

L'impatto del Covid sulle Regioni e i percorsi operativi per la ripresa

Valutazione, Sanità, Strumenti finanziari, Cooperazione

Programma di "Formazione in materia europea - 2021"
Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO)

a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone



Papers 2021

Programma di “Formazione in materia europea”
del CINSEDO - Centro INterregionale Studi E Documentazione

**L’impatto del Covid sulle Regioni e i percorsi
operativi per la ripresa**

Valutazione, Sanità, Strumenti finanziari, Cooperazione

a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone

Pubblicazione *on line* – Regioni.it, n. 4207 del 21 dicembre 2021

Regioni.it: periodico telematico curato dall'Ufficio Stampa del CINSEDO, nell'ambito delle attività di comunicazione e informazione della Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Editore: Cinsedo – Centro INterregionale Studi E Documentazione, Roma

INDICE

Presentazione <i>Andrea Ciaffi, Cecilia Odone</i>	pag. 5
Introduzione <i>Lucio Caporizzi</i>	pag. 6
I. Valutazione – Modalità di attuazione e finalità della valutazione dei programmi operativi ai tempi del COVID <i>Anda Jacob, Andrea Gramillano</i>	pag. 11
II. Sanità – Le nuove opportunità offerte dai fondi SIE anche guardando oltre l'emergenza <i>Clarissa Amichetti, Alessandro Valenza</i>	pag. 23
III. Strumenti finanziari – La risposta ai diversi bisogni delle imprese in un'ottica di breve e medio periodo <i>Giovanni Familiari, Lorenzo Palego</i>	pag. 37
IV. Cooperazione territoriale europea – La costruzione dei nuovi programmi: cosa cambia in conseguenza della pandemia <i>Arianna Mori, Dea Hrelja</i>	pag. 49
Bibliografia	pag. 59
Notizie sugli autori e i curatori	pag. 61

Presentazione

Andrea Ciaffi, Cecilia Odone

La pubblicazione di quest'anno affronta i temi che sono stati trattati nel [Corso di Alta Formazione – Campus UE](#), organizzato nel mese di novembre 2020 dal Cinsedo, con la partnership di t33 (Ancona). Il Corso si è tenuto per la prima volta con la modalità della partecipazione a distanza. Per quanto questo tipo di approfondimenti fatti in presenza consentano indubbiamente un'interazione migliore e più specifica, la valutazione che gli stessi frequentanti hanno dato al Corso e alla modalità di svolgimento è stata positiva e lascia aperta la possibilità di replicare nel 2021 la stessa esperienza.

L'introduzione dei *papers*, che affrontano nel merito i quattro moduli approfonditi nel Corso, è affidata al moderatore ed esperto di politiche di coesione Lucio Caporizzi. Gli autori dei quattro *papers* sono gli esperti di t33 che hanno curato il Corso nei contenuti oltre che nella ideazione dei momenti formativi, anche mettendo a disposizione del Cinsedo strumenti innovativi come sono stati i sondaggi *on line* nell'ambito delle sessioni di laboratorio, finalizzati all'animazione delle discussioni tra i partecipanti. I *papers* danno conto anche degli esiti dei laboratori nelle diverse sessioni.

Il Corso si è inserito nel momento dell'incrocio delle tre programmazioni europee; la chiusura della programmazione 2014-2020, la prospettiva della nuova programmazione dei Fondi SIE 2021-2027 e l'ambizioso programma di ripresa e rilancio dell'economia europea contenuta nel pacchetto *Next Generation EU*. La sfida è stata di individuare argomenti trasversali, sempre validi nei tre scenari e offrire ai partecipanti chiavi di lettura innovative e valide nei diversi contesti di riferimento. In quanto coordinatore e direttrice dei Corsi, ci auguriamo di aver colto nel segno e di aver davvero contribuito a migliorare la conoscenza che i funzionari regionali hanno delle politiche europee e della politica regionale e di coesione.

