti proxy è utile per stabilire un livello massimo e un livello minimo di domanda potenziale, in funzione della maggiore o minore propensione all'autoimprenditorialità dei potenziali destinatari. Nello specifico, le proxy<sup>7</sup> utilizzate per determinare la quota dei NEET potenzialmente interessati ad intraprendere un'attività di autoimprenditorialità o di autoimpiego fanno riferimento:

<sup>6</sup> Ci si riferisce a quella che l'Istat definisce come "zona grigia dell'inattività".

<sup>7</sup> Le proxy adottate per la stima sono quelle utilizzate dal MLPS per la valutazione ex-ante degli strumenti finanziari presa a riferimento della presente analisi.

- alla quota di posizioni lavorative indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età (*Proxy 1*);
- ai titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (*Proxy 2*).

Come riportato nella tabella seguente, applicando alla stima del bacino potenziale i valori delle proxy, la domanda massima di NEET potenzialmente interessati ad intraprendere un percorso di autoimprenditorialità o di autoimpiego può essere quantificata in circa 5.400 unità, mentre la domanda minima risulta di poco inferiore ai 3.300 individui, con un valore medio di 4.348 unità. La tabella che segue riepiloga il procedimento seguito per giungere alla stima della domanda potenziale di finanziamenti da parte dei NEET presenti nel territorio regionale.

Tabella 3.6 - Stima della domanda potenziale da parte dei NEET tra 15 e 29 anni

Indicatore	Valore
NEET totali (a)	192.724
Quota dei NEET non disoccupati e disponibili a lavorare (b)	25,1%
NEET non disoccupati e disponibili a lavorare (c)=(a)*(b)	48.289
Proxy 1 (d)	11,20%
Proxy 2 (e)	6,81%
<b>Domanda massima (f)=(c)*(d)</b>	<b>5.408</b>
<b>Domanda minima (g)=(c)*(e)</b>	<b>3.288</b>
<b>Domanda media</b>	<b>4.348</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat. *Proxy 1*: quota di posizioni lavorative indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età; *Proxy 2*: Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale).

#### La stima della domanda potenziale dei disoccupati

Per quanto riguarda la domanda potenziale derivante dal gruppo target si deve considerare come questa ricomprenda i:

- disoccupati con meno di 35 anni o più di 54 anni;
- disoccupati di lunga durata (da 12 mesi o più);
- disoccupate donne.

Da ciò si evince che i destinatari potenziali dell'iniziativa di un fondo per il microcredito sono costituiti da tutti i disoccupati con l'unica eccezione dei disoccupati uomini tra i 35 e i 54 anni che sono i cerca di un posto di lavoro da meno di 12 mesi. Per stimare i destinatari potenziali, tale particolare sottoinsieme dovrà, pertanto, essere escluso, sottraendolo dal totale dei disoccupati presenti nel territorio regionale ( 292.501 unità).

Nella tabella seguente si riporta la procedura utilizzata per la stima del bacino potenziale e i risultati delle simulazioni. Come si può osservare, nel 2016 i disoccupati ricompresi tra i 35 e 54 anni ammontano a quasi 66.000 unità, di cui oltre 34 mila unità costituite da disoccupati di lunga durata e le restanti 32 mila unità da persone alla ricerca di un posto di lavoro da meno di 12 mesi. Sottraendo questo ultimo dato dal totale dei disoccupati presenti sul territorio della Regione Lazio si può ottenere il bacino dei potenziali destinatari di una possibile iniziativa di sostegno al microcredito: si tratta di un bacino potenziale di quasi 261.000 individui.



Tabella 3.7 - Stima del bacino potenziale di disoccupati della Regione Lazio interessati dall'iniziativa Fondo Microcredito

Indicatore		Valore
Totale disoccupati	(a)	292.501
Disoccupati maschi 35-54	(b)	65.955
Tasso disocc. lunga durata maschile 35-54 ( <i>proxy</i> Centro Italia)	(c)	4,09%
Disoccupati maschi 35-54 di lunga durata	(d=b*c)	34.209
Disoccupati maschi 35-54 NON di lunga durata	(e=b-d)	31.746
<b>Bacino potenziale</b>	<b>(f=a-e)</b>	<b>260.755</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Come già evidenziato per i NEET il passaggio dal bacino potenziale alla domanda potenziale richiede di stimare la quota dei destinatari potenziali che potrebbe essere interessata ad intraprendere forme di autoimprenditorialità e di autoimpiego. In questo caso, la quantificazione è stata ottenuta facendo ricorso a una *proxy* dell'imprenditorialità calcolata come quota di occupati indipendenti sul totale degli occupati regionali.

Nello specifico, la *proxy* è stata calcolata per due classi di età, in modo da ottenere stime più attendibili in relazione alla propensione all'autoimprenditorialità delle persone di differente età:

- per i disoccupati con meno di 35 anni, si è utilizzata la quota di occupati indipendenti tra 15 e 34 anni sul totale degli occupati di quella fascia d'età;
- per i disoccupati dai 35 anni in su, si è fatto ricorso alla quota di occupati indipendenti con 35 anni o più sul totale degli occupati della corrispondente classe d'età;

I risultati, di cui nella seguente tabella si riportano gli esiti, mostrano una domanda potenziale che raggiungerebbe le 59 mila unità, di cui 27 mila di età compresa tra 15 e 34 anni e 32 mila con 35 anni e oltre. I dati evidenziano, dunque, come la domanda potenziale sia quasi equamente distribuita tra disoccupati giovani e disoccupati in età adulta, mettendo ancora una volta in risalto le criticità legate all'inserimento lavorativo delle componenti più giovani della popolazione regionale.

Tabella 3.8: Stima della domanda potenziale proveniente dai disoccupati del territorio regionale

Indicatore		Valore
Bacino disoccupati 15-34	(a)	138.627
Bacino disoccupati 35+	(b)	122.128
<i>Proxy</i> 1	(c)	19,57%
<i>Proxy</i> 2	(d)	25,91%
Domanda disoccupati 15-34	(e=a*c)	27.131
Domanda disoccupati 35+	(f=b*d)	31.646
<b>Domanda totale disoccupati</b>	<b>(g=e+f)</b>	<b>58.778</b>

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT. *Proxy* 1: quota occupati indipendenti tra 15 e 34 anni sul totale degli occupati tra 15 e 34 anni. *Proxy* 2: quota occupati indipendenti da 35 anni in su sul totale degli occupati da 35 anni in su.

### 3.3.2 LA STIMA DEL GAP DI INVESTIMENTO

Dopo aver individuato la domanda potenziale da parte dei diversi gruppi di destinatari, è possibile determinare una stima del gap di investimento presente nel territorio della Regione Lazio. Va osservato, in primo luogo, che l'utilizzo di due differenti *proxy* per la stima della domanda

potenziale da parte dei NEET non produce risultati molto divergenti nel livello massimo e in quello minimo di domanda complessiva, dato il peso notevolmente superiore che la domanda espressa dai disoccupati produce in termini di fabbisogni: si prenderà, quindi, in esame una sola ipotesi di lavoro, assumendo come stima della domanda da parte dei NEET il valore medio delle due ipotesi calcolate per tale gruppo di destinatari. Ne consegue che il valore della domanda potenziale risulta superiore alle 63 mila unità, di cui 4.348 NEET e quasi 59 mila disoccupati.

Assumendo che il totale di risorse stanziato per il Fondo sia pari 35 Mln di euro e che, in base all'esperienza realizzata in passato nell'ambito del POR FSE 2007-2013 della Regione Lazio, il valore medio dei prestiti concessi sia di 22.500 euro, il numero di finanziamenti che possono essere concessi ammonta a 1.556 unità, con un tasso di copertura medio del 2,47% della domanda potenziale. Chiaramente il grado di copertura sarebbe più elevato nel caso in cui il valore medio dei prestiti fosse inferiore: ad esempio, se venisse richiesto il valore minimo dei prestiti (5.000 euro), il numero di finanziamenti potrebbe raggiungere le 7.000 unità, con un tasso di copertura pari a circa l'11% della domanda potenziale. Viceversa, in corrispondenza del valore massimo dei prestiti (25.000 euro), il numero di finanziamenti scenderebbe a 1.400 unità, facendo calare il tasso di copertura della domanda potenziale al 2,22%.

Tabella 3.9 - Stima della domanda potenziale proveniente dai disoccupati del territorio regionale

Indicatore	Valore
Domanda potenziale	63.088
N° minimo prestiti	1.400
N° massimo prestiti	7.000
N° medio prestiti (in base a esperienza precedente)	1.556
Copertura min domanda (%)	2,22%
Copertura max domanda (%)	11,10%
<b>Copertura media domanda (%)</b>	<b>2,47%</b>

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Ne emergerebbe un *gap* di investimento elevato rispetto all'offerta di finanziamento della precedente programmazione del FSE della Regione Lazio (la dotazione finanziaria del Fondo Futuro è risultata, infatti, pari a 35 milioni di euro). Nello specifico, il *gap* di investimento può essere quantificato a seconda del valore medio dei prestiti ammessi a finanziamento in:

- oltre 1.384 milioni di euro, prendendo a riferimento il valore medio dei prestiti concessi di 22.500 euro, valore pari alla media dei contributi concessi nell'ambito del Fondo Futuro 2007-2013;
- 280 milioni di euro nell'ipotesi minima, assumendo un valore medio dei prestiti pari al valore minimo ammissibile a finanziamento (5.000 euro);
- circa 1.542 milioni di euro nel caso in cui il valore medio dei prestiti risulti pari a 25.000 euro (valore massimo del contributo concedibile nell'ambito del Fondo Futuro 2007-2013).

L'analisi del *gap* derivante dal confronto fra la domanda teorica potenziale e l'offerta di strumenti regionali attuali conferma l'esistenza di un marcato disallineamento potenziale, tale da configurare l'esistenza di un fallimento di mercato, sebbene differenziato in funzione dell'universo e dei *target* di riferimento, così come evidenziato dallo stesso studio del MLPS.

Tabella 3.10 - Stima del gap d'investimento rispetto alla domanda potenziale

Ipotesi	Domanda teorica potenziale (numero)	Valore medio del prestito (euro)	Domanda di finanziamento potenziale (euro)	Offerta attuale di finanziamento (euro)	Gap d'investimento (euro)
Ipotesi minima	63.088	5.000	315.438.758	35.000.000	-280.438.758
Ipotesi massima	63.088	25.000	1.577.193.792	35.000.000	-1.542.193.792
Ipotesi media	63.088	22.500	1.419.474.413	35.000.000	-1.384.474.413

I numeri riportati devono essere interpretati, naturalmente, come mere stime indicative dell'esistenza di un fabbisogno teorico di finanziamento da parte dei *target* principali del FSE, fabbisogno che non riesce ad essere, se non in minima parte, coperto dalle risorse attualmente disponibili, giustificando la costituzione di un fondo per il microcredito e la microfinanza.

## 4 ANALISI DELLE LEZIONI APPRESE DALL'IMPIEGO DI STRUMENTI FINANZIARI ANALOGHI

Nell'ambito della programmazione 2007-2013 si è assistito ad un frequente ricorso (da parte di regioni e beneficiari) di strumenti di ingegneria finanziaria (SIF) finalizzati al sostegno dell'autoimprenditorialità e autoimpiego per le fasce più deboli della popolazione (giovani, donne, disoccupati, migranti), con particolare attenzione per quella giovanile.

Al fine di consolidare le esperienze pregresse, a livello regionale, nazionale e comunitario, traendone insegnamenti utili per l'avvio e la futura implementazione del nuovo strumento di ingegneria finanziaria, si propone di seguito un breve excursus delle esperienze di strumenti analoghi più significative, individuati dal Valutatore sulla base del ruolo e dei risultati raggiunti nella programmazione 2007-2013.

Si fornisce, inoltre, un'analisi dell'attuazione del Fondo per il Microcredito e per la Microfinanza promosso dalla Regione Lazio a valere sulle risorse del POR FSE 2007-2013, evidenziandone le *performance* attuative, i risultati raggiunti e le principali criticità incontrate nella sua attuazione.

### 4.1 LE PRINCIPALI ESPERIENZE A LIVELLO REGIONALE E NAZIONALE

#### 4.1.1 LE ESPERIENZE REGIONALI

L'analisi proposta nelle pagine seguenti si focalizza in modo particolare sulle esperienze maturate nell'ambito dei PO FSE 2007-2013, prendendo in considerazione soprattutto quei SIF che hanno mostrato maggiore capacità di successo e che possono quindi rappresentare degli utili riferimenti anche per la progettazione degli strumenti finanziari che si ipotizza di attivare nell'ambito del POR FSE 2014-2020 della Regione Lazio.

La tabella seguente propone innanzi tutto un quadro riassuntivo degli strumenti finanziari attivati dalle diverse regioni italiane nel periodo 2007-2013. Come si nota, il ricorso a tali strumenti è stato frequente soprattutto nelle Regioni del Centro-Sud ed in particolare del Mezzogiorno. Una citazione particolare merita la Sardegna che, nell'ambito del proprio Programma Operativo, ha attivato ben 4 distinti strumenti di ingegneria finanziaria, con il preciso intendimento di ovviare alle difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese esistenti e di incentivare, al contempo, la creazione di nuove imprese da parte di soggetti "non bancabili" che si trovano in condizione di particolare svantaggio nell'avvio e/o nello sviluppo di un'attività imprenditoriale.

Tabella 4.1 - Quadro riassuntivo dei SIF attivati dalle Regioni nell'ambito dei PO FSE 2007-2013

Regioni	Nome dello strumento
Piemonte	-
Valle d'Aosta	Fondo Microcredito FSE
Lombardia	Fondo Jeremie FSE
Provincia Bolzano	-
Provincia Trento	-
Veneto	-
Friuli-Venezia Giulia	-
Liguria	-
Emilia-Romagna	-
Toscana	-

Regioni	Nome dello strumento
Umbria	-
Marche	Fondo Garanzia
Lazio	Fondo Microcredito FSE
Abruzzo	Fondo Microcredito FSE
Molise	-
Campania	Fondo Microcredito FSE
	Fondo Microcredito Piccoli Comuni Campani - PICO
Puglia	Fondo di Microcredito d'Impresa FSE
Basilicata	Fondo di Sostegno e Garanzia FSE
Calabria	Fondo Unico per l'Occupazione e la Crescita - FUOC
Sicilia	Fondo di Partecipazione
Sardegna	Fondo Microcredito FSE
	Fondo PISL-POIC;
	Fondo per lo Sviluppo del Sistema Cooperativistico in Sardegna
	Fondo Regionale di Finanza Inclusiva

A seguire si fornisce una breve disamina degli strumenti di ingegneria finanziaria sperimentati nei diversi contesti regionali, ad eccezione del Fondo per il Microcredito e la Microfinanza attivato nell'ambito del PO FSE 2007-2013 del Lazio, per il quale si rimanda al paragrafo 4.2.

#### 4.1.1.1 Valle d'Aosta: "Fondo Microcredito FSE"

Il "Fondo Microcredito FSE", è stato istituito dalla Regione Valle d'Aosta con la L.R. n. 20 del 18/12/2013 e finanziato con 4,5 Meuro, di cui 3,5 Meuro a valere sull'Asse A "Adattabilità" e 1,0 Meuro a valere sull'Asse C "Inclusione Sociale" del PO FSE 2007-2013. Per promuovere la competitività e i processi di autoimprenditorialità, il Fondo ha previsto la concessione di prestiti di microcredito a soggetti che, per condizioni soggettive e/o oggettive, si trovano in condizione di difficoltà nell'accedere ai tradizionali canali del credito. L'obiettivo prioritario è stato quello di rispondere alla difficoltà di accesso al credito, soprattutto da parte di alcune categorie "non bancabili" e in condizione di svantaggio nell'avvio e/o nello sviluppo di un'attività imprenditoriale.

Lo strumento si è rivolto in modo particolare a:

- microimprese, da costituire o già costituite, aventi forma giuridica di società di persone, società a responsabilità limitata, cooperative, ditte individuali;
- nuove iniziative imprenditoriali promosse da soggetti svantaggiati aventi forma giuridica di società di persone, società a responsabilità limitata, cooperative, ditte individuali.

Il finanziamento concesso dal Fondo ha assunto la forma tecnica di un mutuo chirografario. L'importo concesso era compreso fra 5 mila e 25 mila euro. La durata massima del finanziamento era stabilita in 60 mesi, con applicazione di un tasso d'interesse pari a 0 e rimborso previsto in un massimo di 9 rate costanti posticipate.

Contestualmente al finanziamento, è stato attivato per i destinatari dell'intervento anche un percorso formativo individuale a supporto della definizione e della successiva attuazione dell'idea imprenditoriale.

La gestione del Fondo Microcredito FSE è stata affidata a FINAOSTA S.p.a., società *in house* della Regione.

Per quanto concerne l'operatività, solo nel gennaio del 2016 è stato approvato l'accordo di finanziamento tra la Regione Valle d'Aosta e FINAOSTA S.p.A., nonché le Direttive di attuazione

ed il Piano operativo che hanno stabilito le regole di funzionamento e i criteri per la gestione delle procedure di selezione dei progetti e dei relativi piani d'impresa.

#### 4.1.1.2 Lombardia: "Fondo Jeremie fse"

Il Fondo denominato "Fondo Jeremie FSE" è stato istituito dalla Regione Lombardia con la D.G.R. n. 7.687 del 2008 e finanziato con le risorse dell'Asse III "Inclusione Sociale" del PO FSE 2007-2013, con uno stanziamento pari inizialmente a 10 Meuro, che è stato successivamente integrato con ulteriori 10 Meuro. Coerentemente con le finalità dell'Asse III, il Fondo è stato in particolare destinato a:

- agevolare, mediante la concessione di interventi finanziari, l'accesso al credito da parte di soci cooperatori, anche in stato di disagio o di esclusione sociale (cd. soggetti svantaggiati) che già prestavano o avrebbero comunque prestato la loro attività presso le imprese cooperative;
- a consentire il consolidamento e lo sviluppo delle imprese cooperative che si prefiggevano di realizzare programmi di inclusione sociale, attraverso la loro ricapitalizzazione da parte dei soci cooperatori beneficiari degli interventi finanziari.

Il Fondo ha operato in qualità di "fondo di fondi", ovvero per il tramite di intermediari bancari selezionati. Più nel dettaglio, l'intervento aveva l'obiettivo di co-finanziare, attraverso istituti di credito selezionati da Finlombarda Spa (ente gestore), operazioni di ricapitalizzazione di cooperative sociali e di produzione e lavoro operanti in Lombardia. Gli istituti di credito selezionati si impegnavano a loro volta a impiegare risorse proprie aggiuntive per un importo pressoché equivalente a quello aggiudicato tramite la gara, generando in tal modo un effetto moltiplicatore dell'investimento regionale.

La forma tecnica di intervento è consistita nella concessione di un micro-finanziamento di importo fisso (4 mila euro) a persone fisiche (soci o potenziali soci) che si dovevano impegnare a capitalizzare la cooperativa presso cui prestano attività quali soci cooperatori, entro un massimale di 200 mila euro a cooperativa. Il finanziamento è stato concesso per il 50% dell'importo a valere sulle risorse del "Fondo Jeremie FSE" e per il residuo 50% a valere sulle risorse proprie dell'intermediario bancario preliminarmente selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica. Contestualmente è stata anche concessa una garanzia. In sintesi, il Fondo è stato pertanto concepito come strumento unitario di micro-credito organizzato in 3 distinte componenti:

- la prima è rappresentata dalla quota di garanzia concessa dallo strumento a valere sul finanziamento rilasciato dall'istituto di credito convenzionato entro il limite massimo del 10% del valore del prestito, a copertura della parte di finanziamento concessa a valere sulle risorse proprie dell'intermediario bancario;
- la seconda componente (componente *bullet*) di importo pari a 2 mila euro, è rappresentata da un finanziamento a tasso zero, di durata pari a 5 anni (60 mesi), rimborsabile in un'unica soluzione alla scadenza;
- la terza componente (componente *amortizing*), di importo pari anch'essa a 2 mila euro, è rappresentata da un finanziamento a tasso fisso, di durata pari a 5 anni, rimborsabile con ammortamento su base mensile. Tale componente è stata erogata dall'intermediario bancario selezionato a valere su risorse finanziarie proprie, garantite dalla prima componente.