Agli autori va il nostro più sentito ringraziamento per la continuità prestata nel percorso formativo. Quest'ultimo, infatti, non si è concluso con la chiusura del Corso. Questa pubblicazione rappresenta un fondamentale elemento di completamento e di continuità del percorso. Ancor di più quest'anno, considerato che i *papers* fanno da "ponte" tra un programma di formazione e quello successivo, dal 2020 al 2021. Dato il successo dell'edizione del 2020, il *Campus UE* con t33 sarà proposto nuovamente nel mese di novembre 2021, sempre nell'ambito del Programma annuale di *Formazione in materia europea* del Cinsedo, per costruire ulteriori spazi di approfondimento, di scambio di idee e di esperienze sulla politica di coesione, in un periodo cruciale per l'avvio delle nuove programmazioni e per la ripresa delle nostre economie all'insegna della resilienza e della sostenibilità.

Roma, novembre 2021

INTRODUZIONE

Introduzione

Lucio Caporizzi¹

Il Corso di Alta Formazione – *Campus UE* - organizzato dal Cinsedo, tenutosi nel Novembre 2020, ha assunto un particolare significato, derivante in particolare dall'emergenza sanitaria e dagli effetti che essa ha avuto sulla complessiva gestione dei fondi europei, sia con riferimento all'attuazione della parte finale del periodo 2014-20, sia per quanto riguarda la programmazione della nuova stagione 2021-2027.

Non a caso, infatti, il titolo "L'impatto del COVID sulle Regioni e i percorsi operativi per la ripresa", richiama esplicitamente la pandemia, focalizzando gli interventi e la discussione su quattro tematiche di particolare rilievo, quali Valutazione, Sanità, Strumenti finanziari e Cooperazione territoriale.

Di queste, la Sanità rappresenta una novità di particolare rilievo. Una novità, in quanto gli investimenti e gli interventi per l'Assistenza sanitaria sono notoriamente sempre stati ben poco presenti nei programmi europei ed il loro ingresso è infatti figlio della crisi sanitaria. Una novità, quindi, di cui si sarebbe volentieri fatto a meno ma che, dato che la pandemia è arrivata, non può che essere vista in termini positivi, a testimonianza di un'attenzione delle politiche europee verso i fenomeni che più colpiscono le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei.

Tale sensibilità si era in verità già palesata nella programmazione 2014-2020, con l'attenzione, nell'ambito in particolare del Fondo Sociale Europeo, ai temi dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà. Anche qui è il caso di dire che se ne sarebbe volentieri fatto a meno, ove si richiamino i drammatici eventi che hanno portato a tale attenzione. La maggior sensibilità europea verso i temi della povertà e delle condizioni di esclusione sociale è infatti in gran parte conseguenza della crisi finanziaria ed economica verificatasi a partire dal 2008 in avanti.

La necessità di definire una strategia volta a rispondere più efficacemente ai limiti ed alle criticità del quadro socio-economico europeo, deteriorato dall'aumento della disoccupazione e delle condizioni di precarietà derivanti appunto dalla crisi economica, ha infatti successivamente portato, nel novembre del 2017, ad adottare il Pilastro europeo dei diritti sociali, per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale.

Nei primi tempi della preparazione della nuova programmazione europea post 2020 ovviamente non si poteva prevedere che un evento traumatico della portata della pandemia Covid 19 avrebbe fortemente condizionato contenuti e priorità di tale programmazione. La stessa portata degli effetti della pandemia non è stata compresa da subito. Ma la lezione appresa dalla crisi finanziaria ed economica aveva comunque sortito l'effetto di aumentare il grado di flessibilità della strumentazione europea, in modo da determinare una maggior capacità di adattamento e quindi di risposta alle sfide che vengono a determinarsi durante un periodo di attuazione che arriva a toccare il decennio. Infatti le prime risposte alle nuove

¹ Lucio Caporizzi, esperto di Politiche di Coesione. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore.

esigenze determinate dal Covid, in termini di adeguamento della strumentazione in essere, sono arrivate quasi in tempo reale.

Parliamo del primo pacchetto di misure adottato già il 13 marzo, seguito a ruota da un secondo provvedimento che la Commissione Europea ha presentato il 2 aprile, con misure finalizzate a favorire ulteriormente l'utilizzo dei fondi europei in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale, di cui fanno parte: la temporanea possibilità di innalzare il tasso di cofinanziamento UE al 100% per l'anno contabile 2020-21; l'ampliamento della possibilità di trasferimento di risorse tra i Fondi e programmi; l'eliminazione degli obblighi di concentrazione tematica; misure di semplificazione con riferimento alla valutazione ex ante sugli strumenti finanziari e sui controlli; piena coerenza con le misure del quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, in particolare con riferimento alle imprese in difficoltà.

Le esigenze di maggior flessibilità, unitamente agli obiettivi di semplificazione procedurale, sempre enunciati nel passato ma ben poco effettivamente conseguiti, si sono quindi ritrovate nell'impianto della nuova programmazione 2021-2027, portando ad un sensibile sfooltimento degli obiettivi strategici, ridotti da 11 a 5. Si tratta delle ormai note 5 priorità sintetizzabili nella Transizione digitale, Transizione verde (attuazione Accordi di Parigi), Europa più connessa, Europa più sociale (vedi, appunto, il Pilastro sopra richiamato) ed Europa più vicina ai cittadini (enfaticizzando gli approcci programmatici "dal basso").

Si diceva di una programmazione 2021-2027 che, nelle fasi iniziali di formazione degli indirizzi strategici, non poteva certo prevedere che, di lì a poco, l'emergere della pandemia avrebbe così fortemente modificato il complessivo quadro di riferimento. L'impianto complessivo non ne è però risultato stravolto. Certamente sono riconoscibili gli elementi di maggior attenzione ai temi suscitati dall'emergenza sanitaria, ma resta la mission strategica riferita alle finalità proprie della politica di coesione, ovviamente declinata in coerenza con le priorità strategiche definite a livello europeo.

L'avvio della programmazione 2021-2027 sconta un certo ritardo, peraltro del tutto comprensibile, dovuto all'impatto della crisi sanitaria, come pure al complesso lavoro richiesto dalla messa a punto e dall'avvio di Next Generation EU (NGEU).

Con la presentazione del relativo Factsheet la Commissione europea ha infatti valutato positivamente il Piano italiano per la ripresa e la resilienza (PNRR) – elaborato nell'ambito di NGEU – del valore di 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti. Ad essi si aggiunge la quota italiana dei 47 miliardi di REACT-EU, pari a circa 13 mld (da spendersi in tempi più ravvicinati) e i 30 miliardi di risorse nazionali del Fondo di investimenti complementari.

Un passaggio epocale, di enorme importanza non solo per l'Italia ma anche per il futuro della stessa Unione Europea, che sopravviverebbe male ad un fallimento di NGEU.

Con l'approvazione da parte della Commissione, dunque, questa cruciale partita entra nel vivo, con il conseguente arrivo nelle casse del nostro Paese del previsto anticipo del 13%, pari a circa 25 mld di euro

Se il PNRR rappresenta un intervento straordinario – pur se di rilevanti proporzioni – per rispondere alla crisi innescata dalla pandemia e dalle conseguenti, necessarie misure di contenimento, sta di fatto che buona parte degli assi strategici in cui si articola vanno a "sovrapporsi".

Il 37% delle risorse del PNRR italiano vanno infatti alla Transizione Verde, dove la mobilità sostenibile fa la parte del leone con 32,1 mld (prevalentemente alta velocità ferroviaria), seguita dall'efficientamento energetico degli edifici per 12,1 mld e da economia circolare e rinnovabili per 11,2.

La Transizione Digitale assorbe un altro 25%, con oltre la metà (13,4 mld) destinati ai progetti di digitalizzazione delle imprese ed i restanti 12 miliardi ripartiti in misura quasi uguale tra Pubblica Amministrazione ed Infrastrutture digitali.

Dunque le Transizioni Verde e Digitale assorbono quasi i due terzi del totale delle risorse del PNRR.

Dei restanti 60 miliardi, circa i due terzi vanno a Istruzione e Lavoro ed all'Inclusione sociale.