Il Fondo Jeremie specificamente rivolto al consolidamento e allo sviluppo delle cooperative sociali, ha rappresentato un'esperienza originale e di indubbio successo, come dimostra sia l'elevato numero di domande pervenute, di soggetti finanziati e di cooperative ricapitalizzate, sia l'apporto aggiuntivo significativo offerto dal sistema bancario, che ha permesso in particolare di raddoppiare le risorse pubbliche messe a disposizione del Fondo.

#### 4.1.1.3 Marche: Fondo di garanzia

La Regione Marche, nell'ambito del PO FSE 2007-2013, ha costituito un "Fondo di Garanzia" a integrazione del "Prestito d'onore regionale", attivato precedentemente per favorire l'avvio di nuove imprese attraverso la concessione di "microcredito" a medio termine, senza il ricorso a garanzie di qualunque tipo e prevedendo, al contempo, l'erogazione di servizi di assistenza tecnica (*tutorship*) gratuiti. Lo strumento del Prestito d'onore si rivolgeva in modo particolare a diverse categorie di soggetti svantaggiati: donne e uomini fra i 18 ed i 60 anni disoccupate/i o inoccupate/i ai sensi del D.Lgs. n. 297/2002; lavoratrici e lavoratori sospese/i per cassa integrazione ordinaria (CIGO), straordinaria (CIGS) o in deroga; donne occupate "over 35".

Gli importi dei prestiti concessi ammontavano al massimo a € 25 mila euro nel caso di imprese individuali e di società con meno di 3 soci e a 50 mila euro nel caso di società con almeno 3 soci. La durata del finanziamento era pari a 6 anni ad un tasso d'interesse fisso e comprensivo di *spread* del 3,2%. Gli interessi dovevano essere rimborsati dal soggetto finanziato in un'unica soluzione, decorsi 12 mesi dalla prima somministrazione del credito.

Il Fondo di Garanzia collegato al Prestito d'onore è diventato operativo a marzo del 2011 ed ha avuto una dotazione finanziaria pari inizialmente a 1,8 Meuro, poi ampliata con altri 2 Meuro. Tuttavia solo 1,5 Meuro sono ascrivibili a risorse provenienti dal PO FSE 2007-2013, a valere in particolare sull'Asse II del Programma, mentre la parte rimanente è stata finanziata con risorse regionali e nazionali.

La gestione del Fondo di garanzia è stata assegnata a seguito di una gara pubblica al RTI costituito da Banca del Mezzogiorno e MedioCredito centrale Spa.

#### 4.1.1.4 Abruzzo: Fondo Microcredito FSE

Il "Fondo Microcredito FSE" è stato istituito dalla Regione Abruzzo con D.G.R. n° 846 del 15/11/2010 e finanziato a valere sugli Assi II "Occupabilità" e III "Inclusione Sociale" del PO FSE 2007-2013. Il Fondo ha operato mediante la concessione di finanziamenti a favore di iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo, costituende o già costituite, purché promosse da soggetti con difficoltà ad accedere ai canali tradizionali del credito; i suddetti finanziamenti erano specificamente rivolti a:

- a) microimprese che assumono la forma giuridica di ditta individuale, di società di persone o società cooperative (queste ultime anche sociali o a responsabilità limitata);
- b) lavoratori autonomi (tra cui anche liberi professionisti).

Le risorse del Fondo sono state in particolare utilizzate per:

- l'erogazione di microcrediti, fino ad un massimo di 25 mila euro, per supportare i processi di autoimprenditorialità da parte di soggetti in condizioni di svantaggio e per realizzare nuovi investimenti per sostenere microimprese che si trovano in difficoltà ad accedere ai canali tradizionali del credito;
- la copertura, attraverso una specifica garanzia prestata dal Fondo, dell'80% dei prestiti erogati a favore di soggetti che si trovano in difficoltà ad accedere ai canali tradizionali del credito.

Il finanziamento concesso dal Fondo, nel rispetto della regola comunitaria del "*de minimis*", prevedeva importi diversi in base alle caratteristiche del soggetto richiedente; più in particolare: per le persone fisiche (ditte individuali, lavoratori autonomi, liberi professionisti) l'importo concesso era compreso fra 5 mila e 10 mila euro; per le persone giuridiche (società di persone e società cooperative) l'importo variava fra 10 mila e 25 mila euro. La durata massima del finanziamento era stabilita in 60 mesi, con applicazione di un tasso d'interesse pari a 0 e rimborso previsto in rate mensili costanti posticipate.

Oltre al finanziamento, i beneficiari del Fondo avevano anche la possibilità di avvalersi, a titolo gratuito, del supporto di una rete di Operatori Territoriali i cui nominativi sono stati preventivamente selezionati e inclusi in un apposito Albo pubblicato sul sito del soggetto gestore. La gestione del Fondo Microcredito FSE è stata affidata a Abruzzo Sviluppo S.p.A., società *in house* della Regione, che si è occupata di selezionare, mediante una procedura ad evidenza pubblica, il soggetto responsabile del servizio di Tesoreria (Banca Caripe Gruppo Banca Popolare di Bari), nonché ad istituire un apposito albo degli Operatori Territoriali, cioè di quei soggetti deputati a realizzare azioni di accompagnamento e supporto ai beneficiari del Fondo stesso.

#### 4.1.1.5 Campania

La Regione Campania, nell'ambito del PO FSE 2007-2013 ha istituito due diversi strumenti di ingegneria finanziaria: il "Fondo Microcredito FSE" e il "Fondo Microcredito Piccoli Comuni Campani (PICO) – FSE".

##### Il "Fondo Microcredito FSE"

Il "Fondo Microcredito FSE" è stato istituito con DGR n. 733 del 19 dicembre 2011 e finanziato con risorse del PO FSE 2007-2013 a valere, in particolare, sull'Asse I "Adattabilità", sull'Asse II "Occupabilità" e sull'Asse III "Inclusione Sociale". La dotazione del Fondo, pari inizialmente a 65 Meuro, è stata successivamente incrementata di altri 35 Meuro, raggiungendo così un ammontare complessivo pari a 100 Meuro.

Il Fondo ha previsto la concessione di prestiti rimborsabili a soggetti tradizionalmente "non bancabili", finalizzati a sostenere l'avvio di nuove attività imprenditoriali, ovvero la realizzazione di nuovi investimenti nell'ambito di iniziative già esistenti. In particolare, sono stati individuati quali destinatari finali dei finanziamenti i disoccupati, specie se di lunga durata, i lavoratori in CIGS e mobilità, i giovani, gli immigrati e le donne in generale

Il finanziamento concesso dal Fondo ha assunto la forma tecnica di un mutuo chirografario. L'importo concesso era compreso fra 5 mila e 25 mila euro. La durata massima del finanziamento era stabilita in 60 mesi, con applicazione di un tasso d'interesse pari a 0 e rimborso previsto a partire dal settimo mese, con rate costanti posticipate mensili.

La gestione del Fondo è stata affidata a Sviluppo Campania Spa, società *in house* della Regione la quale ha fornito ai beneficiari anche un servizio gratuito di accompagnamento alla presentazione della domanda, avvalendosi dei propri sportelli presenti sul territorio regionale e di un numero di telefono appositamente attivato.

##### "Fondo Microcredito Piccoli Comuni Campani (PICO) – FSE"

Il "Fondo Microcredito Piccoli Comuni Campani (PICO) – FSE", è stato istituito con la DGR n. 608 del 20 dicembre 2013, finanziandolo con le risorse del PO FSE 2007-2013 a valere sugli Assi I "Adattabilità", e II "Occupabilità", per un importo complessivo pari a 20 Meuro. Con questo specifico Fondo la Regione ha voluto mettere in campo uno strumento a favore della micro imprenditorialità che fosse specificamente rivolto ai "piccoli" Comuni della regione (con popolazione fino a 5.000 abitanti), con lo scopo di contrastare i fenomeni di spopolamento, di superare le difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese e, contestualmente, di promuovere la propensione dei territori locali ad attrarre nuovi investimenti. Anche la gestione di questo secondo Fondo è stata affidata a Sviluppo Campania Spa.

Sul piano procedurale l'attuazione dell'intervento è avvenuta in due fasi successive.

- I. Nella prima si è proceduto a selezione i "piccoli" Comuni che hanno dovuto presentare una "manifestazione d'interesse" per candidare il proprio territorio ad usufruire dei finanziamenti previsti dal Fondo al fine di supportare iniziative coerenti e funzionali alla strategia di sviluppo del territorio comunale e di contrasto alla disoccupazione giovanile e



allo spopolamento dei territori, facendo leva soprattutto sulla promozione dei cosiddetti servizi “essenziali” (es. inerenti la scuola, la salute, la mobilità, ecc.).

2. Una volta selezionati i Comuni e i relativi PICO (Piani Comunali di sviluppo), si è quindi proceduto ad individuare, attraverso un Avviso pubblico, i beneficiari finali del finanziamento, che sono stati selezionati fra tutti coloro che hanno presentato progetti imprenditoriali localizzati nei Comuni prescelti nella fase precedente e coerenti con i settori indicati nei singoli PICO.

I destinatari finali del Fondo erano costituiti da le micro, piccole e medie imprese esistenti o da costituire da parte di lavoratori occupati, disoccupati, inoccupati e inattivi, con una specifica attenzione ai giovani, ai disoccupati di lunga durata, alle donne e agli immigrati nei settori individuati dai piccoli Comuni che hanno aderito all’iniziativa.

#### 4.1.1.6 Puglia: “Fondo di microcredito d’impresa FSE”

Il “Fondo Microcredito d’Impresa FSE” è stato istituito con la DGR n. 2934 del 22 dicembre 2011 e finanziato a valere sull’Asse II “Occupabilità” del PO Puglia FSE 2007-2013, con risorse pari inizialmente a 30 Meuro, successivamente incrementate fino a 42 Meuro (DGR n. 1969 del 18.10.13). Come nei casi precedentemente analizzati, il Fondo aveva come finalità quella di favorire l’accesso al credito da parte di soggetti e microimprese “non bancabili” ed ha subito delle parziali modifiche in corsa d’opera. Inizialmente, il Fondo si rivolgeva esclusivamente a: microimprese costituite da non più di 5 anni; nuove iniziative economiche (*start up*) promosse da persone svantaggiate, così come definite dal Regolamento (CE) 800/2006; nuove iniziative economiche volte a valorizzare le idee, i saperi, le energie e i talenti mediante la creazione di un’attività imprenditoriale. Successivamente, in considerazione dell’aggravarsi della crisi economica e delle crescenti difficoltà del tessuto imprenditoriale regionale nell’accedere al credito, la Regione ha parzialmente riprogrammato la strategia di intervento del Fondo. Per evitare una sovrapposizione di interventi con le misure previste dal PO FESR e per dare immediata risposta alle istanze pervenute dal territorio, sono stati in particolare rivisti i criteri di ammissibilità per l’accesso ai finanziamenti del Fondo, eliminando il requisito, inizialmente previsto, in ordine alla non finanziabilità di imprese costituite da più di 5 anni.

Il Fondo ha previsto la concessione di finanziamenti da erogare ai beneficiari finali sotto forma di mutui chirografari, assegnando importi compresi tra un minimo di 5 mila euro e un massimo di 25 mila euro. Il prestito prevedeva un piano di ammortamento della durata massima di 60 mesi, con applicazione di un tasso di interesse fisso, pari al 70% del tasso di riferimento UE e, nel caso di ritardato pagamento, l’applicazione di un tasso di mora pari al tasso legale. Le restituzioni dovevano avvenire in rate costanti posticipate, dando comunque la possibilità a tutte le imprese finanziate di richiedere l’estinzione anticipata del finanziamento mediante il rimborso in unica soluzione della sola quota di capitale non rimborsata, oltre agli interessi eventualmente maturati tra la data di pagamento dell’ultima rata e la data del rimborso.

La gestione del Fondo è stata affidata a Puglia Sviluppo Spa, società *in house* della Regione.

#### 4.1.1.7 Basilicata: “Fondo di sostegno e garanzia FSE”

Il “Fondo di Sostegno e Garanzia FSE” è stato istituito con la D.G.R. n.2234 del 22 dicembre 2009 con l’obiettivo primario di sostenere l’avvio di nuove attività imprenditoriali, ovvero la realizzazione di nuovi investimenti, nell’ambito di iniziative già esistenti, da parte di categorie di soggetti con difficoltà di accesso al credito e in condizione di svantaggio.

Il Fondo è stato finanziato con 15 Meuro a valere su: l’Asse II “Occupabilità” (5 Meuro) e l’Asse III “Inclusione Sociale” (10 Meuro). In origine, il Fondo prevedeva sia la concessione di prestiti o microcrediti da restituire a tassi agevolati rispetto alle condizioni offerte dal mercato, sia la concessione di garanzie (quest’ultima linea non è stata tuttavia mai attivata, con conseguente

successivo spostamento delle risorse inizialmente assegnate sull'altra linea d'intervento, quella del microcredito).

I prestiti, concessi nel rispetto della regola comunitaria del “*de minimis*” senza la richiesta di garanzie, potevano avere una dimensione finanziaria di ammontare non superiore a 25 mila euro (da restituire in rate costanti senza interessi) e potevano essere richiesti da soggetti altrimenti non bancabili quali in particolare:

- microimprese con progetti di crescita e sviluppo aziendale;
- persone fisiche, singole o in gruppo, con idee di impresa, ed in particolare donne e figure rientranti nella categoria dei soggetti svantaggiati;
- ditte individuali e lavoratori autonomi;
- operatori del privato sociale e enti no profit operanti nei settori a valenza sociale.

La gestione del Fondo è stata affidata a Sviluppo Basilicata S.p.A. – società *in house* della Regione. In fase attuativa il Fondo ha subito delle parziali modifiche che sono state principalmente rivolte: da un lato ad allungare da 48 a 60 mesi i termini per la restituzione del prestito; dall'altro a rendere le disposizioni attuative più coerenti con le finalità che si prefiggeva il Fondo stesso.

#### 4.1.1.8 Calabria “Fondo Unico per l’Occupazione e la Crescita – (FUOC)”

Sin dal 2009, nell'ambito del PO FSE 2007-2013, la Regione Calabria ha avviato la sperimentazione di strumenti di ingegneria finanziaria, con la costituzione in particolare di 3 fondi, come di seguito brevemente specificato:

- Il Fondo Garanzia Microcredito (FGM) istituito nel 2009 per favorire l'accesso al microcredito da parte di soggetti deboli o svantaggiati, al fine di sostenere la creazione di nuove iniziative imprenditoriali e attività professionali o altre attività di lavoro autonomo;
- Il Fondo Garanzia per l'Occupazione (FGO) istituito nel 2011 per incentivare l'assunzione di lavoratori svantaggiati, molto svantaggiati o disabili e sostenere, al contempo, la competitività dei settori produttivi strategici per l'economia regionale e la diffusione di modelli organizzativi flessibili;
- Il Fondo APPRODO – Attività Professionali PROomosse da DONNE – istituito nel 2013 con l'obiettivo di sostenere le attività professionali promosse da donne nelle fasi di tirocinio o praticantato e nelle fasi di *start up* di studi professionali, anche in associazione.

Successivamente, nel corso del 2014, la Regione Calabria ha avviato un processo di analisi della *performance* e della *governance* dei diversi strumenti di ingegneria finanziaria attivati, da cui è scaturita una rivisitazione dell'impianto attuativo e della strategia di intervento che ha portato alla creazione di un Fondo Unico per l'Occupazione e la Crescita (FUOC) che ha assorbito le risorse precedentemente assegnate ai vecchi fondi.

La gestione del FOUC, che è entrato nella fase operativa nel 2015, è stata affidata Fincalabria Spa; il FOUC si compone, in particolare, di tre sub-Fondi, corrispondenti a tre diverse sezioni tecniche:

1. Operazione Microcredito d'impresa, avente ad oggetto la concessione di prestiti/mutui chirografari a tassi nulli fino ad importo massimo di 25 mila euro, erogati direttamente da Fincalabra SpA per sostenere l'imprenditorialità, l'autoimpiego, l'inclusione degli immigrati e dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali e professionali, per investimenti, spese di gestione e spese di promozione e commercializzazione dei prodotti;
2. Operazione Fondo per l'Occupazione, avente ad oggetto la concessione di prestiti/mutui chirografari a tasso zero per incentivare l'assunzione di lavoratori svantaggiati, molto svantaggiati o disabili;

3. Operazione microcredito d'impresa femminile – denominata APPRODO, avente ad oggetto la concessione di prestiti/mutui chirografari a tassi agevolati erogati direttamente da Fincalabra per supportare le fasi di tirocinio o praticantato o avvio di studi professionali, anche in associazione, di imprese femminili.

#### 4.1.1.9 Sicilia: Fondo di Partecipazione

La Regione Siciliana in data 14.12.2010, ha istituito uno specifico Fondo di Partecipazione (Holding Fund) di garanzia e agevolazione al credito a valere sul POR FSE 2007 – 2013. Il Fondo è stato finanziato con 15 Meuro a valere sull'Asse III "Inclusione sociale" - obiettivo specifico G. A tale dotazione si aggiungeva un impegno di risorse da parte del settore finanziario privato (cosiddetto effetto leva).

Tale iniziativa nasceva in considerazione delle difficoltà crescenti nell'accedere al credito da parte delle micro imprese a carattere individuale, delle cooperative sociali e, più in generale, di quella parte di popolazione non in grado di offrire sufficienti garanzie per l'accesso al credito (c.d. "soggetti non bancabili"). Più in particolare, attraverso questo Fondo si intendeva assicurare supporto creditizio per l'avvio di nuove imprese e/o, nel caso di micro aziende già avviate, per il consolidamento e lo sviluppo delle loro posizioni di mercato. Un'attenzione specifica veniva inoltre rivolta alle imprese del terzo settore, impegnate nel sociale e nella cura, a cui veniva offerta la possibilità di accedere al Fondo per rafforzare il loro capitale sociale e migliorare la qualità dei servizi offerti.

Operativamente il Fondo ha agito erogando prestiti di entità contenuta a favore di imprese sociali, piccole imprese, imprenditori individuali e lavoratori autonomi. L'avvio operativo del Fondo è avvenuto nel 2014, ma l'utilizzo da parte dei beneficiari è risultato relativamente modesto, tanto che, con l'avvicinarsi della conclusione del Programma, si è dovuto procedere ad un progressivo ridimensionamento delle risorse inizialmente conferite al Fondo stesso.

#### 4.1.1.10 Sardegna

Nell'ambito del PO FSE 2007-2013 della Regione Sardegna, l'Autorità di Gestione ha attivato quattro distinti strumenti di ingegneria finanziaria, con il preciso intento di ovviare alle difficoltà di accesso al capitale e al credito da parte delle imprese esistenti e di incentivare, al contempo, la creazione di nuove imprese. Per garantire un alto grado di diversificazione nell'offerta di agevolazioni di tipo rotativo presente sul territorio regionale e poter soddisfare, così, il fabbisogno di finanziamento del maggior numero possibile di soggetti, gli strumenti di ingegneria finanziaria sono stati definiti in modo tale da presentare caratteristiche specifiche e differenti l'uno dagli altri, come di seguito brevemente illustrato.