Sono tutti tematismi a loro volta ben presenti, come abbiamo visto, nelle priorità della politica di coesione 2021-2027.

Sarà necessario stabilire in modo chiaro quella che è la "divisione dei compiti" tra i diversi strumenti, evitando dunque sovrapposizioni e possibili sacche di inefficienza, in particolare con riferimento alla quota di fondi strutturali programmati e gestiti a livello di Piani nazionali.

L'utilizzo tempestivo, efficace ed efficiente di questa rilevante massa di risorse europee rappresenta un impegno ineludibile per il nostro Paese, che si gioca molto in questa sfida, sia per le sue prospettive di sviluppo che per la sua reputazione e credibilità internazionale. Il corso del Cinsedo intende rappresentare un contributo al perseguimento di questi obiettivi, nell'ambito del ruolo di coordinamento svolto dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome. L'approccio di sistema viene, infatti, utilmente riproposto anche nell'attività di formazione, tanto più in riferimento alla politica di coesione, in questa fase di programmazione degli impegni finanziari e degli interventi finalizzati alla ripresa economica e alla ricostruzione del tessuto socioeconomico del Paese.

Il percorso di formazione, organizzato insieme a t33 di Ancona, ha quindi tenuto conto dello scenario del tutto inaspettato determinato dall'insorgere del COVID.

Esso ha rappresentato, al pari della precedente edizione, un'opportunità unica di confronto per il personale delle Regioni, esperti e rappresentanti delle istituzioni. I partecipanti hanno potuto condividere le esperienze maturate nel periodo 2014-2020, tendendo allo stesso tempo ad anticipare gli elementi di novità e le opportunità che si presentano con il nuovo Quadro finanziario pluriennale, unitamente ai contenuti ed alle innovazioni portate avanti da NGEU.

A tal fine il percorso di formazione ha inteso, da un lato, offrire una panoramica organica dei diversi dispositivi normativi posti in essere dalla Commissione nell'ambito dei fondi SIE (CRII, CRII+, REACT EU) e, dall'altro, condividere approcci e soluzioni operative.

Si ottiene in tal modo un valore aggiunto dato dall'incrocio delle esperienze amministrative e delle competenze tecniche, massimizzando la flessibilità e le opportunità offerte dal nuovo quadro regolamentare, recentemente approvato ed emanato.

Il gruppo di docenti comprende professionisti provenienti da diverse organizzazioni (amministrazioni centrali, AdG e agenzie regionali, consulenza per le PA), garantendo così la pluralità di prospettive utili ad affrontare la nuova programmazione alla luce dei cambiamenti regolamentari e dello scenario post COVID.

Di particolare importanza i momenti di dialogo interregionale, in cui alcuni rappresentanti delle Regioni e Province autonome hanno contribuito allo svolgimento del tema condividendo le loro esperienze.

I. VALUTAZIONE

Modalità di attuazione e finalità della valutazione dei programmi operativi ai tempi del COVID

I. Valutazione - *Modalità di attuazione e finalità della valutazione dei programmi operativi ai tempi del COVID*

Anda Iacob, Andrea Gramillano²

Introduzione

Durante la prima sessione del *Campus UE*, dedicata alla *valutazione*, vi sono state due presentazioni. Una da parte di Laura Tagle, del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione all'interno del Dipartimento per le politiche di coesione del governo italiano, e l'altra di Andrea Gramillano, partner di t33.³ I due relatori hanno confrontato le disposizioni per la valutazione dei programmi finanziati dalla Politica di Coesione nel periodo di programmazione 2014-2020 e del 2021-2027 e hanno discusso il ruolo e l'organizzazione della valutazione nella fase attuale, caratterizzata dalla pandemia da COVID-19.

La prima parte di questo articolo sintetizza i contenuti presentati da Laura Tagle, evidenziando che le valutazioni del periodo 2014-2020 dovrebbero tenere conto dei cambiamenti causati dalla pandemia ed esaminare gli esiti delle misure di emergenza adottate per combattere la crisi, le restrizioni e le crescenti disparità territoriali. Ciò richiede una revisione dei piani delle valutazioni delle Amministrazioni e quindi un adattamento degli approcci e dei contenuti dei rapporti di valutazione stessi.

La seconda parte dell'articolo, dedicata alla presentazione di Andrea Gramillano, mette a confronto la valutazione nel 2014-2020 e nel nuovo periodo 2021-2027. Sebbene la valutazione rimanga un elemento importante, vi sono alcune importanti differenze, in primis la mancanza dell'obbligo di procedere ad una valutazione ex ante.

La terza parte dell'articolo riporta infine i contenuti della fase laboratoriale, in cui tutti sono stati chiamati a partecipare al dibattito. La sessione formativa è stata arricchita dagli interventi delle Autorità di Gestione delle Regioni e Province Autonome, che hanno riportato le loro esperienze concrete di riprogrammazione e modifica al processo di valutazione dei programmi.

² Andrea Gramillano, analista di politiche senior presso t33; Anda Iacob, analista di politiche presso t33. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori.

³ La prima sessione, con le relazioni di Laura Tagle (NUVAP), Andrea Gramillano e Alessandro Valenza (t33), si è svolta il 3 novembre 2020.

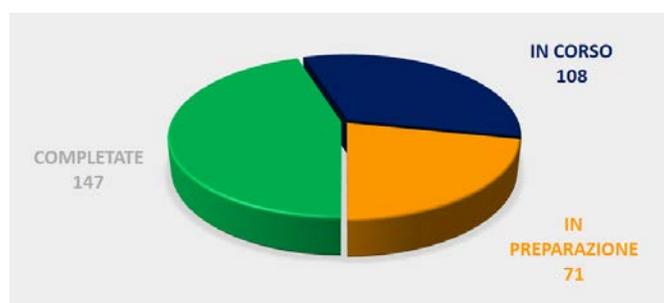
1. Valutazione: lo stato dell'arte in Italia alla luce della pandemia

La presentazione ha riguardato l'attività valutativa, con particolare riguardo ai molti cambiamenti e alle incertezze causate dalla pandemia Covid-19. La presentazione ha fornito uno stato dell'arte in Italia illustrando quali valutazioni esistano già e possano essere utilizzate, quante siano in corso e possano essere reindirizzate e quante rimangano da fare. La presentazione ha anche indicato che cosa possono fare le Autorità di Gestione tenendo conto dei nuovi contesti territoriali, e quali altre fonti possono essere consultate per supportare la valutazione. Sono state discusse, infine, le indicazioni della Commissione Europea per la definizione e il monitoraggio degli indicatori dei programmi operativi FESR nel nuovo periodo di programmazione.

Come punto di partenza, è stato anzitutto rilevato che le conseguenze della crisi e la sensazione di insicurezza causata dal contesto pandemico richiedono informazioni credibili e affidabili: è dunque necessario prestare attenzione alla veridicità delle fonti e alla qualità dei dati. Amministrazioni e partenariati hanno bisogno di conoscere cosa cambia nei territori, comprendere meglio i nuovi interventi (in ambito sanitario, ad esempio) e comprendere gli effetti degli interventi di contrasto alla pandemia e di mitigazione della crisi sulle imprese e sulla società. Amministrazioni e partenariati devono anche avere gli strumenti per apprendere come le risorse destinate alla ripresa interagiscono con i Programmi Operativi, a loro volta modificati dalla riprogrammazione. Accurate analisi e valutazioni, quindi, sono necessarie per rilevare come sono mutati i Programmi Operativi e per comprendere se e quanto gli interventi modifichino gli obiettivi di riequilibrio strutturale tipici della Politica di Coesione. Le Amministrazioni hanno dunque la responsabilità di riorientare le attività conoscitive e valutative in modo da comprendere sia l'interazione tra le risorse dei programmi e le nuove fonti di finanziamento, sia come la riprogrammazione modifichi, nel concreto, le strategie e gli esiti dei programmi. Le prescrizioni regolamentari del periodo 2014-2020 circa l'obbligo di valutare ciascuna priorità almeno una volta e la predisposizione della relazione finale di sintesi delle valutazioni entro il 31 dicembre 2022 restano, naturalmente, in vigore (art. 114 RdC 2014-2020⁴).