##### "Fondo Microcredito FSE"

Il Fondo Microcredito FSE è stato istituito con la DGR n. 53/61 del 4.12.2009, finanziandolo con risorse del PO FSE 2007-2013 a valere in particolare sull'Asse II "Occupabilità" e sull'Asse III "Inclusione Sociale". Il Fondo ha rappresentato lo strumento finanziario d'elezione scelto dalla Regione Sardegna per facilitare l'accesso al credito da parte dei soggetti svantaggiati e delle donne, supportando la creazione e lo sviluppo delle microimprese e delle PMI. Il Fondo è stato pertanto rivolto a sostenere l'avvio di nuove attività imprenditoriali, ma anche la realizzazione di nuovi investimenti nell'ambito di iniziative già esistenti, da parte di soggetti che, per determinate condizioni oggettive e soggettive, incontrano difficoltà nell'accedere al credito (c.d. "soggetti non bancabili").

La gestione del Fondo è stata affidata a SFIRS S.p.A, società *in house* della Regione. Il Fondo ha previsto l'erogazione di microcrediti nel rispetto del regime "*de minimis*" assegnando importi compresi tra un minimo di 5 mila euro e un massimo di 25 mila euro nella forma tecnica del

prestito chirografario. Il prestito prevedeva un piano di ammortamento della durata massima di 60 mesi, con applicazione del “tasso 0” e, nel caso di ritardato pagamento, l’applicazione di un tasso di mora pari al tasso legale. Le restituzioni dovevano avvenire in rate costanti posticipate mensili, con decorrenza di 6 mesi dalla stipula del contratto o di 18 mesi per le imprese che risultavano in fase di costituzione all’atto della presentazione della domanda. Non sono state previste garanzie reali, patrimoniali o finanziarie a carico dei potenziali beneficiari, salvo per le s.r.l. e per le società cooperative a r.l.

La dotazione finanziaria del Fondo, a seguito dell’ultima rimodulazione disposta con D.G.R. n. 52/28 del 28/10/2015, è risultata pari, nel complesso, a 78,5 Meuro.

Nato come prima sperimentazione regionale di un meccanismo di micro-finanza fondato integralmente sulle logiche di co-responsabilizzazione proprie degli strumenti di ingegneria finanziaria a carattere rotativo, il Fondo ha avuto un’ottima *performance*, configurandosi oggi come intervento strutturato e consolidato nell’offerta regionale di strumenti di finanziamento disponibili. Va, infatti, sottolineato come lo strumento finanziario del Microcredito abbia prodotto in Sardegna risultati significativi sia in termini di tassi di crescita delle imprese che di ricadute occupazionali, principalmente intese come creazione di posti di lavoro autonomo.

#### “Fondo PISL-POIC FSE”

Il Fondo PISL (Progetti Integrati di Sviluppo Locale)-POIC (Progetti Operativi per l’imprenditorialità Comunale) FSE, costituito con DGR n. 27/17 del 1 giugno 2011 rappresenta lo strumento di ingegneria finanziaria attraverso il quale la Regione Sardegna ha inteso proseguire la sua azione a sostegno dello sviluppo delle capacità imprenditoriali del territorio regionale e dell’implementazione di pratiche e strumenti atti a favorire la rinascita economica e sociale dei comuni dell’isola. Più in particolare, il Fondo PISL-POIC è stato rivolto a sostenere lo sviluppo di capacità imprenditoriali e la creazione di occupazione, mediante l’erogazione di prestiti.

Sul piano operativo il Fondo ha finanziato due diverse tipologie d’interventi:

- le operazioni PISL rivolte specificamente alle aree interne e ai comuni di più piccola dimensione (con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti). L’azione risultava finalizzata a creare e/o rafforzare progetti di sviluppo incentrati sulla promozione dell’occupazione e della creazione d’impresa, attraverso incentivi rotativi;
- Le operazioni POIC destinate invece ai comuni medio-grandi (con popolazione superiore ai 3.000 abitanti), che sono stati chiamati ad un’azione di programmazione complessa, capace di integrare gli incentivi rotativi del Fondo, con gli altri strumenti di sviluppo operativi sul territorio per lo sviluppo imprenditoriale-occupazionale e socio-economico.

Entrambi gli interventi ("PISL" e "POIC"), sono stati attuati in base a una procedura a due stadi:

- Fase I: predisposizione dei POIC e dei PISL, da parte dei Comuni, valutazione da parte della SFIRS SpA e approvazione degli stessi a cura dell’AdG;
- Fase II selezione, sulla base di appositi dispositivi attuativi, dei destinatari/beneficiari degli incentivi previsti nei PISL e nei POIC e successiva erogazione degli incentivi.

Anche la gestione di questo Fondo è stata affidata a SFIRS S.p.A. A seguito delle diverse rimodulazioni operate nel corso degli anni, la dotazione finanziaria del Fondo è risultata pari a circa 28,7 Meuro a valere sull’Asse I “Adattabilità” e Il “Occupabilità” del POR FSE 2007-2013.

I dati relativi all’attuazione mostrano, in questo caso come le due tipologie d’interventi previste dal Fondo PISL-POIC abbiano avuto un’efficacia diversa: senz’altro maggiore per lo strumento POIC che si rivolgeva ai Comuni medio-grandi, con popolazione superiore ai 3.000 abitanti; decisamente inferiore per lo strumento PISL riservato invece ai comuni di più piccole dimensioni.

#### “Fondo per lo sviluppo del sistema cooperativistico in Sardegna”

La Regione Sardegna, riconoscendo al sistema cooperativistico un ruolo strategico per il progresso socio-economico dell'Isola, con DGR 50/24 del 21 dicembre 2012, successivamente modificata dalla DGR 18/08 del 20 maggio 2014 e dalla DGR 31/17 del 5 agosto 2014, ha costituito il "Fondo per lo sviluppo del sistema cooperativistico in Sardegna" finalizzato a supportare il processo di capitalizzazione e rafforzamento delle cooperative sarde. La dotazione finanziaria del Fondo, a seguito dell'ultima rimodulazione disposta con la D.G.R. n. 52/28 del 28/10/2015, è risultata pari a circa 6,7 Meuro ed è stato finanziato a valere sull'Asse I "Adattabilità" e Il "Occupabilità" del POR FSE.

Il Fondo ha operato tramite l'erogazione di contributi rotativi rimborsabili, a sostegno del capitale di rischio, concessi nella forma tecnica del prestito partecipativo, strumento finanziario che consente alla società cooperativa di ottenere, sin dall'inizio, le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione di un programma di investimento che deve obbligatoriamente precedere anche l'incremento del livello di capitalizzazione della cooperativa stessa.

Anche in questo caso la gestione del Fondo è stata affidata a SFIRS S.p.A.

Gli interventi relativi al I° Avviso si sono concretizzati nella concessione alle cooperative di finanziamenti con importi compresi tra un minimo di 21 mila euro e un massimo di 120 mila euro. È stato previsto un piano di ammortamento della durata massima di 60 mesi, con applicazione del "tasso 0" per gli interventi fino a 60 mila euro, mentre per gli interventi di importo superiore il tasso di interesse è stato stabilito al 15% del tasso di riferimento europeo vigente alla data dell'istruttoria, ma in ogni caso non inferiore allo 0,50% annuo. Il II° Avviso ha ampliato il campo delle imprese destinatarie, rivolgendosi anche alle cooperative neo-costituite o in via di costituzione. Inoltre, dando seguito a quanto disposto con D.G.R. n. 52/28 del 28/10/2015 riguardo alla rimodulazione e al potenziamento del raggio d'azione del Fondo, l'Avviso ha previsto il sostegno finanziario, sempre in forma di prestito partecipativo, ad iniziative di "Workers Buy-Out" con l'obiettivo di supportare processi di acquisizione di imprese da parte dei lavoratori di aziende a rischio di chiusura.

Il Fondo per lo sviluppo del sistema cooperativistico in Sardegna ha avuto un ritardo in fase di attuazione, dovuto in particolare alla novità dello strumento per il mondo cooperativistico e alle difficoltà incontrate dai destinatari finali per la presentazione delle istanze e dei documenti per la stipula dei contratti. Inoltre, si è registrato un ritardo nella predisposizione dell'avviso specificamente rivolto al sostegno di imprese cooperative esistenti e di nuova costituzione, nonché alle azioni di "Workers buy-out". Questo ha portato a rivedere la dotazione del Fondo e a decertificare una parte degli importi inizialmente stanziati.

#### "Fondo Regionale di Finanza Inclusiva"

Il "Fondo Regionale di Finanza Inclusiva" è stato costituito con la DGR n. 46/26 del 21/11/2012 prevedendo una dotazione finanziaria di 5 Meuro a valere sull'Asse I "Adattabilità", successivamente incrementata fino a 7,5 Meuro con la DGR 52/28 del 28/10/2015. Il Fondo è stato istituito con l'intento specifico di agevolare i beneficiari di contributi pubblici (in via prioritaria i beneficiari di interventi a valere sul POR FSE), aventi difficoltà di accesso al credito, nell'ottenere le garanzie fideiussorie richieste dall'Amministrazione per l'erogazione di anticipi. Più nello specifico, il Fondo, la cui gestione è stata affidata anche in questo caso a SFIRS S.p.A, ha operato attraverso:

- il rilascio di controgaranzia a favore di intermediari finanziari (Banche, assicurazioni, altri) che avevano a loro volta rilasciato una fideiussione/polizza fideiussoria pari alla quota di contributo che il beneficiario ha richiesto a titolo di acconto;
- il rilascio di garanzie dirette, da parte del Fondo, per i soggetti a rischio di esclusione finanziaria, impossibilitati, per debolezza economica/patrimoniale, ad accendere fideiussioni o garanzie dirette presso Banche, assicurazioni ed altri intermediari autorizzati.

Le garanzie prestate dal Fondo, sotto forma di garanzie dirette cumulabili, sulla stessa operazione, con altri regimi di aiuto o sovvenzioni, concessi dalla Regione o da altri enti pubblici, entro i limiti dell'intensità agevolativa massima fissata dalla normativa comunitaria, hanno riguardato sia Agenzie formative, non operanti in regime d'aiuto, che start-up d'impresa.

L'AdG del PO FSE 2007 – 2013 ha affidato la realizzazione delle attività inerenti l'attuazione del Fondo all'Organismo Intermedio - Centro Regionale di Programmazione (CRP) che, in qualità di AdG del POR FESR, risultava responsabile dell'attuazione del Fondo di garanzia, cogaranzia e controgaranzia per le PMI in Sardegna.

#### 4.1.2 LE ESPERIENZE NAZIONALI

Il crescente attivismo delle Regioni nel campo delle politiche a favore della neo imprenditorialità e del lavoro autonomo, che ha portato in molti casi all'attivazione di appositi strumenti di ingegneria finanziaria rivolti a specifici *target* di destinatari, si è andato peraltro a sovrapporre alle *policy* e alle misure d'incentivazione già esistenti a livello nazionale.

Il D.Lgs. del 21 aprile 2000, n. 185, ha costituito per molti anni il principale strumento normativo di sostegno alla realizzazione e all'avvio di nuove attività imprenditoriali da parte di disoccupati o persone in cerca di prima occupazione. Entrando più nel merito di quanto previsto dal suddetto D.Lgs. occorre precisare che:

- a) per quanto riguarda il sostegno all'imprenditorialità (Titolo I del suddetto D.Lgs.), le agevolazioni, concesse esclusivamente a giovani di età compresa fra 18 e 35 anni, prevedevano: i) contributi a fondo perduto e mutui agevolati per gli investimenti, entro i limiti stabiliti dall'Unione Europea; ii) contributi a fondo perduto in conto gestione, nel rispetto della soglia "*de minimis*", a copertura delle spese di funzionamento sostenute nel primo triennio di attività; iii) assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative. Potevano essere in particolare finanziati i progetti d'impresa che prevedevano investimenti fino ad un massimo di circa 2,5 Meuro. I mutui agevolati venivano assistiti dalle garanzie previste dal codice civile e da privilegio speciale. La durata complessiva del rimborso per i mutui agevolati era fissata entro il limite temporale di 15 anni, a decorrere dalla data di scadenza della prima rata;
- b) per quanto concerne invece l'autoimpiego (Titolo II del suddetto D.Lgs.), le forme di agevolazione erano esclusivamente rivolte alle aree depresse e svantaggiate del Paese e prevedevano la concessione di: i) agevolazioni finanziarie nella forma di un contributo a fondo perduto e di un finanziamento agevolato fino a coprire, cumulativamente, il 100% degli investimenti ammissibili; ii) contributi a fondo perduto in conto gestione, limitatamente al primo anno di attività; iii) assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative, che poteva essere realizzata per il periodo massimo di un anno. Per le agevolazioni in favore del lavoro autonomo e dell'autoimpiego in forma di microimpresa erano in particolare ammissibili 3 diverse tipologie di iniziative: i) lavoro autonomo (in forma di ditta individuale) con copertura di investimenti complessivi unitari previsti fino a 5.165 euro; ii) micro impresa (in forma di società) con copertura investimenti complessivi fino a 25.823 euro; iii) franchising (in forma di ditta individuale o di società) da realizzare con Franchisor accreditati con Invitalia; il tasso di interesse sulle operazioni di mutuo agevolato era fissato nella misura del 30% del tasso di riferimento vigente alla data della delibera di ammissione alle agevolazioni. Per l'autoimpiego in *franchising*, il tasso di interesse era fissato in misura pari al tasso di riferimento vigente, ridotto in misura compatibile con il limite "*de minimis*".

Per il periodo di programmazione 2007-2013 le due linee d'intervento a sostegno della nuova imprenditorialità e del lavoro autonomo – la cui gestione è stata affidata in entrambi i casi a Sviluppo Italia, ora Invitalia – sono state finanziate su tutto il territorio nazionale, seppure con

obiettivi e importi diversi a seconda delle zone geografiche e limitatamente alle aree svantaggiate del Paese. Benché non siano disponibili informazioni di dettaglio sui progetti complessivamente finanziati (diverse centinaia), è indubbio come le misure in oggetto abbiano svolto un ruolo molto importante nel sostenere la nascita di nuove iniziative imprenditoriali su tutto il territorio nazionale, senza che siano peraltro emerse particolari criticità in fase di attuazione degli interventi.

#### 4.1.3 LE LEZIONI APPRESE

In conclusione vale la pena tirare le fila dell'analisi condotta sulle principali esperienze maturate a livello regionale e nazionale nel campo delle *policy* e, più specificamente, degli strumenti di ingegneria finanziaria volti a sostenere i processi di auto imprenditorialità e di auto impiego da parte di soggetti svantaggiati. A seguire, vengono sintetizzate le principali conclusioni e le raccomandazioni che si ritiene possano essere d'aiuto per l'impostazione degli strumenti finanziari che si ipotizza di attivare nell'ambito del PO FSE 2014-2020 del Lazio. Nello specifico si evidenzia:

- per fronteggiare gli effetti della crisi, molte Regioni hanno attivato nell'ambito dei propri PO cofinanziati dal FSE appositi strumenti di ingegneria finanziaria, che si sono affiancati agli strumenti già esistenti a livello nazionale, per venire soprattutto incontro alle esigenze di tutti quei soggetti – peraltro sempre più numerosi – che non solo non dispongono di capitali propri per avviare un'attività autonoma, ma che incontrano difficoltà spesso insormontabili per accedere al credito, non avendo garanzie da offrire in cambio del prestito (c.d. “soggetti non bancabili”);
- l'esperienza maturata nell'ambito dei Fondi di Microcredito dimostra come la mancata richiesta di garanzie per accedere ad un prestito abbia effettivamente rappresentato un elemento decisivo per mettere il soggetto beneficiario nelle condizioni di provare ad intraprendere una nuova attività imprenditoriale o lavorativa, laddove il finanziamento è stato concesso ad un soggetto in condizione di svantaggio economico, sociale e occupazionale, ancor più se appartenente alle categorie con maggiori difficoltà di accesso al credito;
- in base alle esperienze di cui è stato possibile analizzare più diffusamente gli esiti, sembrerebbe potersi evincere che il Microcredito, proprio in relazione alla modesta entità delle somme prestate, appaia uno strumento molto più adatto a incentivare la nascita di micro imprese o attività autonome da parte dei soggetti svantaggiati, piuttosto che a favorire il consolidamento delle imprese già esistenti, a prescindere dalla forma giuridica che queste ultime assumono (imprese individuale, S.r.l., cooperativa);
- la scelta operata da molte Regioni di attivare un Fondo a carattere rotativo si è dimostrata non solo efficace nel sostenere l'avvio di nuove attività imprenditoriali o autonome, ma spesso anche efficiente e sostenibile, perché le risorse prestate ai beneficiari sono state – o lo saranno in base alle previsioni – in gran parte restituite alle scadenze prefissate, permettendo così di emanare nuovi Avvisi e finanziare nuovi “soggetti non bancabili”, con evidenti effetti moltiplicativi rispetto alla dotazione iniziale del Fondo;
- l'ampia casistica analizzata sembrerebbe suggerire come abbiano funzionato meglio gli strumenti più semplici in confronto a quelli che hanno previsto meccanismi procedurali più complessi come, ad esempio, quei Fondi che hanno legato l'erogazione del credito alla realizzazione di uno specifico programma territoriale da selezionare preventivamente alla identificazione dei beneficiari finali;
- sul piano della *governance* le Regioni, nella gran parte dei casi, hanno preferito avvalersi delle proprie finanziarie regionali, adottando il modello dell' “*in house providing*”, senza quindi prevedere lo svolgimento di una gara ad evidenza pubblica volta a selezionare degli appositi intermediari finanziari cui affidare la gestione del Fondo; in generale, la scelta di ricorrere ad una gestione diretta del microcredito, seppure attraverso le proprie finanziarie regionali,

- oltre che rappresentare un'utile semplificazione della procedura, appare generalmente dettata dall'esigenza di evitare che il coinvolgimento del sistema bancario potesse in qualche misura ostacolare, o quanto meno limitare, l'accesso al credito proprio da parte dei soggetti svantaggiati "non bancabili" che costituiscono il *target* privilegiato di questo tipo di interventi;
- se la finalità del microcredito è principalmente quella di sostenere la nascita di microimprese e/o attività lavorative autonome, per aumentare l'efficacia dell'intervento sembrerebbe senz'altro auspicabile che il finanziamento concesso dal Fondo venga accompagnato sia da un'attività di formazione preliminare personalizzata sui diversi aspetti concernenti lo sviluppo della propria idea imprenditoriale o lavorativa, sia da un'attività di consulenza e tutoraggio a tutto campo, in modo di mettere il beneficiario nelle condizioni di avvalersi di un supporto qualificato sin dal momento della presentazione della domanda; a quest'ultimo riguardo, le esperienze maturate nei diversi contesti regionali suggeriscono inoltre come sia preferibile che l'eventuale servizio di *tutorship* venga svolto da un soggetto diverso dal gestore del Fondo, per evitare inutili conflitti d'interesse;
  - al fine di raggiungere il più ampio bacino di beneficiari, è importante che, preliminarmente all'emanazione degli Avvisi, venga dato ampio risalto alle attività di comunicazione, che dovrebbero in particolare essere specificamente rivolte verso i target prescelti, per informarli adeguatamente soprattutto in merito alle opportunità offerte dal Fondo;
  - infine, un'ultima considerazione deve essere svolta in merito al rischio che a livello regionale, nazionale e dell'Unione si determini un'eccessiva proliferazione di strumenti che abbiano più o meno le stesse finalità (promuovere l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego), il che impone inevitabilmente la necessità di stabilire forme di coordinamento più stringenti fra i diversi strumenti attivabili nello stesso contesto territoriale, onde evitare il rischio di creare un'eccessiva confusione fra i potenziali beneficiari e di produrre inutili effetti di spiazzamento fra i diversi strumenti in campo.

## 4.2 L'ESPERIENZA DEL POR FSE 2007-2014 DELLA REGIONE LAZIO

### 4.2.1 L'AVVISO PUBBLICO PER LA CONCESSIONE DI FINANZIAMENTI A TASSO AGEVOLATO A VALERE SUL FONDO PER IL MICROCREDITO E LA MICROFINANZA (FONDO FUTURO): CARATTERISTICHE PRINCIPALI

Un approfondimento particolare merita l'esperienza maturata a livello regionale nel corso della programmazione 2007-2013. Le analisi del contesto regionale e le difficoltà di accesso al credito manifestate dalle piccole e micro imprese hanno, infatti, indotto l'Autorità di Gestione del POR FSE del Lazio a costituire un Fondo per il microcredito e la microfinanza nell'ambito del precedente ciclo di programmazione.

Il *Fondo per il Microcredito e la Microfinanza (Fondo Futuro)*, costituito su iniziativa della Regione Lazio e demandato a Lazio Innova per la gestione operativa, ha previsto l'erogazione di piccoli prestiti a tasso agevolato allo scopo di sostenere l'avvio e lo sviluppo della microimprenditorialità. L'iniziativa si è inserita nell'ambito del Piano Generazioni, un set di interventi che la Giunta della Regione Lazio ha messo in campo al fine di contrastare le difficoltà di inserimento lavorativo e sociale della componente più giovane della popolazione.



Il Fondo, alimentato con 35.000.000,00 di euro a valere sulle risorse del POR FSE 2007-2013<sup>8</sup>, è destinato a sostenere gli investimenti di microimprese e liberi professionisti di tutti i settori economici<sup>9</sup> che per condizioni soggettive e oggettive si trovino in situazioni di difficoltà di accesso ai canali tradizionali del credito, con particolare riguardo all'autoimpiego e all'avvio di nuove imprese, attraverso la concessione di finanziamenti a tassi agevolati e senza il coinvolgimento di capitale bancario, né di altri cofinanziatori.

Di seguito si riportano le principali caratteristiche e modalità operative della Sezione speciale FSE del Fondo per il Microcredito e la Microfinanza.

Tabella 4.2 - Caratteristiche del Fondo per il Microcredito e la Microfinanza (Sezione speciale FSE)

<b>Destinatari dell'intervento</b>	<p>Lo strumento è destinato a sostenere gli interventi in favore di microimprese, aventi forma giuridica di ditte individuali, società di persone e cooperative, costituite e già operanti, ovvero in fase di avvio d'impresa, e liberi professionisti che per condizioni soggettive e oggettive si trovino in situazioni di difficoltà di accesso ai canali tradizionali del credito con unità locali presenti nel territorio regionale (Asse A dell'art.1 co. 25 della legge regionale di riferimento).</p> <p>Sono previste le seguenti priorità di selezione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ soggetti con età inferiore ai 35 anni o superiore ai 50 anni;</li> <li>■ soggetti che abbiano un reddito non superiore alla seconda fascia ISEE deliberata dall'INPS;</li> <li>■ soggetti che abbiano partecipato alle iniziative regionali "Torno subito", "In studio" e "Coworking";</li> <li>■ lavoratori svantaggiati, definiti dall'Articolo 2 del Regolamento UE 651/2014.</li> </ul>
<b>Modalità di intervento</b>	<p>Le risorse della Sezione Speciale FSE sono utilizzate per erogare finanziamenti ai beneficiari senza il coinvolgimento del capitale bancario, né di altri co-finanziatori. Pertanto il finanziamento è interamente a valere sulle risorse della Sezione Speciale FSE e il rischio di mancato rimborso è interamente a carico delle risorse del Fondo.</p> <p>I finanziamenti sono erogati da uno o più soggetti terzi, banche o intermediari finanziari vigilati, appositamente convenzionati con Lazio Innova sulla base di una procedura di adesione ad un accordo predefinito (convenzionamento aperto).</p> <p>Il soggetto erogatore svolge anche il ruolo di operatore territoriale, assicurando ai beneficiari finali almeno due dei servizi di tutoraggio e accompagnamento indicati a titolo esemplificativo nelle Linee Operative.</p>
<b>Caratteristiche del finanziamento</b>	<p>Il finanziamento può essere finalizzato a sostenere l'autoimpiego, l'avvio di nuove imprese, con particolare riferimento ai soggetti beneficiari degli interventi "Torno subito", "In studio" e "Coworking", e alla realizzazione di nuovi investimenti nell'ambito di iniziative esistenti ubicate sul territorio regionale.</p> <p>I finanziamenti possono coprire fino al 100% delle spese ammissibili del progetto, hanno la forma tecnica di mutui chirografari e si caratterizzano come di seguito indicato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ importo minimo: 5.000,00 euro;</li> <li>■ importo massimo: 25.000,00 euro;</li> <li>■ durata: fino a 84 mesi;</li> <li>■ rata: mensile posticipata salvo diverse disposizioni contenute nelle convenzioni;</li> <li>■ tasso: fisso, predefinito nella misura dell'1% annuo;</li> </ul>

<sup>8</sup> Tali risorse costituiscono una Sezione Speciale del Fondo per il Microcredito e per la Microfinanza (Sezione Speciale FSE).

<sup>9</sup> Ad eccezione di quelli esclusi ai sensi del Regolamento UE 1407/2013.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>costi per il beneficiario (spese di istruttoria, commissioni di erogazione o incasso, penale di estinzione anticipata): pari a zero.</li> </ul> <p>Non sono richieste, a sostegno del finanziamento, garanzie reali, patrimoniali, finanziarie, né personali. In caso di ritardato pagamento, si applica al beneficiario un interesse di mora pari al tasso sopra indicato, maggiorato di 1 punto percentuale in ragione d'anno.</p>
<b>Spese ammissibili e non ammissibili</b>	<p>Sono ammissibili le spese connesse all'attività di impresa e indicate nel business plan, quali, ad esempio, le spese di costituzione, i canoni di locazione, le consulenze, la retribuzione di dipendenti e soci lavoratori, i corsi di formazione, l'acquisto di arredi, impianti, macchinari e attrezzature, l'acquisto di software, gli investimenti atti a consentire che l'impresa operi nel rispetto di tutte le norme di sicurezza dei luoghi di lavoro, dell'ambiente e del consumatore, ecc.</p> <p>Non sono ammissibili le spese relative a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>imposta sul valore aggiunto recuperabile, ai sensi dell'art.7 del Regolamento CE 1080/2006 e art. 11.2 del Regolamento CE 1081/2006;</li> <li>imposte e tasse;</li> <li>pagamento di spese già fatturate al momento della presentazione della domanda;</li> <li>consolidamento debiti bancari;</li> <li>interessi passivi;</li> <li>acquisto di beni di rappresentanza o ad uso promiscuo, quali ad esempio computer portatili, mezzi di trasporto, telefoni cellulari.</li> </ul>
<b>Direzione e coordinamento di Lazio Innova</b>	<p>Lazio Innova S.p.A., <i>Soggetto gestore</i> del Fondo, assicura i necessari raccordi con l'AdG e le seguenti funzioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>predispone le bozze degli atti necessari all'individuazione dei beneficiari finali (Avvisi), sottoponendoli all'approvazione della Direzione regionale competente;</li> <li>svolge tutte le attività operative necessarie alla gestione del Fondo;</li> <li>provvede all'individuazione dei soggetti terzi coinvolti nell'attuazione ed alla predisposizione degli atti necessari a disciplinare i rapporti con tali soggetti;</li> <li>garantisce la supervisione ed il coordinamento dell'attività svolta dai soggetti terzi eventualmente coinvolti nell'attività.</li> </ul> <p>Inoltre, Lazio Innova S.p.A. garantisce:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>il monitoraggio dell'andamento degli interventi, nonché l'invio dei dati di dettaglio afferenti il monitoraggio fisico, finanziario e procedurale dell'intervento a cura dell'AdG;</li> <li>la verifica dell'esito dei controlli riguardanti gli aspetti amministrativi, tecnici finanziari e fisici effettuati da parte dei Soggetti Erogatori;</li> <li>la fornitura delle informazioni relative alle procedure ed alle verifiche eseguite, ai fini dello svolgimento delle funzioni di controllo di I livello da parte dell'AdG;</li> <li>l'informazione dell'AdG su eventuali procedimenti di carattere giudiziario, civile, penale o amministrativo che dovessero interessare l'operazione cofinanziata dal POR, oggetto della presente Scheda di Attività e collaborare alla tutela degli interessi della Regione Lazio;</li> <li>una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione;</li> <li>l'utilizzo di un sistema gestionale informatizzato per la registrazione e la conservazione dei dati;</li> <li>la necessaria collaborazione all'Autorità di Audit per lo svolgimento dei controlli di II livello a questa assegnati dai regolamenti comunitari.</li> </ul>
<b>Gestione da parte del Soggetto Erogatore</b>	<p>In virtù degli Accordi stipulati con Lazio Innova, i Soggetti erogatori hanno a disposizione un <i>plafond</i> di risorse dedicato all'attuazione, utilizzabile per l'erogazione dei Finanziamenti.</p> <p>La gestione dei Soggetti erogatori prevede: l'assistenza per la presentazione delle</p>

	domande, il calcolo del piano di ammortamento, la stipula del contratto di finanziamento, l'erogazione del finanziamento, l'incasso delle rate e, ove necessario, la gestione dei solleciti di pagamento rate, del recupero crediti e del contenzioso.
<b>Principali step attuativi</b>	<p>Lo strumento di ingegneria finanziaria è stato avviato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. T00395 del 27/10/2014 e la dotazione del Fondo è stata costituita con Determinazione Dirigenziale n. G17456 del 3/12/2014.</p> <p>In seguito si è provveduto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ all'emanazione della DD n. G 17456 del 03 dicembre 2014 recante "POR FSE Lazio 2007-2013 – Approvazione dello schema di Addendum alla Convenzione tra Regione Lazio e Sviluppo Lazio S.p.A. – per la gestione del fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI e delle micro imprese;</li> <li>■ alla sottoscrizione dell'Addendum alla Convenzione tra Regione Lazio e Sviluppo Lazio S.p.A. in data 11.12.2014;</li> <li>■ all'emanazione della DD n. G 18677 del 23 dicembre 2014 recante "Approvazione modifiche alla Relazione allegata (allegato A) allo schema di addendum di Convenzione approvato con Determinazione Dirigenziale n. G 17456 del 03.12.2014 recante "POR FSE Lazio 2007-2013 – Approvazione dello schema di Addendum alla Convenzione tra Regione Lazio e Sviluppo Lazio S.p.A. – per la gestione del fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI e delle micro imprese e conseguente modifica della relazione allegata all'addendum di Convenzione con la società Sviluppo Lazio", eliminando il Fondo di partecipazione tra gli strumenti attivabili con il concorso del POR Lazio FSE 2007-2013 e destinando le risorse inizialmente attribuite allo strumento Fondo di partecipazione al solo Fondo Microcredito, le cui finalità sono pienamente compatibili con il campo di azione del FSE;</li> <li>■ all'emanazione della DD n. G 03978 dell'8 aprile 2015 recante "Approvazione modifiche dello schema di Addendum approvato" con DD n. G 17456;</li> <li>■ all'emanazione DD n. G 17431 del 30 dicembre 2015 recante "Approvazione modifiche alla relazione allegata (Allegato A bis) allo schema di Addendum alla Convenzione" approvato con DD n. G 18677 del 23 dicembre 2014;</li> <li>■ all'emanazione DGR n. 135 del 31 marzo 2016, concernente l'approvazione del Disciplinare del Fondo per il Microcredito e la Microfinanza e delle allegate Linee Operative;</li> <li>■ con DD n. G03923 del 19 aprile 2016 all'approvazione dello schema di convenzione per la gestione del Fondo per il Microcredito e la Microfinanza e le schede di attività A e B e con DD n. G04684 del 6 maggio 2016 all'approvazione dello schema di contratto tra LaziInnova e Soggetto Erogatore.</li> <li>■ all'emanazione della Determinazione G05491 del 17/05/2016 di "Approvazione dell'Avviso Pubblico per la presentazione delle proposte progettuali per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere su Fondo per il Microcredito e la Microfinanza (Sezione Speciale FSE)";</li> <li>■ con Determinazione Dirigenziale n. G11756 del 13/10/2016, alla proroga dei termini per la presentazione domande da parte dei destinatari al 16 gennaio 2017 e dei termini per il trasferimento delle risorse a favore del destinatario al 31 gennaio 2017 (successivamente posticipati ulteriormente al 24 febbraio).</li> </ul>

#### 4.2.2 IL QUADRO DELLE DOMANDE DI FINANZIAMENTO

Nel complesso, il grado di risposta all'Avviso Pubblico per la presentazione delle proposte progettuali per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere su Fondo per il Microcredito e la Microfinanza (Sezione Speciale FSE) risulta positivo: le richieste di finanziamento ricevute dai Soggetti erogatori risulta tale da suggerire che la tipologia di strumento finanziario proposto si

pone effettivamente in linea con l'obiettivo di copertura del fabbisogno regionale di investimenti e con le esigenze delle imprese *target*.

Il totale dei finanziamenti richiesti è risultato estremamente elevato e pari 2.088 domande per un totale di 48.394.580,28 euro, tenuto conto anche del limitato tempo messo a disposizione dall'Avviso per la presentazione delle domande e l'erogazione dei prestiti. Di questi, le delibere positive da parte del Nucleo Regionale sono state 1.610, per un importo di finanziamenti richiesti pari a 36.272.117,64 euro.

Al netto delle rinunce (77) e delle revoche (87) i finanziamenti ammessi sono risultati pari a 32.706.352,61 euro, per un totale di 1.446 domande. Si evidenzia anche un buon rapporto tra domande accolte e domande presentate (circa il 70% del totale dei finanziamenti richiesti è stato ammesso a finanziamento), fattore che presuppone un sostanziale allineamento delle proposte progettuali in termini qualitativi e formali rispetto a quanto richiesto dall'Avviso.

Tabella 4.3: Domande e finanziamenti

Numero domande presentate	Totale finanziamenti richiesti	Totale domande ammesse a finanziamento	Totale finanziamenti ammessi
2.088	€ 48.394.580,28	1.446	32.706.352,61

#### Soggetti erogatori

Lo Strumento di ingegneria finanziaria messo in campo dalla Regione ha, inoltre, ricevuto una risposta positiva anche da parte degli intermediari finanziari presenti sul territorio. Alla Convenzione hanno aderito tutti i principali soggetti qualificati alla concessione di finanziamenti alle micro e piccole imprese presenti sul territorio, dall'Artigiancassa, a Coopfidi, a Fidimpresa e alla BCC.

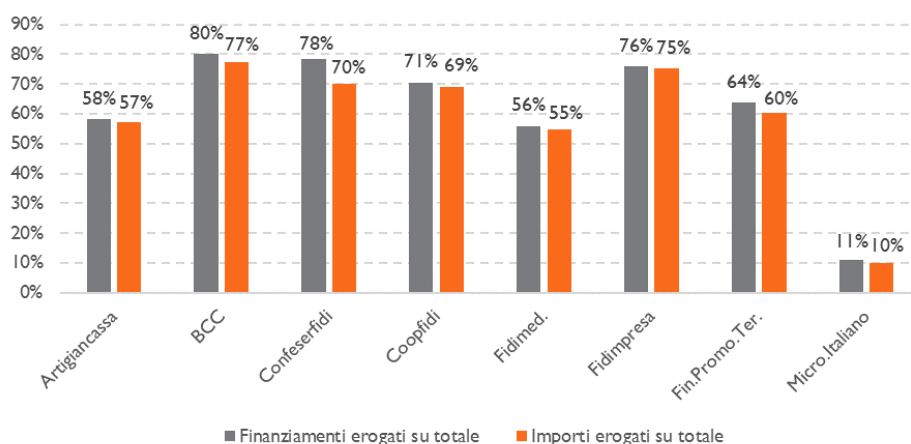
Tra gli 8 intermediari finanziari convenzionati con Lazio Innova e riportati nella figura seguente, quelli interessati da un maggior numero di richieste sono stati Coopfidi (792 richieste), Fidimpresa (476), Artigiancassa (339) e BCC (217), intermediari che hanno assorbito una domanda di finanziamenti pari a circa 42 milioni di euro, a fronte di una domanda complessiva di poco più di 48 milioni di euro.

Figura 4.1 – Domande di finanziamento presentate ai Soggetti Erogatori



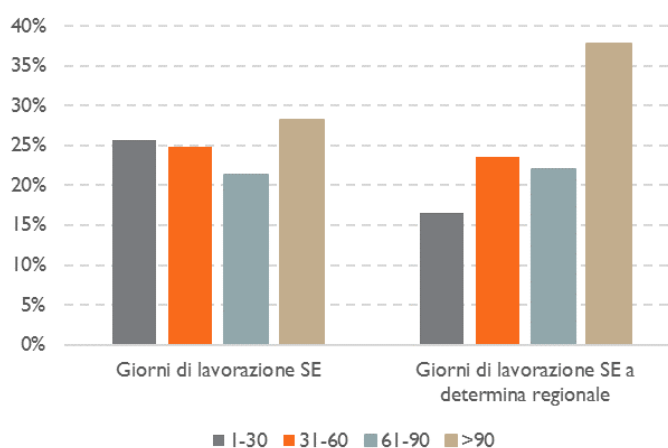
Dal punto di vista del rapporto tra finanziamenti ammessi e domande presentate si rileva come quasi tutti i Soggetti erogatori presentino tassi elevati. Come si può osservare dal grafico seguente, tra i Soggetti erogatori le percentuali maggiori si registrano per BCC (80% delle richieste e 77% degli importi), Confeserfidi (78% e 70%), Fidimpresa e Coopfidi, mentre per Micro.Italiano la quota di copertura delle richieste di finanziamento è di circa il 10%, sebbene sia da considerare il numero limitato di domande ricevute.

Grafico 4.2 - Domande e importi ammessi a finanziamento  
(valori % sul totale delle domande presentate e dei finanziamenti richiesti)



Dal punto di vista della lavorazione delle richieste di finanziamento, i tempi medi impiegati dai Soggetti erogatori sembrano superare nella maggior parte dei casi i tre mesi, sebbene una quota significativa di domande siano oggetto di valutazione già a partire dal primo mese di ricezione della domanda. Rispetto ai tempi di effettiva erogazione del finanziamento a partire dal momento di presentazione della richiesta, questi superano generalmente i 90 giorni, con picchi anche di 190-200 giorni. Rilevante risulta, tuttavia, la quota di finanziamenti erogati già tra il primo e il secondo mese dalla ricezione della domanda.

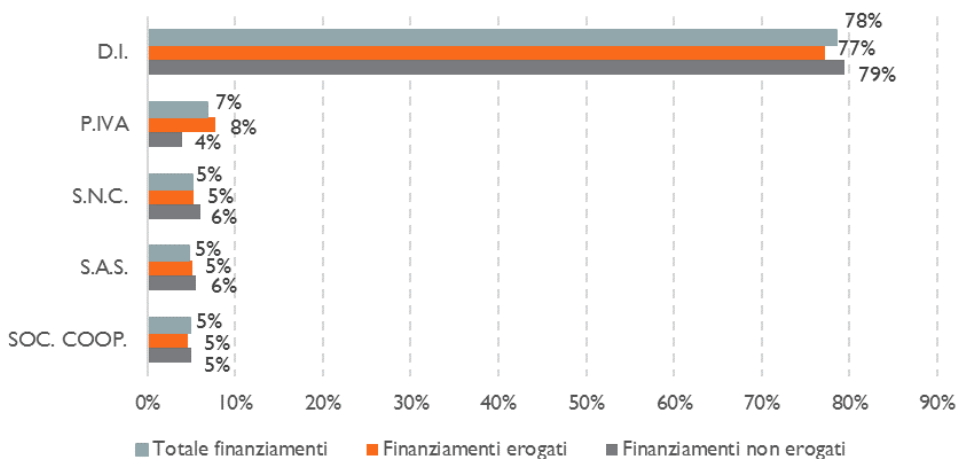
Grafico 4.3 – Periodo di lavorazione delle domande



## Destinatari degli interventi

Nella maggioranza dei casi – circa il 78% - le domande di finanziamento sono state presentate da ditte individuali, per il 7% da titolari di Partita Iva e per il restante 15% da società in nome collettivo, in accomandita semplice e cooperative. Relativamente ai finanziamenti erogati e a quelli non erogati emerge una componente lievemente maggiore fra i secondi di ditte individuali (79%), segnale di un'incidenza maggiore di casi di anomalie per questa tipologia di proponenti rispetto al totale delle domande presentate. Al contrario, i titolari di Partita IVA mostrano una percentuale di finanziamenti erogati leggermente maggiore.