Come mostra il grafico sottostante, a novembre 2020 in Italia la maggior parte delle valutazioni (147) erano state completate, mentre 108 erano in corso e 71 in predisposizione.

Figura 1: Stato delle valutazioni a novembre 2020



Fonte: Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione, Osservatorio sui processi valutativi, Rilevazione annuale 2020.

⁴ Regolamento UE 1303/2013, Regolamento recante Disposizioni Comuni per la programmazione 2014-2020.

Vista l'esigenza di valutare le conseguenze degli interventi di contrasto alla pandemia sui territori, le Autorità di Gestione necessitano di informazioni pertinenti e realistiche sulle nuove realtà nei territori, sull'interazione tra programmi e interventi, e sugli effetti che si stanno producendo. In tal senso, le Autorità di Gestione dispongono delle risorse necessarie per richiedere integrazioni alle valutazioni, poiché sono responsabili della qualità e dell'indipendenza delle valutazioni stesse. Le Autorità di Gestione svolgono, infatti, contemporaneamente tre ruoli: di utenti, committenti e responsabili della valutazione. Al fine di rivedere i piani delle valutazioni, le Autorità di Gestione dovrebbero identificare nuove domande di valutazione, ferma restando la richiesta regolamentare di valutare ciascuna priorità almeno una volta nel periodo di programmazione. Occorre dunque determinare come è possibile produrre evidenze attraverso le valutazioni: le scadenze regolamentari vanno rispettate.

Le Amministrazioni, nel loro ruolo di utenti e committenti, hanno la responsabilità di riconsiderare i piani delle valutazioni, individuando nuove esigenze conoscitive e domande valutative per poi rispondere alle nuove domande tenendo conto delle richieste regolamentari esistenti. Possono richiedere nuove attività (valutazioni, ma anche studi) sia a strutture interne (Nuclei o in-house) o a strutture di mercato.

Come responsabili delle valutazioni, ne devono garantire qualità e terzietà, siano esse svolte da soggetti interni o esterni.

Al fine di rispondere alle nuove domande, le Autorità di Gestione possono operare in vari modi: reindirizzare le valutazioni in corso, modificare e adeguare le valutazioni in fase di preparazione, e richiedere nuove attività quali studi, indagini rapide o rassegne valutative. Possono, inoltre, incoraggiare modalità innovative per coinvolgere il partenariato e richiedere dati che coprano tutte le categorie di destinatari.

Poiché in base ai Regolamenti sono direttamente responsabili delle valutazioni, le Autorità di Gestione devono garantire che i processi di valutazione rispettino le norme etiche di protezione delle persone che forniscono, raccolgono e trattano i dati.

Allo stesso tempo, dovrebbero fornire ai valutatori tutte le informazioni in loro possesso (dati amministrativi, studi e valutazioni precedenti) e curare pluralità ed eterogeneità delle posizioni, fornendo un quadro completo del partenariato (e chiedere ai team di valutazione di integrarlo, se necessario); dovrebbero anche facilitare modi creativi di coinvolgimento degli stakeholder e chiedere che i dati riguardino tutte le categorie di destinatari, per far sì che valutazioni riflettano al meglio la nuova realtà che si configura, le molteplici esigenze e gli effetti di interventi che si intersecano.

Per assicurare tale funzione, le Autorità di Gestione devono essere consapevoli delle potenzialità e dei limiti dei metodi e delle tecniche di valutazione. Le indagini di campo (indagini in cui il ricercatore è in compresenza con chi fornisce dati e informazioni), anche se possono essere difficili e onerose durante la pandemia (a causa delle regole per contrastare l'emergenza, della diffidenza e del timore delle persone, etc.), sono insostituibili perché creano una relazione fiduciaria e fanno meglio comprendere al valutatore le singole situazioni, nonché le condizioni economiche e sociali dei beneficiari e dei destinatari. Attività come interviste di gruppo, focus group, riunioni di validazione, restituzioni collettive sono più difficili da svolgere a distanza, dato che alcuni intervistati sono più difficili da contattare o meno ricettivi: le Autorità di Gestione dovrebbero informarsi su come vengono svolte nel dettaglio queste attività.