Grafico 4.4 – Forma giuridica dei richiedenti



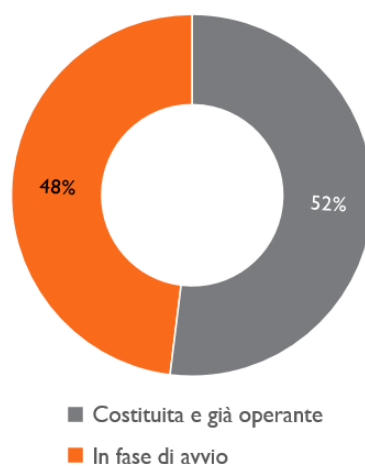
Circa la metà dei richiedenti ha presentato domanda per investimenti diretti ad imprese di nuova costituzione, dato rilevante ai fini degli obiettivi del Fondo: il 48% circa delle imprese risulta, infatti, in fase di avvio, mentre circa il 52% risulta come già costituita ed operante.

Le imprese appartengono in gran parte ai settori afferenti alle attività di ristorazione, al commercio al dettaglio, ai servizi alla persona e, in misura minore, all'alloggio, coprendo complessivamente circa il 50% dei settori interessati dalle domande di investimento. Nello specifico, si distinguono gli investimenti in attività afferenti a ristoranti e bar, ai trattamenti estetici e al turismo ricettivo quali bed & breakfast, affittacamere, ecc..

Dal punto di vista delle caratteristiche dei richiedenti, sulla base delle informazioni messe a disposizione dai Soggetti Erogatori, emerge una leggera prevalenza della componente maschile (il 55% delle domande di finanziamento), rispetto alla componente femminile (45%).

Nel merito degli strumenti di premialità indicati dalla Regione Lazio in fase di valutazione delle domande, emerge che il 45% del totale dei richiedenti ha dichiarato di possedere requisiti di appartenenza ai "soggetti prioritari" definiti dall'Avviso. Il 28,5% dei richiedenti ha meno di 35 anni, dato che indica come il target principale dell'iniziativa regionale abbia mostrato una risposta positiva allo strumento.

Grafico 4.5 – Operatività delle imprese



Anche la percentuale di *over 50* risulta significativa – superando il 10% -, a indicazione di una quota di progetti diretti al reimpiego delle professionalità adulte o all'investimento in imprese già esistenti. Percentuali inferiori si riscontrano, invece, rispetto ai criteri di appartenenza a categorie di lavoratori svantaggiati<sup>10</sup> o a fasce di reddito basse, così come poco significativa risulta l'integrazione con altre iniziative per l'occupabilità e l'occupazione promosse dalla Regione Lazio, quali “*Torno subito*”, “*Coworking*” e “*In studio*”.

Tabella 4.4: Soggetti prioritari

Priorità	V. %
< 35 anni	28,5%
> 50 anni	10,2%
Lavoratori svantaggiati	3,4%
ISEE < 2^ fascia	2,8%
Partecipazione ai programmi “Torno subito”, “Coworking”, “In studio”	0,2%
<b>Totale soggetti prioritari</b>	<b>45,2%</b>

#### 4.2.3 LE LEZIONI APPRESE DALL'ESPERIENZA DEL FONDO FUTURO

Come emerso dall'analisi dei dati di monitoraggio il Fondo Futuro ha presentato elevati livelli di *performance*, garantendo un assorbimento delle risorse stanziare in tempi rapidi. Tale *performance* dimostra come lo strumento messo in atto da parte della Regione Lazio sia stato in grado di venire incontro alle esigenze del territorio ed, in particolare, da parte di quelle imprese che difficilmente trovano nelle politiche pubbliche opportunità adeguate e funzionali alle loro caratteristiche.

La semplicità dello strumento, congiuntamente alle condizioni estremamente favorevoli dei prestiti erogati, hanno consentito alle microimprese di accedere a canali di finanziamento che in questo periodo gli sarebbero stati preclusi, non addossando ad esse costi di transazione difficilmente sostenibili. La stessa possibilità di richiedere un finanziamento senza apportare garanzie, sia reali sia fideiussorie, ha ampliato sicuramente la platea dei potenziali beneficiari dell'iniziativa.

Tuttavia, è bene soffermarsi su quegli aspetti più critici che hanno contraddistinto l'operativa dello strumento, al fine di evidenziare gli elementi di miglioramento che possono garantire nel futuro una migliore efficienza ed efficacia dell'iniziativa regionale. Tale attività di analisi si è avvalsa del contributo fornito da Lazio Innova che, nella sua qualità di Soggetto gestore del Fondo, ha seguito insieme all'amministrazione regionale tutte le fasi di programmazione e implementazione dello strumento. Nello specifico, i principali elementi valutativi possono essere ricompresi in quattro ambiti:

<sup>10</sup> Ai sensi del Reg 651/2014 è definito «lavoratore svantaggiato» chiunque soddisfi una delle seguenti condizioni: a) non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; b) avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni; c) non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; d) aver superato i 50 anni di età; e) essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico; f) essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; g) appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

- rispetto all'Avviso e alle Convenzioni stipulate con i Soggetti Erogatori, in particolare per quanto riguarda alcuni aspetti definitori non sempre chiari;
- rispetto all'iter procedurale e al funzionamento del Fondo;
- rispetto ai Soggetti Erogatori e al coordinamento con Lazio Innova;
- rispetto ai destinatari finali e al supporto fornito da Lazio Innova e dai Soggetti erogatori nella presentazione delle domande.

Per quanto riguarda il *primo ambito*, il riscontro fornito dal Soggetto gestore ha evidenziato alcuni elementi di criticità, in particolare, per quanto riguarda la necessità:

- di meglio esplicitare il concetto di ESL e le sue modalità di calcolo, nonché, in vista della programmazione 2014-2020, la necessità di chiarire ed identificare il soggetto dell'amministrazione responsabile dell'alimentazione del Registro Nazione degli Aiuti di Stato (RNA) (*de minimis*) e delle relative procedure;
- di rivedere la definizione delle cause di esclusioni connesse alla presenza di "Anomalie", eccessivamente stringenti e di difficile verifica da parte dei Soggetti erogatori. A tal fine, è stato evidenziato da parte dei Soggetti erogatori che l'attuale riferimento temporale previsto dall'Avviso all'art. per la verifica delle cause di esclusione potrebbe essere ridotto dagli attuali 5 anni a 3 anni o ultimo anno;
- di chiarire meglio la natura delle spese ammissibili che, a volte, ha richiesto da parte dei Soggetti erogatori il bisogno di affrontare in sede operativa situazioni dubbie, le quali hanno successivamente sollecitato l'integrazione delle disposizioni con apposite FAQ;
- di chiarire meglio la definizione di "non bancabilità" dei destinatari finali, richiesta dall'Avviso per l'accesso all'erogazioni dei contributi e che a livello normativo, sia dell'UE sia nazionale, non trova un preciso riferimento, rendendo così difficile la verifica della sua sussistenza da parte del Soggetto erogatore.

Per quanto riguarda le convenzioni stipulate con i Soggetti erogatori, è emerso come il meccanismo del *Plafond*, pur risultando molto efficiente in termini operativi, semplificando i rapporti tra il Soggetto gestore e i Soggetti erogatori degli aiuti, in alcuni casi ha irrigidito eccessivamente lo strumento. Soprattutto nella fase finale, infatti, le risorse inutilizzate di alcuni Soggetti erogatori non sono state restituite tempestivamente e rese disponibili per ulteriori destinatari finali. A tale riguardo, il Soggetto gestore ha suggerito l'esigenza di ridurre l'ammontare iniziale dei *Plafond*, gestendone la ricostituzione all'occorrenza.

Rispetto al *funzionamento dello strumento* le principali criticità sono emerse riguardo alle modalità di erogazione dei finanziamenti e sui meccanismi di rendicontazione delle spese. L'Art. 13 – *Concessione dei finanziamenti e modalità di erogazione* dell'Avviso stabilisce, infatti, che il finanziamento, pur se erogato in un'unica soluzione su un apposito conto corrente vincolato infruttifero intestato al destinatario, prevede una quota del 20% utilizzabile per esigenze di liquidità, fermo l'obbligo di rendicontazione delle spese effettuate, e un 80% dell'importo bloccato sul conto e sbloccabile da parte del Soggetto erogatore solo a fronte della documentazione comprovante le spese e previa verifica dell'ammissibilità della stesse.

Come osservato dal Soggetto gestore, tale meccanismo richiederebbe un approfondimento in vista della nuova programmazione, in quanto ha generato ripetute incertezze da parte dei Soggetti erogatori sulle modalità utilizzabili per verificare e garantire - ex post – l'ammissibilità delle spese della quota svincolata. A tal fine, potrebbe anche essere valutata l'opportunità di eliminare la quota di anticipo e svincolare il finanziamento solo a fronte della documentazione accertante la spesa e la verifica della sua ammissibilità.

È evidente che questi elementi si inseriscono nell'ambito di una criticità che si è manifestata non solo nella gestione del Fondo Futuro, ma anche nell'ambito di altri Strumenti di ingegneria finanziaria attivati a livello regionale. Ci si riferisce alle non sempre sufficienti competenze ed *expertise*, in termini di regole sull'utilizzo dei fondi strutturali, possedute dai Soggetti erogatori. Vi



è, pertanto, la necessità di mettere in campo un'azione di *supporto costante* e di affiancamento ai Soggetti erogatori, attraverso sia la predisposizione di strumenti e manualistica (ad esempio vademecum da fornire ai Soggetti Erogatori al momento della sottoscrizione della convenzione), sia la previsione di incontri periodici nell'ambito dei quali affrontare situazioni e dubbi emersi in sede operativa, anche mediante la partecipazione agli incontri dell'Assistenza tecnica al FSE.

Va rilevato, infine, che per quanto riguarda i *destinatari finali* non sono emerse particolari criticità, anche se va sottolineato come non sempre hanno ricevuto lo stesso livello di assistenza da parte dei Soggetti erogatori. Condivisibilmente con quanto suggerito dal Soggetto gestore, nell'ambito della convenzione si potrebbe prevedere di dettagliare maggiormente gli obblighi dei Soggetti erogatori nei confronti dei destinatari finali degli aiuti, prevedendo, ad esempio, anche l'introduzione di un obbligo di informativa ai destinatari, attraverso la previsione di un documento *standard* uguale per tutti.

Trasversalmente a tutti gli ambiti osservati, va considerato come nell'attuazione di un nuovo strumento a valere sulle risorse del POR 2014-2020 particolare attenzione andrà posta nello stabilire un opportuno *sistema di monitoraggio* e adeguati protocolli di scambio delle informazioni tra i Soggetti erogatori e il Soggetto gestore, sia definendo un preciso set di informazioni che devono essere raccolte presso i destinatari finali, sia attraverso la definizione di una tempistica precisa per il trasferimento dei dati. A tale riguardo, andrà attentamente bilanciata l'esigenza informativa con la necessità di non appesantire eccessivamente le procedure, con il rischio di compromettere l'affidabilità e la puntualità dei dati.

La mancanza di un sistema di monitoraggio, sempre disponibile e consultabile, in grado di dare evidenza oggettiva anche all'ordine cronologico di arrivo delle domande ha, nella fase finale di assegnazione delle risorse, costituito un elemento di criticità nella gestione delle domande per effetto di una scarsa trasparenza sulla situazione effettiva delle stesse. Sotto questo profilo, andrà chiarito il ruolo e le modalità con cui l'entrata in funzione del SIGEM, il sistema di monitoraggio del FSE, potrà garantire l'affidabilità nello scambio di informazioni.

## 5 ANALISI QUANTITATIVA E QUALITATIVA DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

Le scelte di utilizzare uno strumento finanziario per il sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego si colloca in un quadro economico caratterizzato, come si è visto, da un rilevante *gap* di investimento e da una evidente difficoltà di accedere al mercato creditizio da parte delle imprese (soprattutto per quelle di piccole dimensioni). Fenomeni questi che si manifestano congiuntamente ad una fase di contrazione della spesa pubblica che ha ridotto drasticamente le risorse destinate al sostegno del sistema produttivo.

In tale contesto si inserisce l'esigenza di trovare alternative valide, dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza, ai più tradizionali incentivi a fondo perduto al sistema produttivo e di verificarne<sup>11</sup>, in termini quantitativi e qualitativi, il Valore Aggiunto (VA) che gli SF possono apportare alle politiche pubbliche.

La stima del valore aggiunto dello strumento presentata di seguito è stata pertanto condotta:

- sia in *termini quantitativi*, stimando il potenziale beneficio finanziario che un Fondo rotativo riesce a generare rispetto all'erogazione di finanziamenti a fondo perduto;
- sia in *termini qualitativi*, considerando i principali elementi di vantaggio e svantaggio che lo strumento può apportare ai destinatari dell'iniziativa e alla pubbliche amministrazione.

Nel presente capitolo si fornisce, inoltre, come previsto dalle norme regolamentari una analisi della coerenza dello strumento finanziario con gli altri interventi pubblici che si rivolgono allo stesso mercato e territorio, nonché una disamina delle implicazioni di un potenziale SF in materia di aiuti di stato.

### 5.1 ANALISI QUANTITATIVA DEL LEVERAGE E DEL VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

La valutazione del valore aggiunto consente di supportare la scelta di attivare uno strumento finanziario rotativo, comparando i risultati che possono essere raggiunti attraverso lo SF rispetto ad altre forme di supporto e di valutare se la scelta dello strumento 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, ecc.;
- i *benefici indiretti*, espressi in termini fisici (numero di imprese aggiuntive che ricevono un sostegno e di posti di lavoro ulteriori creati tramite gli investimenti), connessi all'effetto rotativo dello SF e alla sua capacità di auto-alimentarsi tramite il rientro delle somme prese in prestito dalle imprese destinatarie.

---

<sup>11</sup> Secondo quanto dal Reg. (UE) n. 1303/2013 (art. 37).

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 conto:

- del contributo finanziario apportato dai destinatari finali degli interventi agli investimenti;
- 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 funzionamento stesso dello SF e deve essere tale da garantire l'obiettivo, previsto dalla normativa unionale, di *“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”*.

Ne discende che la quantificazione del valore aggiunto apportato dallo Strumento finanziario deve essere valutato tenuto conto di come i finanziamenti siano resi sostanzialmente appetibili per i destinatari finali degli aiuti. A sua volta questo dipende in modo diretto dalla capacità dell'investimento – differente a seconda dei settori di riferimento, dello stato dell'azienda (già costituita e operante o in fase di avvio), ecc. – 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 eventuale 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 FSE, 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 recuperate 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.

Al fine di quantificare il Valore aggiunto, si considerano due misure alternative di supporto agli investimenti delle microimprese attivabili in coerenza con la strategia regionale e con l'esperienza della passata programmazione: la *prima*, attraverso la costituzione di un Fondo rotativo di finanzia agevolata; la *seconda* attraverso la concessione di un contributo agli investimenti nella forma di sovvenzioni a fondo perduto, tipologia di intervento che rappresenta la principale alternativa per il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. I risultati delle simulazioni e la quantificazione del valore aggiunto e del *leverage* che tali strumenti sono potenzialmente in grado di generare

permettono di evidenziare pro e contro delle possibili soluzioni alternative e rappresentano la base per la fase di definizione della strategia di investimento proposta per lo Strumento finanziario.

Su tale base si sono prese in considerazione due possibili ipotesi di finanziamento, una tramite l'utilizzo dello strumento finanziario e una tramite l'apporto di sovvenzioni:

- nella *prima ipotesi*, si è assunto un contributo del fondo rotativo pari al 100% della spesa ammissibile, completamente a valere sulle risorse del FSE;
- nella *seconda ipotesi*, si è assunto un contributo tramite sovvenzioni a fondo perduto pari al 50% della spesa ammissibile, a valere sulle risorse del FSE, e il restante 50% da finanziare tramite l'apporto di risorse private del destinatario finale.

A tale riguardo, per la stima del *leverage* e del valore aggiunto dello Strumento finanziario si può utilmente fare riferimento alle esperienze già maturate in regione nella programmazione 2007-2013. In particolare, ci si riferisce agli strumenti rotativi che sono stati utilizzati nell'ambito dell'Asse I Adattabilità del POR FSE 2007-2013, relativamente all'“*Avviso pubblico per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo per il Microcredito e la Microfinanza (Sezione Speciale FSE)*”, strumento orientato a supportare l'accesso al credito delle microimprese e dei titolari di Partita IVA.

In base alle ipotesi proposte, e considerando una dotazione del *Fondo* pari a 35 milioni di euro, nel caso di sovvenzioni la spesa complessiva raggiungerebbe i 70 milioni di euro (comprensiva delle quota di cofinanziamento apportata dal destinatario finale degli aiuti), a fronte dei 35 milioni dell'ipotesi di utilizzo dello strumento finanziario, in assenza di un apporto esterno di capitali da parte di intermediari finanziari.

Tabella 5.1 – Fondo rotativo di finanza agevolata: Stima delle risorse pubbliche e private potenzialmente attivabili (euro)

	Ipotesi 1		Ipotesi 2	
	Euro	%	Euro	%
Fondo rotativo di finanza agevolata <i>di cui</i>	35.000.000,00	100,00%	0,00	0,00%
- POR FSE	35.000.000,00	100,00%	0,00	0,00%
- intermediari finanziari	-	-	-	-
Altre risorse private	-	-	35.000.000,00	50,00%
Contributi del POR FSE a fondo perduto	0,00	0,00%	35.000.000,00	50,00%
<b>TOTALE</b>	<b>35.000.000,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>70.000.000,00</b>	<b>100,00%</b>

Per le simulazioni sul *leverage* e sul valore aggiunto delle due ipotesi di finanziamento, occorre comunque adottare ulteriori assunzioni per quanto riguarda le condizioni finanziarie dell'agevolazione concessa. Nel caso specifico sono state adottate le seguenti ipotesi:

- tasso di interesse agevolato per la quota a valere sulle risorse del POR FSE pari all'1%;
- durata del prestito di sette anni con preammortamento di dodici mesi;
- tasso di riferimento UE per l'attualizzazione pari allo 0,92%<sup>12</sup>;
- tasso di interesse di mercato pari al 4,5%<sup>13</sup>;
- finanziamento medio richiesto pari a € 22.500;

<sup>12</sup> Secondo quanto indicato dalla Commissione Europea al 1.04.2017.

<sup>13</sup> Tassi attivi sui finanziamenti per cassa al settore produttivo - Classe di grandezza fino a 250.000 (fonte Banca d'Italia "Bollettino statistico" E1.3 IV/2016)

- applicazione del Regolamento (UE) N. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti "de minimis".

La tabella 5.2 illustra gli esiti delle simulazioni. Come si può vedere il *leverage* risulta pari a 2 in entrambe le ipotesi. Se si considera il valore aggiunto generato dallo strumento finanziario, che considera anche la quota di risorse apportate dal destinatario finale degli investimenti e la rotatività dei fondi agevolativi, la sovvenzione presenta un valore aggiunto leggermente superiore all'ipotesi di utilizzo dello Strumento finanziario (4,0, a fronte di 3,8).

Il numero delle imprese destinatarie degli aiuti risulterebbero pari a 3.111 nel caso di sovvenzioni, mentre scenderebbe a 1.368 unità nel caso di uno SF. Tuttavia, se si considerano anche gli effetti indiretti connessi alla rotatività dello SF, il numero delle imprese raggiunte ammonterebbe a 2.924 imprese, valore sostanzialmente in linea con il numero di imprese raggiunte dalle sovvenzioni.

Come evidenziato in tabella, il contributo fornito dai due strumenti non è neutrale rispetto alla scelta di investimento che viene supportato con le risorse regionali da parte delle imprese. La differente tipologia di aiuto influenza, infatti, la redditività dell'investimento determinando un diverso effetto agevolativo, tanto che se l'aiuto viene misurato in termini di equivalente sovvenzione lorda (ESL), questa risulta pari al 50% nel caso della sovvenzione e al 13,3% nel caso del prestito agevolato.

Tuttavia, in presenza di un mercato creditizio caratterizzato da una situazione di *credit crunch*, potrebbe essere più conveniente e immediatamente realizzabile per le stesse imprese poter contare su un prestito che copra l'intero ammontare dell'investimento, piuttosto che dover cercare altre forme di finanziamento per la quota non coperta dalla sovvenzione.

Tabella 5.2 – Leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario

		Strumento finanziario	Sovvenzioni
a	Fondo rotativo di finanza agevolata	35.000.000,00	-
b	di cui FSE (comprensivo della quota nazionale)	35.000.000,00	-
c	investitori privati	0,00	-
d	Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	-	35.000.000,00
e	Contributi FSE a fondo perduto	-	35.000.000,00
f	TOTALE	35.000.000,00	70.000.000,00
g	FSE (quota UE)	17.500.000,00	17.500.000,00
h	Cofinanziamento nazionale	17.500.000,00	17.500.000,00
i	Cofinanziamento privato	0,00	0,00
l	Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale	-	35.000.000,00
m	<b>ELS medio (%)</b>	<b>13,3</b>	<b>50,0</b>
n	<b>Leverage (g+h+i)/g</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
o	VAN del rimborso del prestito (scontato al tasso di riferimento UE)	30.781.279,08	-
p	<b>Valore aggiunto (g+h+i+l+o)/g</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>
<b>Benefici diretti</b>			

	Strumento finanziario	Sovvenzioni
Numero di imprese che ricevono un sostegno	1.556	3.111
<b>Benefici indiretti (effetto rotativo dello SF)</b>		
Numero di imprese che ricevono un sostegno	1.368	-
<b>Benefici diretti e indiretti</b>		
Numero di imprese che ricevono un sostegno	2.924	

Le simulazioni presentate dimostrano che l'utilizzo di uno Strumento finanziario, oltre a fornire un rilevante valore aggiunto in termini di economicità e sostenibilità dell'intervento pubblico, deve essere valutato in riferimento alle condizioni di contesto e alla tipologia di imprese che si intende sostenere. Dal punto di vista dei destinatari, infatti, a fronte di una potenziale riduzione dell'intensità di aiuto in termini di ESL, gli Strumenti finanziari possono garantire una più ampia e certa copertura finanziaria dell'operazione. Se le sovvenzioni dirette garantiscono, infatti, un'elevata intensità di aiuto, non è detto che garantiscano un'adeguata copertura finanziaria dell'operazione, lasciando di fatto al beneficiario il problema di reperire le risorse necessarie al cofinanziamento privato dell'operazione. Con l'utilizzo di un Fondo rotativo (nelle sue diverse ipotesi) l'intervento pubblico fornisce, al contrario, un'ampia copertura finanziaria a fronte di un aiuto inferiore in termini di ESL, divenendo uno strumento utile soprattutto nel sostegno di quei soggetti che presentano maggiori difficoltà di accesso al mercato creditizio.

## 5.2 ANALISI QUALITATIVA DEL VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

Dal punto di vista qualitativo, un fondo rotativo possiede determinate caratteristiche che potenzialmente lo rendono più efficace ed efficiente nell'implementazione degli interventi di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità rispetto ad altre tipologie di supporto.

In generale, la caratteristica principale degli SF sta nel fornire una maggiore disponibilità di finanziamenti in conseguenza della rotatività delle risorse. Aspetto, quest'ultimo, cruciale se si considera come a parità di risorse pubbliche erogate, il ritorno nel medio-lungo periodo delle risorse investite aumenta sensibilmente la quantità di progetti sviluppabili e migliora le prospettive di finanziabilità delle imprese nel futuro. Nel complesso, gli interventi di supporto alle imprese attraverso uno SF risulta più efficace rispetto ai finanziamenti a fondo perduto, evitando più facilmente distorsioni di mercato e alla concorrenza.

Anche in termini di gestione e attuazione, lo Strumento finanziario apporta elementi positivi quali:

- la maggiore attenzione nella strutturazione e selezione degli investimenti, grazie alle competenze e conoscenze del gestore dello strumento finanziario (solitamente afferente al mondo bancario) sia dal punto di vista tecnico/progettuale che da quello contrattuale e di analisi della controparte;
- l'assenza dei rischi relativi al mancato recupero del finanziamento da parte dei Soggetti Erogatori – che sono in capo al Fondo – con l'effetto di rendere le procedure di attivazione dei finanziamenti più veloci, garantendo così l'erogazione delle risorse a disposizione nei *plafond* loro assegnati;
- la semplificazione delle procedure amministrative, riducendo le procedure (es. unico bando) e i soggetti responsabili delle iniziative.

Se da un lato risulta evidente il notevole valore aggiunto derivante dall'utilizzo degli strumenti finanziari rispetto ai dispositivi "classici" di finanziamento a fondo perduto, dall'altro devono essere considerati gli elementi di criticità legati sia alla natura degli strumenti sia alla diversa natura

dei soggetti coinvolti nella loro attivazione. Tra i fattori più problematici si riscontra la generale complessità delle procedure di attivazione degli strumenti, soprattutto rispetto alle conoscenze ed esperienze degli attori coinvolti: da un lato, la limitata esperienza di enti pubblici e amministrazioni nell'applicazione degli SF può richiedere un apposito servizio di assistenza tecnica di supporto alle stazioni appaltanti; dall'altro, può persistere un gap di competenze da parte dei Soggetti erogatori nell'accesso e nell'implementazione degli strumenti finanziari e nel corretto utilizzo di tali strumenti nell'ambito delle politiche di coesione. Infatti, sebbene questi soggetti possiedano notevoli capacità ed esperienza nell'applicazione e gestione degli strumenti finanziari, compensando anche le mancanze delle amministrazioni in tal senso, talvolta non rivelano le competenze necessarie per l'utilizzo e l'implementazione di strumenti sostenute a valere sulle risorse dei Fondi SIE.

Inoltre, ulteriori elementi di criticità possono essere determinati:

- dalle tempistiche lunghe per la definizione e l'effettivo utilizzo degli strumenti e per le procedure di selezione dei gestori: l'utilizzo degli strumenti finanziari è infatti soggetto a notevoli ritardi dati dalla burocrazia legata alle procedure sia pubbliche sia bancarie;
- dall'aumento complessivo dei costi di transazione dato dalla remunerazione dei Soggetti erogatori e dai rimborsi relativi alle spese ed oneri di gestione (come nel caso degli esperti legali per il recupero dei crediti e per i contenziosi);
- dal rischio di mancato recupero del credito e la perdita nel complesso del Fondo da questo derivante, significativo soprattutto in presenza di microimprese e nuovi investimenti;
- dall'incertezza del sistema normativo e legale che vede la mancata definizione di un chiaro e preciso quadro di regole per gli strumenti finanziari, con frequenti sovrapposizioni tra i diversi ordinamenti nell'ambito delle procedure.

Nello specifico del Fondo rotativo si presentano nella tabella seguente le principali caratteristiche in termini di apporto positivo all'attuazione del Programma e di criticità riscontrabili nel loro utilizzo.

Tabella 5.3 – Vantaggi e svantaggi dello strumento finanziario

Strumenti finanziari	Vantaggi	Svantaggi
Linee di credito dedicate	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Facile da attuare e amministrare e comprensibile per tutte le parti coinvolte, sebbene sia necessaria un'analisi ex-ante della domanda e dell'offerta e del quadro legale/tributario</li> <li>■ Risolve problemi di liquidità e di sostenimento dei rischi legati ad alcuni segmenti di mercato, senza la necessità di garanzie</li> <li>■ Propone un'offerta standardizzata con condizioni favorevoli rispetto a quelle di mercato</li> <li>■ Si rivolgere a target di destinatari specifici con accentuate difficoltà di accesso al credito (giovani, over 50, redditi bassi, lavoratori svantaggiati)</li> <li>■ Risulta complementare rispetto ad altri strumenti finanziari esistenti e ad altre politiche pubbliche di supporto alle imprese</li> <li>■ Può incentivare le capacità imprenditoriali e gestionali dei destinatari anche in ottica di una migliore sostenibilità delle iniziative e di una maggiore qualità dei progetti finanziati</li> <li>■ Comporta una minore necessità di sostegno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mancata possibilità/disponibilità a richiedere debito aggiuntivo</li> <li>■ Possibilità di azzardo morale da parte dei Soggetti erogatori per la mancanza di rischio e quindi potenziale finanziamento di progetti non bancabili</li> <li>■ La dimensione delle imprese destinatarie o la tipologia di investimento potrebbe influire da deterrente rispetto all'assunzione dell'onere di un finanziamento da restituire nell'arco di un periodo di tempo limitato</li> <li>■ Problematiche di definizione delle condizioni del prestito, della sua ammissibilità e delle potenziali perdite per rischio di insolvenza dei destinatari</li> <li>■ Minor controllo dei risultati ottenuti dai progetti in termini di coerenza con la policy regionale</li> <li>■ Significativo rischio in capo al Fondo futuro derivante dal mancato recupero dei crediti, soprattutto nel caso di imprese di piccola dimensione e di nuovi investimenti</li> <li>■ Mancanza di know-how tecnico dei proponenti</li> </ul>

Strumenti finanziari	Vantaggi	Svantaggi
	<p>pubblico e un impatto potenzialmente positivo sul bilancio pubblico grazie alla quota di interessi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Risolve le problematiche di accesso ai finanziamenti di piccolo importo, considerati generalmente poco remunerativi dalle banche, soprattutto in periodi di bassi tassi d'interesse</li> <li>■ Dal momento che i prestiti sono ripagati le risorse possono essere reinvestite in più progetti</li> </ul>	<p>soprattutto nel caso di destinatari giovani o con poche esperienze lavorative e di progettazione</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Possibilità di spiazzamento dell'investimento privato o di investimenti in progetti che il settore privato avrebbe scartato per valide motivazioni</li> <li>■ Assenza di servizi di supporto alla fase di progettazione (formazione, orientamento, consulenza, ecc.)</li> </ul>

### Box – Impatto sociale e valore aggiunto degli strumenti finanziari nel POR FSE

Come indicato nell'*Introduzione agli strumenti finanziari nell'ambito del Fondo Sociale Europeo* (Commissione Europea – Banca Europea per gli Investimenti), l'utilizzo e il valore aggiunto degli Strumenti Finanziari può essere interpretato in modo differente secondo il paradigma dell'*Investimento a impatto sociale*, sviluppatosi in contesti nazionali ed internazionali (UE, OCSE, Nazioni Unite, G8, G20) come "l'offerta di finanziamenti ad organizzazioni i cui obiettivi sono rivolti verso esigenze sociali con l'aspettativa esplicita di un ritorno misurabile sia sociale che finanziario". Gli elementi principali dell'investimento a impatto sociale sono:

- *I fabbisogni sociali.* L'obiettivo primario e il punto di partenza dell'investimento a impatto sociale sono quelli di affrontare i bisogni sociali che vanno dall'invecchiamento della popolazione alla disabilità, dalla salute ai problemi legati alla cura dei bambini e alle famiglie, dai prezzi accessibili per alloggi alla disoccupazione, ecc..
- *La domanda.* Le organizzazioni che erogano servizi svolgono un ruolo decisivo nel soddisfare le esigenze sociali. Queste comprendono organizzazioni per lo sviluppo locale, organizzazioni di beneficenza, organizzazioni no-profit, imprese sociali e imprese a impatto sociale. Gli individui, svantaggiati o meno, possono essere visti come «potenziali» beneficiari.
- *L'offerta.* Gli investitori a impatto sociale variano, oltre alle istituzioni pubbliche e governative, vi sono anche fondazioni, individui con un alto patrimonio netto, filantropi, banche e altre istituzioni finanziarie.
- *Gli intermediari.* Le banche commerciali, banche di investimento, consulenti finanziari indipendenti, intermediari e commercianti svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo di investimenti a impatto sociale.
- *Il contesto abilitante.* Include il sistema sociale, la tassazione e le regolamentazioni.

L'investimento a impatto sociale è facilmente adattabile ai programmi FSE e può utilizzare strumenti finanziari per attuare iniziative relative al FSE:

- I bisogni nell'investimento a impatto sociale sono simili a quelli della strategia del programma, all'asse prioritario e agli obiettivi tematici e specifici.
- Le risorse del programma diventano parte dell'offerta. La domanda proviene dai destinatari finali descritti nelle azioni del programma.
- Il contesto è rappresentato, nel linguaggio della politica di coesione, dagli elementi chiave della condizionalità ex-ante. Questi includono, ad esempio, la capacità amministrativa, gli oneri amministrativi e la pianificazione settoriale.
- Gli intermediari finanziari possono implementare gli strumenti finanziari.

Nello specifico degli Obiettivi Tematici del FSE attraverso le cui risorse è finanziato il Fondo Futuro, il valore aggiunto in termini di *Impatto sociale* dato dall'utilizzo degli strumenti finanziari si evince tramite alcuni elementi, presentati nella tabella seguente. Come riportato nell'*Introduzione agli strumenti finanziari nell'ambito del Fondo Sociale Europeo*, gli strumenti finanziari sembrano, difatti, particolarmente adatti alla creazione di posti di lavoro contribuendo al lavoro autonomo attraverso l'imprenditorialità e la creazione di imprese. Ciò è confermato da una relazione sul tema della microfinanza condotta dall'European Microfinance Network, che spiega come l'obiettivo più diffuso degli strumenti finanziari sia il sostegno della microimpresa seguito dalla creazione di posti di lavoro. Oltre all'occupazione e alla creazione di imprese, gli strumenti finanziari e la microfinanza sono utilizzati altresì per affrontare problemi legati all'inclusione sociale e a combattere la povertà soprattutto per specifici gruppi svantaggiati, contrastando l'esclusione sociale e lavorativa.



<b>Obiettivo Tematico 8</b> Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	Rendimenti economici in aggiunta al valore sociale specialmente quando le iniziative sono indirizzate alla creazione delle PMI.
	Ricaduta diretta e tangibile sul contesto economico locale attraverso la diminuzione del tasso di disoccupazione.
	Quando gli strumenti finanziari sono indirizzati alla creazione di impresa, insieme ai rendimenti finanziari, vi potrebbe anche essere maggior coinvestimento.
	Gli strumenti finanziari possono coprire delle lacune di mercato incorse da imprenditori nell'economia sociale in quegli stati dove vi è un insufficiente supporto governativo.
<b>Obiettivo Tematico 9</b> Promuovere l'inclusione Sociale e combattere la povertà	Attivazione degli strumenti finanziari locali per soddisfare i bisogni di inclusione sociale.
	Gli strumenti finanziari possono integrare il supporto per l'inclusione sociale insufficiente nella maggior parte degli Stati membri.
	Gli strumenti finanziari sono uno strumento importante per combattere la povertà in tempi di crisi finanziaria ed economica persistente
	Fornire strumenti finanziari a gruppi di persone svantaggiate riduce la spesa pubblica per i servizi sociali. Il valore aggiunto consiste anche nel rendere il debitore più responsabile.

### 5.3 ANALISI DELLA COERENZA DELLO STRUMENTO FINANZIARIO CON ALTRI INTERVENTI PUBBLICI CHE SI RIVOLGONO ALLO STESSO MERCATO

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 ipotizzati con altre forme di intervento pubblico, al fine di evitare possibili sovrapposizioni e assicurare, in questo modo, un'allocazione efficiente delle risorse pubbliche disponibili. Come previsto dalle linee guida UE "Ex – ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period", tale analisi deve, in particolare, focalizzarsi su altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato.

#### 5.3.1 GLI INTERVENTI A LIVELLO NAZIONALE

A livello nazionale le principali forme di intervento pubblico che sono specificamente volte a sostenere l'avvio di nuove attività imprenditoriali o di lavoro autonomo promosse da diverse categorie di soggetti, sono attualmente rappresentate dai seguenti strumenti:

- Nuove imprese a tasso zero;
- Smart & Start Italia;
- Fondo "SELFIEmployment".

##### a) "Nuove imprese a tasso zero"

Per quanto riguarda le misure a favore della nuova imprenditorialità, attualmente, a livello nazionale, il principale strumento di riferimento attivo è costituito da "Nuove imprese a tasso zero". Questa iniziativa costituisce la versione completamente rinnovata della misura a favore dell'autoimprenditorialità prevista dal Titolo I del D.Lgs. 185/2000 già descritta in precedenza (cfr. par. 2.2.); questa, infatti, è stata modificata e aggiornata di recente dal Ministero dello Sviluppo Economico con la Circolare del 9 ottobre 2015 che ha dato in particolare attuazione a quanto previsto dal regolamento adottato con decreto 8 luglio 2015, n. 140 del Ministro dello sviluppo

economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze<sup>14</sup>. Il suddetto regolamento ha stabilito, infatti, nuovi criteri e modalità di concessione degli incentivi in favore della nascita di micro e piccole imprese, abrogando quanto prescritto in precedenza dal D.Lgs. 185/2000; le principali novità introdotte dal regolamento 140/2015 sono così sintetizzabili:

- gli incentivi si rivolgono non più soltanto ai giovani fino a 35 anni, ma anche alle donne, indipendentemente dalla loro età, e possono essere altresì concessi non soltanto nelle aree svantaggiate, ma in tutto il territorio nazionale;
- non viene più prevista l'erogazione di contributi a fondo perduto, ma solo la concessione di mutui agevolati a tasso zero, per investimenti fino a 1,5 milioni di euro (per singola impresa);
- possono presentare la domanda di accesso alle agevolazioni le imprese costituite al massimo da 12 mesi;
- anche le persone fisiche che intendano costituire una società sono ammesse a presentare la domanda d'incentivo.

Come già avveniva in precedenza, la gestione degli interventi a favore dell'autoimprenditorialità è stata assegnata all'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA), la quale eroga gli incentivi attingendo dal Fondo rotativo nazionale per le nuove imprese, istituito dal Decreto del Ministero dell'Economia del 30 novembre 2004. I primi bandi a sostegno dell'imprenditorialità giovanile e femminile sono stati emessi nel 2016.

#### b) *Smart & Start Italia*

Fra gli strumenti nazionali a favore della nuova imprenditorialità, una menzione particolare merita anche l'iniziativa "Smart & Start Italia" promossa dal Ministero dello Sviluppo Economico, che si rivolge ad un *target* di destinatari molto più circoscritto del precedente. Si tratta, infatti, di un incentivo "mirato" volto a sostenere la nascita e la crescita delle *start-up* innovative ad alto contenuto tecnologico iscritte nella sezione speciale del Registro delle Imprese. L'agevolazione che, anche in questo caso, consiste in un credito agevolato a tasso zero<sup>15</sup>, viene concessa sia a persone fisiche che vogliono avviare una *start up* innovativa, sia ad imprese già costituite da non più di 4 anni.

La prima edizione del bando, partita a settembre del 2013 (Smart&Start), che prevedeva anche la concessione di agevolazione a fondo perduto, è stata riservata alle sole regioni del Mezzogiorno e alle aree del cratere sismico aquilano. La successiva edizione, lanciata con il D.M. 24 settembre 2014 del MISE, ha introdotto alcune importanti novità, di seguito brevemente richiamate:

- le agevolazioni sono state innanzi tutto estese a tutto il territorio nazionale, pur prevedendo diverse forme di incentivazione, a seconda dell'area geografica di riferimento; più in particolare, mentre le *start up* localizzate nel Centro Nord possono in generale beneficiare soltanto di un finanziamento a tasso agevolato, le *start up* localizzate in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e nel territorio del cratere sismico aquilano, possono anche beneficiare di un incentivo a fondo perduto, come già avveniva in precedenza;
- l'importo massimo finanziabile è stato aumentato da 500 mila euro a 1,5 Meuro.