Per aiutare il processo di valutazione, le Autorità di Gestione possono incoraggiare la creatività nell'identificare e combinare diverse fonti di dati, richiedere o condurre indagini mirate per capire come stanno evolvendo le situazioni nei territori e consultare valutazioni già completate per capire come gli interventi di policy funzionano e che costo hanno. Dovrebbero, inoltre, concentrarsi sulle disuguaglianze e sui problemi esistenti peggiorati nel contesto pandemico (ad esempio la povertà educativa) o infine esplorare nuovi strumenti di valutazione per la diffusione dei risultati e per raccogliere feedback da stakeholder, studiosi, destinatari, attuatori, etc.

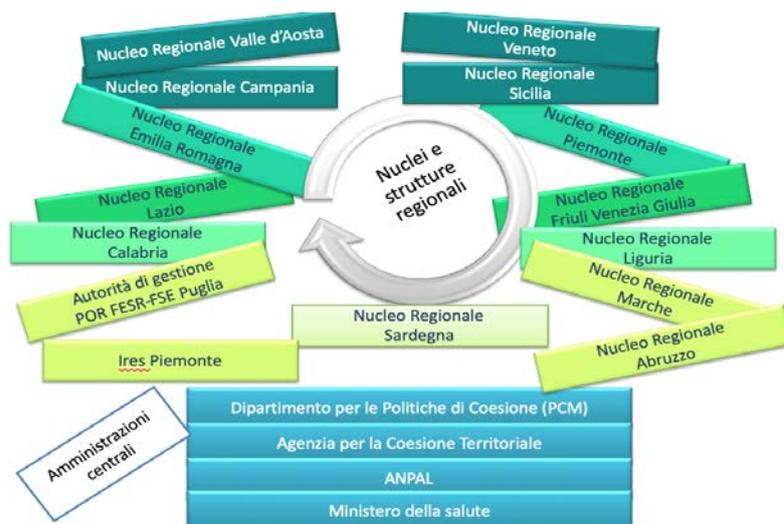
Per fare tutto questo, le Autorità di Gestione, come responsabili della valutazione, devono collaborare con il team di valutazione (interno o esterno) per ricalibrare le attività ove necessario. Per facilitare l'interazione con i valutatori le Autorità di Gestione possono affidarsi al proprio Nucleo o ad uno steering group o comitato scientifico. Per far questo, devono assicurarsi di essersi procurate risorse umane con competenze su tecniche e metodi di valutazione e sull'uso di fonti di dati: personale, cioè, che sia esperto di big data, tecniche di indagine online, valutazioni complesse. Inoltre, queste competenze metodologiche vanno integrate con competenze tematiche in campi diversi come salute, disuguaglianze o povertà educativa.

Per ulteriore supporto nel processo di valutazione, le Autorità di Gestione e i partenariati possono rivolgersi al Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione (SNV) e alla Rete dei Nuclei. Il SNV organizza incontri, laboratori e, su richiesta, fornisce supporto mirato sulla valutazione. Sono, inoltre, presenti gruppi di sostegno alle valutazioni su diverse tematiche, quali squilibri territoriali e spopolamento, innovazione d'impresa, sostenibilità ambientale, strumenti territoriali, innovazione sociale, infrastrutture di trasporto, indicatori e verifica dell'efficienza dell'azione pubblica. Altre fonti utili di informazione (si veda la Bibliografia) sono il database dei processi di valutazione, i materiali del SNV e della Rete dei Nuclei (incontri, conferenza di valutazione)⁵ e il Canale YouTube NUVAP, con registrazioni degli incontri e materiale video.⁶

⁵ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/assist>

⁶ video <https://www.youtube.com/watch?v=4PfeNjaICHU&t=1288s>

Figura 2: il Gruppo Indicatori e Policy del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica di Coesione



Fonte: nostra rielaborazione su dati e immagini del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione del Dipartimento per la Coesione