Anche in questo caso la gestione della misura, che avviene a sportello, risulta affidata all'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA). Il programma Smart&Start Italia può attualmente contare su una dotazione di risorse pari a circa 200 Meuro che in futuro potrà essere ulteriormente incrementata.

---

<sup>14</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 206 del 5 settembre 2015.

<sup>15</sup> Una quota a fondo perduto viene in realtà mantenuta per le sole *start up* localizzate in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e nel territorio del Cratere Sismico Aquilano, che dovranno restituire solo l'80% del mutuo agevolato ricevuto.

c) Il “Fondo SELFIEmployment”

Per quanto concerne invece le agevolazioni in favore dell'autoimpiego, il principale strumento attivo a livello nazionale è attualmente costituito dal fondo “SELFIEmployment”. Si tratta di un Fondo rotativo – istituito nel 2016 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in qualità di Autorità di Gestione dei 2 Programmi Operativi Nazionali “Iniziativa Occupazione Giovani” (PON IOG) e “Sistemi di Politiche Attive per l’Occupazione” (PON SPAO) – che sostiene la nascita di nuove iniziative imprenditoriali o di autoimpiego, attraverso l’accesso al credito agevolato, e che si rivolge, in modo specifico, ai soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro.

Attualmente, possono accedere al suddetto Fondo esclusivamente i giovani NEET di età compresa fra i 15 e i 29 anni, iscritti a Garanzia Giovani, che abbiano completato con successo i percorsi di accompagnamento all'autoimpiego e di supporto allo *start-up* di impresa previsti dallo stesso Programma. In seguito, tuttavia, la platea dei destinatari potrebbe essere anche ampliata, aumentando l'età massima fino a 35 anni oppure indirizzando parte delle risorse verso altri *target* di soggetti svantaggiati come, ad esempio, le donne disoccupate o in cerca di occupazione e i disoccupati di lunga durata.

Anche la gestione di questo Fondo è affidata all’Agenzia Nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa (INVITALIA), con cui il Ministero ha stipulato un apposito Accordo di finanziamento. INVITALIA cura, quindi, l'istruttoria delle domande di finanziamento e la selezione delle proposte di investimento. Si occupa della gestione finanziaria della provvista del Fondo, oltre che del controllo e del monitoraggio delle iniziative cofinanziate. A supporto delle iniziative finanziate, con lo scopo di migliorarne la *performance* e di aumentarne la sostenibilità, fornisce inoltre un servizio di tutoraggio e affiancamento successivo allo *start-up*, per un periodo non inferiore a 12 mesi.

La dotazione finanziaria di cui dispone il Fondo ammonta, attualmente, a circa 114 milioni di euro, di cui:

- 64 Milioni provengono da contributi di 11 Regioni (Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Campania, Sicilia e Calabria) che hanno conferito al Fondo quota parte delle risorse di Garanzia Giovani destinate a sostenere i percorsi di autoimprenditorialità;
- 50 Milioni sono risorse stanziati a valere sul PON SPAO (Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l’Occupazione) a titolarità diretta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ripartite tra tutte le Regioni.

Tabella 5.4 - I principali strumenti volti a sostenere la nascita di nuove imprese a livello nazionale

Principali strumenti a sostegno della neo imprenditorialità e del lavoro autonomo	Sinergia/ complementarità/ sovrapposizione
<p style="text-align: center;"><b>NUOVE IMPRESE A TASSO ZERO</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> sostenere la nascita di micro e piccole imprese;</p> <p><b>A chi si rivolge:</b> imprese di micro e piccola dimensione, appena costituite (da non più di 12 mesi) o costituende, a prevalente, o totale, partecipazione giovanile (18-35 anni) o femminile<sup>16</sup>.</p> <p><b>Ambito territoriale:</b> intero territorio nazionale.</p> <p><b>Cosa finanzia:</b> programmi di investimento di importo non superiore a 1,5 Meuro relativi alla produzione di beni, alla fornitura di servizi – compreso il commercio e il</p>	<p>Lo strumento presenta un’elevata <b>complementarità</b> con un Fondo per il microcredito e la microfinanza regionale, in quanto generalmente orientato a sostenere piani di investimento di dimensioni più elevati.</p>

<sup>16</sup> Per prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile si intendono le imprese, anche cooperative, la cui compagine societaria sia composta per oltre la metà dei soci e delle rispettive quote di partecipazione da giovani di età compresa fra i 18 e i 35 anni e/o da donne.

Principali strumenti a sostegno della neo imprenditorialità e del lavoro autonomo	Sinergia/ complementarità/ sovrapposizione
<p>turismo – e ad attività riconducibili anche a più settori di particolare rilevanza per lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile, riguardanti la filiera turistico-culturale o l'innovazione sociale.</p> <p><b>Agevolazione prevista:</b> finanziamento a tasso zero a copertura massima del 75% dell'investimento ammesso, da restituire in 8 anni con rate semestrali costanti posticipate la cui scadenza viene fissata al 31 maggio e al 30 novembre di ogni anno.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>SMART &amp; START ITALIA</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> sostenere la nascita e la crescita di <i>start up</i> innovative.</p> <p><b>A chi si rivolge:</b> <i>start up</i> innovative di piccola dimensione, da avviare o già costituite (da non più di 48 mesi), iscritte alla sezione speciale del Registro delle Imprese (per i requisiti di <i>start up</i> innovativa si veda l'art. 25 del DL n. 179/2012).</p> <p><b>Ambito territoriale:</b> intero territorio nazionale.</p> <p><b>Cosa finanzia:</b> piani di impresa di importo compreso fra 100 mila e 1,5 Meuro concernenti la produzione di beni e l'erogazione di servizi che presentino uno dei seguenti requisiti: a) si caratterizzino per il forte contenuto tecnologico e innovativo; b) riguardino lo sviluppo di prodotti, servizi o soluzioni nel campo dell'economia digitale; c) rappresentino degli <i>spin off</i> da ricerca.</p> <p><b>Agevolazione prevista:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Finanziamento a tasso zero fino al 70% delle spese ammissibili (max 1,05 Meuro) che viene elevato fino all'80% (max 1,2 Meuro) nel caso in cui la <i>start up</i> abbia una compagine composta da giovani e/o donne o, in alternativa, abbia fra i suoi soci un dottore di ricerca che rientra dall'estero;</li> <li>Servizi di tutoring tecnico-gestionale nel caso in cui la <i>start up</i> risulti costituita da meno di 12 mesi.</li> </ol>	<p>Lo strumento presenta un'elevata <b>complementarità</b> con un Fondo per il microcredito e la microfinanza regionale, in quanto orientato a sostenere piani di investimento relativo ad un target differente, nello specifico, prevedendo erogazioni per importi minimi superiori ai 100 mila euro.</p>
<p style="text-align: center;"><b>FONDO "SELFEMPLOYMENT"</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> sostenere l'avvio di nuove piccole iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo.</p> <p><b>A chi si rivolge:</b> giovani NEET che hanno aderito al Programma Garanzia Giovani e concluso il percorso di accompagnamento all'avvio e supporto allo <i>start up</i> d'impresa, i quali possono accedere ai finanziamenti in forma autonoma o aggregata.</p> <p><b>Ambito territoriale:</b> intero territorio nazionale.</p> <p><b>Cosa finanzia:</b> piani di impresa relativi a nuove iniziative imprenditoriali o di lavoro autonomo, di importo compreso fra 5-50 mila euro concernenti la produzione di beni e servizi, incluso il commercio anche in forma di franchising.</p> <p><b>Agevolazione prevista:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Finanziamento a tasso zero senza garanzie personali fino al 100% del programma di spesa, rimborsabile in massimo 7 anni; sono previste in particolare 3 diverse tipologie di prestiti: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ microcredito per iniziative con piani di spesa inclusi fra 5-25 mila €;</li> <li>✓ microcredito esteso per iniziative con piani di spesa inclusi fra 25-35 mila €;</li> <li>✓ piccoli prestiti per iniziative con piani di spesa inclusi fra 35-50 mila €.</li> </ul> </li> <li>Attività di tutoraggio a supporto dei beneficiari.</li> </ol>	<p>Lo strumento presenta <b>rischi di sovrapposizione</b> con un Fondo per il microcredito e la microfinanza regionale, anche se l'elevato fabbisogno evidenziato in sede di analisi della domanda tendono a scongiurare effetti di spiazzamento</p>

### 5.3.2 GLI INTERVENTI A LIVELLO COMUNITARIO

A livello europeo, lo strumento con cui potrebbero maggiormente realizzarsi forme di integrazione e sinergie è rappresentato dal "Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale" (EaSI), promosso dalla Commissione Europea e dalla banca Europea degli Investimenti e gestito dal Fondo Europeo degli Investimenti (FEI), che prevede anche un'asse d'intervento su "Microfinanza e imprenditorialità sociale". Il suddetto programma rappresenta attualmente la principale iniziativa promossa dall'UE in tema di occupazione e affari sociali e riunisce tre programmi che, nel

precedente ciclo di programmazione 2007-2013, erano stati gestiti separatamente: PROGRESS (Programme for Employment and Social Solidarity); EURES (European Employment Services) e Progress Microfinance. (PROGRESS, EURES e PROGRESS Microfinance). L'obiettivo principale del programma EaSI risulta quello di finanziare misure per facilitare l'accesso al microcredito e promuovere la mobilità dei lavoratori in tutta Europa. Il *focus* è posto, in particolare, sulle soluzioni innovative per rilanciare l'occupazione e per combattere l'esclusione sociale. Le altre priorità del programma sono l'aiuto ai giovani, la promozione della parità di genere, la lotta alla discriminazione, alla disoccupazione di lunga durata e all'esclusione sociale. La dotazione complessiva del programma per l'intero periodo 2014-2020 è di circa 919 Meuro, di cui il 21% circa destinato all'asse Microfinance (circa 193 Meuro).

Quest'ultimo asse risulta finalizzato ad accrescere la disponibilità di microcrediti – prestiti di importo inferiore ai 25 mila euro – per la costituzione e lo sviluppo di piccole imprese. Esso si rivolge, in modo particolare, ai disoccupati e ai soggetti fuori dal mercato del lavoro che vogliono mettersi in proprio e/o costituire/sviluppare una micro impresa e che abbiano difficoltà ad accedere ad un finanziamento tradizionale. Questo strumento, tuttavia, non finanzia direttamente gli imprenditori o gli aspiranti imprenditori, ma permette ad una serie di intermediari finanziari – banche pubbliche o private, istituti non bancari, erogatori di microfinanziamenti senza fini di lucro – di aumentare il volume dei loro prestiti emettendo garanzie per coprire il rischio di eventuali perdite. Le condizioni di erogazione dei microfinanziamenti – importo, durata, tasso d'interesse, commissioni e così via – dipendono quindi dall'istituto che li concede e a cui si devono necessariamente rivolgere i potenziali beneficiari.

Tabella 5.5 - I principali strumenti volto a sostenere la nascita di nuove imprese a livello europeo

Principali strumenti a sostegno della neo imprenditorialità e del lavoro autonomo	Sinergia/ complementarità/ sovrapposizione
<p style="text-align: center;"><b>"MICROFINANZA"</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> migliorare l'accesso e la disponibilità di microfinanziamenti a favore di soggetti appartenenti alle categorie vulnerabili che desiderano avviare o sviluppare la loro attività, nonché di microimprese e di imprese sociali sia in fase di avviamento che di sviluppo;</p> <p><b>A chi si rivolge:</b> enti pubblici o privati costituiti a livello nazionale, regionale o locale, che concedono microcrediti a persone e imprese (N.B. il programma non finanzia direttamente gli imprenditori o le imprese sociali, ma presta garanzie agli istituti erogatori di microcrediti al fine di aumentare la disponibilità delle risorse);</p> <p><b>Ambito territoriale:</b> intero territorio nazionale;</p> <p><b>Cosa finanzia:</b> piani di impresa relativi all'avvio e/o al consolidamento dell'attività;</p> <p><b>Agevolazione prevista:</b> concessione di microprestiti di importo inferiore ai 25 mila euro; le condizioni di erogazione dei suddetti prestiti – importo, durata, tasso d'interesse, commissioni e così via – dipendono tuttavia dall'istituto che li concede e a cui si devono necessariamente rivolgere i potenziali beneficiari.</p>	<p>Lo strumento <b>non presenta rischi di sovrapposizione</b> con un Fondo per il microcredito e la microfinanza regionale, in quanto prevede una differente forma di agevolazione (garanzie agli istituti creditizi) e condizioni per le imprese destinatarie finali degli aiuti meno favorevoli.</p>

## 5.4 ANALISI DELLE IMPLICAZIONI DELLO STRUMENTO FINANZIARIO IN MATERIA DI AIUTI DI STATO, PROPORZIONALITÀ DELL'INTERVENTO E DELLE MISURE INTENSE 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 di un potenziale 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), la Regione Lazio potrà costituire un Fondo attraverso il versamento di risorse a valere sul POR FSE su un conto corrente dedicato intestato ad una società *in house* regionale al fine di trasferire l'intero vantaggio ai beneficiari finali.

#### 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 è possibile non selezionare intermediari finanziari privati per la concessione dei finanziamenti e l'impatto sugli aiuti sembra potersi escludere se l'accordo di finanziamento tra l'AdG e il soggetto *in house* regionale fissa dei limiti alle condizioni di gestione e la remunerazione complessiva rispecchia le normali condizioni di mercato.

Laddove, gli intermediari finanziari intervengono a livello del Fondo attraverso l'apporto di un loro contributo alla dotazione del fondo, la loro selezione dovrà essere regolata tramite una procedura aperta, trasparente, non discriminatoria e obiettiva e tale da garantire una remunerazione giusta e 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<sup>17</sup>. In questo caso, il conferimento da parte dell'Amministrazione pubblica al Fondo dovrà essere effettuato in linea con le normali condizioni di mercato al fine di non arrecare un vantaggio per la controparte di tale operazione.

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

Nel caso sia necessario selezionare degli intermediari finanziari che fungono da tramite per il trasferimento degli aiuti ai destinatari finali, il soggetto *manager* del fondo dovrà garantire trasparenza e non discriminazione di accesso degli intermediari alle procedure di convenzionamento tra il Soggetto gestore e i Soggetti erogatori. La convenzione tra Soggetto

---

<sup>17</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione "Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio" (2014/C 19/04)

gestore e Soggetti erogatori dovrà indicare chiaramente la strategia di investimento, le tipologie di agevolazione e i soggetti destinatari finali dell'azione, oltre a prevedere forme di controllo da parte dell'investitore pubblico (si veda anche il Capitolo sulla governance).

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

Con riferimento, infine, alle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato che potrebbero sorgere a seguito dell'istituzione dello strumento finanziario da parte dell'AdG del FSE 2014-2020 della Regione Lazio, non si ravvisano pericoli in considerazione dell'entità del sostegno previsto (da un minimo di € 5.000 a un massimo di € 25.000), ampiamente nei limiti consentiti dalla normativa vigente del regolamento *de minimis*. In base al Reg. (UE) n. 1407/2013, Aiuti pubblici sotto una determinata soglia (€ 200.000 per impresa nell'arco di tre anni) non costituiscono Aiuti di Stato in quanto si presume non incidano sulla concorrenza in modo significativo, previa verifica dei limiti dell'intensità massima di aiuto nei destinatari finali.

Di seguito si riporta una tabella riepilogativa delle condizioni e delle intensità massima di aiuto previste dalla disciplina UE per gli Aiuti agli investimenti delle PMI, sia per quanto riguarda il regolamento *de minimis* sia, per completezza informativa, per quanto riguarda il Regolamento generale di esenzione (UE) N. 651/2014.

Tabella 5.6 – Aiuti agli investimenti delle PMI: Disciplina in materia di Aiuti di Stato

Settore di intervento	Tipologia di strumento finanziario	Regolamento de minimis (UE) N. 1407/ 2013		Regolamento generale di esenzione (UE) N. 651/2014		
		Aiuto de minimis	Condizioni	Soglie di notifica	Intensità di aiuto	Spese ammissibili
PMI	Garanzia	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  (art. 3, paragrafo 2 del Reg. 1407/2013 UE)	- Beneficiario non è oggetto di procedura concorsuale per insolvenza - Rating del credito del beneficiario pari almeno a B- nel caso di grandi imprese - Garanzia massima pari all'80% del prestito - Importo massimo garantito 1.500.000€ per 5 anni o 750.000€ per 10 anni  (art. 4 paragrafo 6 del Reg. 1407/2013 UE)	Non sussiste obbligo di notifica per gli aiuti che non superano le seguenti soglie (per impresa):  - aiuti agli investimenti a favore delle PMI: 7,5 mln di € per progetto di investimento - aiuti alle PMI per servizi di consulenza: 2 mln di EUR per progetto; e) aiuti alle PMI per la partecipazione alle fiere: 2 mln di € per anno  (art. 4 del Reg. 651/2014 UE)	<p><b>Aiuti agli investimenti a favore delle PMI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- piccole imprese: 20% dei costi ammissibili</li> <li>- medie imprese: 10% dei costi ammissibili (art. 17 del Reg. 651/2014 UE)</li> </ul> <p><b>Aiuti alle PMI per servizi di consulenza:</b></p> 50% dei costi ammissibili (art. 18 del Reg. 651/2014 UE) <p><b>Aiuti alle PMI per la partecipazione alle fiere:</b></p> 50% dei costi ammissibili (art. 19 del Reg. 651/2014 UE)	<p><b>Aiuti agli investimenti a favore delle PMI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) i costi degli investimenti materiali e immateriali;</li> <li>b) i costi salariali stimati relativi ai posti di lavoro direttamente creati dal progetto di investimento, calcolati su un periodo di due anni.</li> </ul> <p><b>Aiuti alle PMI per servizi di consulenza</b></p> I costi ammissibili corrispondono ai costi dei servizi di consulenza prestati da consulenti esterni. <p><b>Aiuti alle PMI per la partecipazione alle fiere</b></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.
	Prestito		- Beneficiario non è oggetto di procedura concorsuale per insolvenza - Rating del credito del beneficiario pari almeno a B- nel caso di grandi imprese - Prestito assistito da garanzia pari ad almeno il 50% del prestito - Prestito massimo 1.000.000€ per 5 anni o 500.000€ per 10 anni  (art. 4 paragrafo 3 del Reg. 1407/2013 UE)			



#### 5.4.2 VALUTAZIONE DELLA PROPORZIONALITÀ DELL'INTERVENTO E DELLE MISURE INTESE A RIDURRE AL MINIMO LE DISTORSIONI DI 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 nel quadro del regime *de minimis* ai sensi del regolamento UE n. 1407/2013. Il rispetto delle importi massimi consentiti del regime *de minimis* 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.

La modalità di attuazione prevista per lo strumento finanziario, che dovrebbe nella sostanza ricalcare quanto già avvenuto nella passata programmazione, si dovrebbe avvalere di una società *in house* della Regione Lazio quale Soggetto gestore, limitando il rischio che il soggetto gestori benefici di aiuti di Stato.

Occorre rilevare, infine, che al momento, non si prevede la partecipazione di intermediari finanziari che affianchino il programma FSE nell'alimentazione dello strumento finanziario e, pertanto, non si ravvisa la necessità da parte dell'Autorità di Gestione di offrire una remunerazione preferenziale ai potenziali investitori privati per attrarre risorse aggiuntive. Se si presentasse tale eventualità, dovrà essere cura dell'AdG valutarne la desiderabilità e verificare l'adeguatezza delle eventuali remunerazioni preferenziali dei co-investitori privati, definendo: (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.

## 6 STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA PER GLI STRUMENTI FINANZIARI

### 6.1 LA STRATEGIA DI INVESTIMENTO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI

Come osservato nei capitoli precedenti, l'economia regionale risulta caratterizzata da una situazione di *credit crunch* che, se pur attenuata, tenderà verosimilmente a protrarsi anche nei prossimi anni, a fronte del necessario processo di *deleveraging* che interesserà il settore finanziario nazionale. Nello stesso tempo, la necessità di sostenere l'occupazione e di dare un impulso al tessuto produttivo regionale, al fine di supportare la nascita di nuove imprese e per rafforzare le attività esistenti, richiederebbe un'intensificazione del processo di investimento.

Obiettivi questi che sono stati posti alla base della strategia del POR FSE 2014-2020, ma che possono contare su una dotazione finanziaria largamente insufficiente per la loro realizzazione. È in questo ambito che gli Strumenti finanziari 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 rispettare alcuni principi di fondo e, in particolare, gli strumenti devono garantire:

- *flessibilità*, per poter rispondere in maniera adeguata alle diverse finalità della programmazione regionale;
- *semplicità* nel loro funzionamento, sia per ampliare la platea dei potenziali destinatari dell'iniziativa, sia per ridurre i costi e garantire il controllo delle operazioni in capo all'AdG;
- *capacità di sfruttare le lezioni apprese* con le esperienze pregresse per non disperdere le competenze acquisite dall'Amministrazione.

La scelta degli SF non sempre consente di fornire la soluzione più opportuna per le 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 definiti 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 (Amministrazione, 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 in funzione dei *target* potenzialmente interessati al loro utilizzo, tenendo conto di come, diverse combinazioni o tipologie di strumento producono un differente effetto leva dei Fondi FSE e differenti combinazioni di aiuto per i destinatari finali. La possibilità di successo nell'attivazione dei progetti e degli SF dipende, pertanto, dalla strutturazione di una strategia di investimento proporzionata rispetto alle risorse disponibili e alle tipologie di azione e a cui deve

seguire un'attenta azione di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti dalle azioni durante tutta la fase di implementazione degli SF, al fine di verificare eventuali aggiustamenti all'azione del Fondo.

Questo paragrafo si pone l'obiettivo di fornire elementi utili alla definizione della strategia di investimento, i possibili destinatari finali degli interventi, i prodotti finanziari che possono essere offerti (paragrafo 6.2), nonché la struttura di *governance* dello strumento finanziario (paragrafo 6.3).

In particolare, si prende in considerazione la possibile implementazione di un fondo per il microcredito e la microfinanza che prosegua l'esperienza positiva maturata dall'Amministrazione nel corso della passata programmazione. Lo strumento proposto prende la forma di un **Fondo rotativo di finanza agevolata** costituito a valere esclusivamente sulle risorse del POR. Lo strumento è finalizzato, da un lato, a mettere a disposizione risorse agevolate provenienti dai fondi FSE a sostegno degli investimenti delle micro e piccole imprese e, dall'altro, a offrire al destinatario finale un accesso agevole ai finanziamenti senza necessità di garanzie reali o patrimoniali.

Tabella 6.1 – Fondo per il microcredito e la microfinanza: principali caratteristiche dei prodotti finanziari

Asse	Priorità di investimento	Dotazione	Destinatari finali	Contributo del fondo	Sovvenzioni	Premialità
8	8i – 8ii	35 mln.	Microimprese e liberi professionisti	MAX 100%	0%	SI per tipologia di destinatari

## 6.2 LE CARATTERISTICHE DEI PRODOTTI PROPOSTI

Le attuali difficoltà di accesso al credito registrato dalle imprese laziali, congiuntamente al rilevante fabbisogno di investimenti finalizzato allo sviluppo del sistema dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità, suggeriscono di dare continuità alle iniziative di sostegno agli investimenti delle imprese già promosse dall'Amministrazione durante la Programmazione 2007-2013.

In particolare, come si è visto nel capitolo 4, la Regione ha promosso con successo il Fondo per il Microcredito e la Microfinanza, un fondo rotativo a supporto degli investimenti delle microimprese che ha favorito la crescita del tessuto produttivo in termini di nuovi investimenti e di creazione di nuove imprese. La semplicità e la flessibilità dello strumento, congiuntamente con l'esperienza ormai maturata dall'Amministrazione, fanno ritenere che il Fondo rotativo possa registrare una rapida ed efficace mobilitazione delle risorse, dando sostegno al tessuto produttivo regionale in una fase ancora contrassegnata da profonde difficoltà.

Di seguito si riportano le principali lezioni apprese dalla passata programmazione, sia nel contesto laziale sia in riferimento ad altri contesti regionali, che possono fornire elementi utili per la costituzione di un nuovo Strumento finanziario.

Lezioni apprese dalla passata programmazione	Indicazioni sull'attivazione del Fondo Futuro
L'utilizzo di uno strumento finanziario di tipo rotativo consente di dare continuità agli interventi di sostegno agli investimenti delle micro e piccole imprese	La sostenibilità e la capacità dello strumento di autoalimentarsi hanno svolto un ruolo chiave nella scelta da parte delle AdG di istituire fondi rotativi
La copertura totale della spesa ammissibile, l'assenza di garanzie richieste e i bassi costi favoriscono la possibilità di avviare un'attività lavorativa anche per categorie con maggiori difficoltà di accesso al credito	L'elevato numero di richieste di finanziamento pervenute ai Soggetti erogatori nel contesto laziale indicano che lo strumento è <i>policy responsive</i> rispetto al fabbisogno di finanziamento e al target di imprese
L'offerta di servizi di affiancamento alla presentazione delle richieste e all'avvio dei progetti può garantire un migliore utilizzo delle risorse finanziarie	Le analisi hanno evidenziato come debbano essere rafforzate, tramite i Soggetti gestori e Soggetti erogatori, le azioni di affiancamento e supporto ai destinatari finali

Le attività di comunicazione e di informazione possono favorire il raggiungimento di un più ampio bacino di beneficiari	Risulta indispensabile, al fine di ampliare la platea dei potenziali destinatari finali dell'iniziativa, pianificare una campagna comunicativa che tenga conto delle caratteristiche dei destinatari utilizzando canali informativi differenziati
Un <i>target</i> ben definito di destinatari finali può permettere di evitare una dispersione delle risorse	L'individuazione di un <i>target</i> ben definito e di un sistema di preferenzialità rispetto a soggetti considerati "prioritari" può consentire di raggiungere gli obiettivi di <i>policy</i> ottimizzando l'utilizzo delle risorse pubbliche a disposizione
Gli strumenti finanziari di tipo rotativo sono tra gli strumenti favoriti a livello comunitario per finanziare la nascita e la crescita di nuove imprese	L'implementazione di un fondo per il microcredito e la microfinanza risulta in linea con le tendenze comunitarie e potrebbe rientrare tra le <i>best practice</i> europee

Il nuovo fondo per il microcredito e la microfinanza potrà ricalcare le principali caratteristiche che hanno contraddistinto l'esperienza della passata programmazione. In particolare, si ritiene che esso possa assumere la forma di un finanziamento fino al 100% della spesa ammissibile sotto forma di mutui chirografari con le seguenti modalità:

- importo minimo di 5.000,00 euro;
- importo massimo di 25.000,00 euro;
- durata del finanziamento fino a un massimo di 84 mesi, con rata mensile posticipata;
- tasso fisso predefinito e pari all'1% annuo;
- assenza di costi per il beneficiario per le spese di istruttoria, commissioni di erogazione o incasso e penale per l'estinzione anticipata del finanziamento.

Al fine di consentire la più elevata partecipazione ai finanziamenti da parte dei potenziali destinatari finali è importante che il finanziamento sia concesso in assenza di garanzie reali, patrimoniali o finanziarie, come già avvenuto per il Fondo Futuro 2007-2013.

Tuttavia, alcuni elementi dovranno essere tenuti presenti nell'implementazione dello Strumento finanziario al fine di garantire la massima efficienza ed efficacia delle risorse regionali. Come è stato evidenziato nell'ambito dell'analisi valutativa del Fondo Futuro messo in campo a valere sulle risorse del FSE 2007-2013, andrà nella fase di programmazione e di attuazione dello Strumento:

- verificata l'eventualità di circoscrivere maggiormente il *target* dei potenziali destinatari dell'iniziativa regionale, al fine di rafforzare l'efficacia dell'Azione. A tale riguardo, si potrebbe intervenire o direttamente sui *target* dei potenziali destinatari o attraverso una differente specificazione dei criteri di priorità per la selezione dei soggetti ammessi a finanziamento;
- chiariti quegli elementi che nella passata programmazione hanno creato incertezze nella fase operativa dello strumento. Andranno meglio esplicitati e chiariti, ad esempio, il concetto di ESL e le sue modalità di calcolo, riviste le cause di esclusioni connesse alla presenza di "Anomalie" e la definizione di "non bancabilità" dei destinatari finali al fine di facilitare i compiti dei Soggetti erogatori;
- verificata l'eventualità di ridurre il *Plafond* concesso ai Soggetti erogatori al fine di garantire una maggiore flessibilità dello strumento, gestendone all'occorrenza la ricostituzione;
- verificato il meccanismo di erogazione dei finanziamenti, ed in particolare, il funzionamento della quota del 20% utilizzabile per esigenze di liquidità, la quale ha creato ripetute incertezze da parte dei Soggetti erogatori sulle modalità utilizzabili per verificare e garantire - ex post - l'ammissibilità delle spese e la loro rendicontazione;
- garantita un'azione di *supporto costante* e di affiancamento ai Soggetti erogatori attraverso la previsione di incontri periodici nell'ambito dei quali affrontare situazioni e dubbi emersi in sede operativa, ma anche attraverso la predisposizione di strumenti e manualistica (ad esempio vademecum da fornire ai Soggetti Erogatori al momento della sottoscrizione della convenzione);
- garantita da parte dei Soggetti erogatori un'azione di affiancamento più continuo e attento ai *destinatari finali*, prevedendo, ad esempio, l'introduzione di un obbligo di informativa attraverso la previsione di un documento *standard* uguale per tutti;

- garantito un appropriato *sistema di monitoraggio* e adeguati protocolli di scambio delle informazioni tra i Soggetti erogatori e il Soggetto gestore, sia definendo un preciso set di informazioni che devono essere raccolte presso i destinatari finali, sia attraverso la definizione di una tempistica precisa per il trasferimento dei dati.

Le principali caratteristiche del Fondo possono, in ogni caso, ripercorre quanto riportato sinteticamente nella tabella seguente.

Tabella 6.2 - Fondo Futuro 2014-2020: Scheda di prodotto

Asse	I. "Occupazione"
Priorità di investimento	8i - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale 8ii - Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani
Finalità	Lo SF sostiene programmi di investimento finalizzati a sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità tramite il sostegno finanziario all'avvio di nuove imprese o alla realizzazione di nuovi investimenti da parte di imprese già situate nel territorio regionale
Beneficiari	Microimprese, aventi forma giuridica di ditte individuali, società di persone, associazioni, società a responsabilità limitata semplificata e cooperative, e liberi professionisti. Rientrano nella definizione di microimpresa le imprese che hanno meno di 10 occupati o che hanno un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro. Non si pongono vincoli riguardo la forma giuridica per cui risultano ammissibili anche prestiti da parte delle società di capitali. Sono previste le seguenti priorità di selezione: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ soggetti con età inferiore ai 35 anni o superiore ai 50 anni;</li> <li>■ soggetti che abbiano un reddito non superiore alla seconda fascia ISEE deliberata dall'INPS;</li> <li>■ soggetti che abbiano partecipato alle iniziative regionali "Torno subito", "In studio" e "Coworking";</li> <li>■ lavoratori svantaggiati, definiti dall'Articolo 2 del Regolamento UE 651/2014.</li> </ul>
Interventi ammissibili	Gli interventi ammissibili potranno riguardare: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ spese di costituzione, per le imprese non ancora costituite alla data di presentazione della domanda;</li> <li>■ canoni di locazione (massimo 6 mesi);</li> <li>■ consulenze, nel limite del 20% del totale delle spese ritenute ammissibili; nell'ambito di tale massimale, sono ammesse le spese sostenute dal beneficiario per l'ottenimento di servizi di accompagnamento, anche resi al fine della presentazione della domanda (es.: assistenza alla predisposizione del business plan): tali spese saranno riconosciute nella misura del 2,5% del totale delle spese ritenute ammissibili e comunque per un importo non superiore a 300,00 euro;</li> <li>■ retribuzione dipendenti e soci lavoratori, entro il limite massimo di sei mesi e comunque entro il limite massimo del 50% delle spese ammissibili;</li> <li>■ corsi di formazione;</li> <li>■ opere murarie e assimilate comprese quelle per l'adeguamento funzionale dell'immobile per la ristrutturazione dei locali, nel limite del 50% del totale delle spese ammesse;</li> <li>■ acquisto brevetti, realizzazione di sistema di qualità, certificazione di qualità, ricerca e sviluppo, realizzazione sito WEB;</li> <li>■ acquisto di arredi, impianti, macchinari e attrezzature, nuovi di fabbrica o usati, solo se certificati dal rivenditore autorizzato;</li> <li>■ acquisto di software per le esigenze produttive e gestionali dell'impresa;</li> <li>■ investimenti atti a consentire che l'impresa operi nel rispetto di tutte le norme di sicurezza dei luoghi di lavoro, dell'ambiente e del consumatore e, tra questi, investimenti specifici volti alla riduzione dell'impatto ambientale, allo smaltimento o riciclaggio dei rifiuti e alla riduzione dei consumi energetici o idrici.</li> </ul>

<p>Tipologia di agevolazione</p>	<p>I finanziamenti potranno coprire fino al 100% della spesa ammissibile sotto forma di mutui chirografari con le seguenti modalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ importo minimo: 5.000,00 euro;</li> <li>■ importo massimo: 25.000,00 euro;</li> <li>■ durata: fino a 84 mesi;</li> <li>■ rata: mensile posticipata salvo diverse disposizioni contenute nelle convenzioni;</li> <li>■ tasso: fisso, predefinito nella misura dell'1% annuo;</li> <li>■ costi per il beneficiario (spese di istruttoria, commissioni di erogazione o incasso, penale di estinzione anticipata): pari a zero.</li> </ul>
<p>Indicazione dei principali regimi di agevolazione utilizzabili</p>	<p>Regolamento (UE) n. 1407/2013 “de minimis”</p>

### 6.3 DEFINIZIONE DELLA STRUTTURA 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 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 di Lazio Innova (quale soggetto *in house* della Regione), come soggetto gestore del Fondo. 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 Lazio Innova, quale interlocutore privilegiato per la gestione degli strumenti finanziari, soddisfa i requisiti minimi regolamentari previsti per la selezione degli organismi gestori (art. 7 del Regolamento (UE) n. 480/2014), ovvero:

- a) diritto a svolgere i pertinenti compiti di esecuzione a norma del diritto nazionale e dell'Unione;
- b) adeguata solidità economica e finanziaria;
- c) 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;
- d) esistenza di un sistema di controllo interno efficiente ed efficace;
- e) uso di un sistema di contabilità in grado di fornire tempestivamente dati precisi, completi e attendibili;
- f) 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 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

A tal proposito, occorre considerare che per la programmazione 2014-2020, l'art. 41 del Regolamento recante disposizioni comuni prevede che per quanto riguarda gli Strumenti finanziari si applica 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).

Il meccanismo di pagamento introdotto dalla programmazione 2014-2020 fa propendere per un finanziamento al Fondo che segua una maggiore gradualità rispetto a quanto avvenuto nella passata programmazione. Se nel complesso la dotazione prevista per il nuovo fondo per il microcredito e la microfinanza, pari a 35 milioni di euro, appare adeguata in considerazione della capacità di

assorbimento delle risorse dimostrata dal Fondo Futuro 2007-2013, l'erogazione dei contributi regionali al nuovo Fondo può seguire una differente cadenza, prevedendo più erogazioni in funzione delle necessità emergenti in fase operativa.

#### 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 prevedono che:

- a) 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;
- b) gli accordi di finanziamento contengano disposizioni sui requisiti in materia di *audit* e sulla pista di controllo in conformità all'allegato IV, punto I, lettera e), del Regolamento (UE) n. 1303/2013;
- c) le verifiche di gestione siano effettuate nel corso dell'intero periodo di programmazione e durante la creazione e l'attuazione degli Strumenti finanziari in conformità all'articolo 125, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013;
- d) 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;
- e) 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 2, 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

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 che precedono e seguono la decisione di investimento per massimizzare l'impatto dell'investimento;
- 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 primo caso i costi e le commissioni di gestione che possono essere dichiarati come spese ammissibili non possono superare:

- il 3 % per i primi dodici mesi dopo la sottoscrizione dell'accordo di finanziamento,
- l'1 % per i successivi dodici mesi e successivamente lo 0,5 % l'anno dei contributi del programma versati al fondo di fondi,
- lo 0,5 % l'anno dei contributi del programma erogati dal fondo di fondi agli intermediari finanziari.

Nel secondo caso, quello del soggetto che attua gli Strumenti finanziari, 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 seguente.

Tabella 6.3 - 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	0,5 % l'anno dei contributi del programma versati allo strumento finanziario	1 % l'anno dei contributi del programma
SF che fornisce garanzie		1,5 % l'anno dei contributi del programma
SF che fornisce microcredito		1,5 % l'anno dei contributi del programma
SF che fornisce sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia		0,5 % dell'importo della sovvenzione

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 seguente.

Tabella 6.4 – 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, all'articolo 46, 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 specifica sono riportati nel box seguente.

#### Box - I principali contenuti della relazione specifica

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 tali 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.

Di seguito si riporta un'ipotesi di informazioni minime che devono essere raccolte per singolo finanziamento.

Tabella 6.5 – Informazioni minime richieste per singolo finanziamento

Titolo intervento	Fondo Regionale per il microcredito e la microfinanza		
<b>Destinatari</b>	Denominazione del soggetto		
	Codice ATECO		
	Codice fiscale		
	Partita IVA		
	<b>Nel caso di persone fisiche</b> , rilevare corredo dati caratteristiche socioeconomiche (sesso, età, titolo di studio, condizione occupazionale, ecc.)		
	Forma giuridica	Società cooperative	
		Società di persone	
		Ditte individuali	
		Soggetti titolari di partita IVA	
	Operatività	Costituite e già operanti	
		In fase di avvio	
	Localizzazione	Regione	
Provincia			
Comune			
<b>Importo finanziario</b>	Importo concesso	Importo	
		Data Concessione	
	Importo erogato	Importo	
		Data erogazione	
	Totale Importo investito dal destinatario finale	Importo	
	Importo rimborsato	Importo	
	Inadempimenti	Euro	
<b>Stato del progetto</b>	Concluso	Si	
		No	

Accanto ai dati di monitoraggio che devono essere raccolti presso il destinatario finale dell'aiuto, il fondo per il microcredito e la microfinanza concorre al raggiungimento degli indicatori di output e di risultato proprie delle Azioni del POR. Seguendo le indicazioni della guida sulla valutazione ex-ante e del Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 possono essere identificati ulteriori indicatori specifici dello strumento finanziario che andranno associati a ciascun Fondo. Nello specifico, gli indicatori proposti sono riportati nella tabella seguente.

Tabella 6.6 – Indicatori specifici dello strumento finanziario

Titolo intervento	Fondo Regionale per il microcredito e la microfinanza
<b>Priorità di investimento</b>	<p>8i - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale</p> <p>8ii - Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani</p>
<b>Indicatori specifici dello strumento finanziario</b>	<p>Numero di prestiti/ progetti finanziati</p> <p>Importi dei prestiti finanziati</p> <p>Inadempimenti (numero e importi)</p> <p>Risorse rimborsate e plusvalenze</p>

## 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.