La Commissione Europea ha adottato misure per assicurare l'immediata disponibilità di risorse finanziarie per affrontare la crisi conseguente all'epidemia di COVID19 nell'ambito della programmazione 2014-2020. Per rilevare quali azioni in concreto sono state adottate, la Commissione Europea ha proposto alle Autorità di Gestione nuovi indicatori comuni di output e, limitatamente al FSE, di risultato. La Commissione ha invitato le Autorità di Gestione a integrare tali indicatori nel monitoraggio dei Programmi Operativi nelle fasi di modifica dei programmi e ad utilizzarli per riportare i risultati delle azioni di risposta alla crisi COVID-19 nei rapporti annuali di attività 2020 e nel sistema di monitoraggio nazionale. Per quanto riguarda gli indicatori per il periodo di programmazione 2021-2027, la Commissione mette a disposizione risorse come corsi di formazione organizzati dalla DG REGIO (Direzione Generale per le politiche regionali e urbane della Commissione Europea), le fiches analitiche degli indicatori e il documento „Questions and Answers” sulla logica di intervento.⁷

La Commissione ha infine pubblicato online il „Coronavirus Dashboard: EU Cohesion Policy Response to the Crisis”, uno strumento pubblico interattivo sui cambiamenti ai programmi, disponibile nel portale Cohesion Data.⁸

Anche su questo il SNV fornisce supporto e informazione alle Autorità di Gestione, direttamente e tramite il Gruppo Indicatori e Policy (vedi figura 2).

⁷ Per le linee guida degli indicatori 2021-2027 si veda lo Staff Working Document 198 della Commissione Europea "Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027".

⁸ Si veda al link <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r> (ultima consultazione Agosto 2021).

2. La valutazione nel 2014-2020 e nel 2021-2027: cosa cambia.

La seconda parte discute i due seguenti temi:

1. La valutazione nel periodo di programmazione 2014-2020, sia in itinere sia ex post, ovvero che cosa cambia con la pandemia da Covid-19;
2. La valutazione ex ante nel 2021-2027, che prevede un passaggio da un approccio di "compliance" a uno "funzionale".

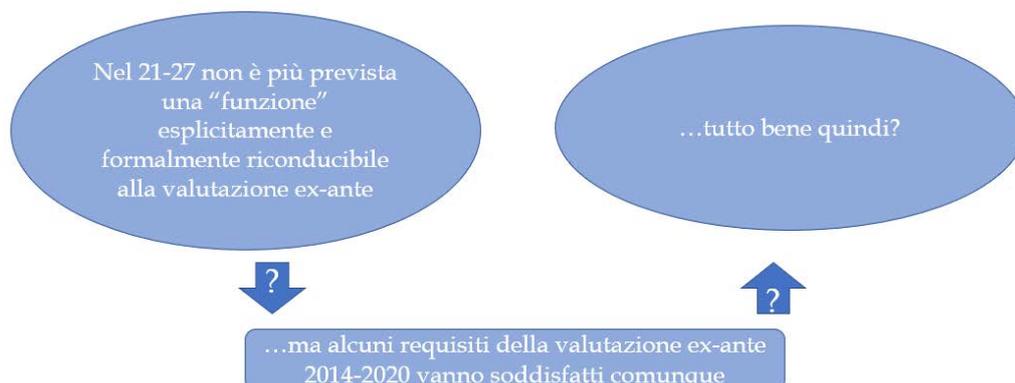
Come noto, la valutazione di un programma avviene in tre momenti: prima dell'inizio del programma (ex-ante), durante il programma (in itinere), alla fine / dopo la fine (ex-post). Per la valutazione in itinere ed ex-post dei programmi 2014-2020, il nuovo contesto pandemico richiede una revisione sia delle domande di valutazione che della metodologia di raccolta e modalità di interpretazione dei dati, per determinare se possano ancora funzionare.

Tenendo conto dei cambiamenti causati dalla pandemia, le Autorità di Gestione dovrebbero: (a) chiedersi cosa serve conoscere "di nuovo" (ad esempio, come hanno funzionato le misure di emergenza, quali sono le esigenze di liquidità, ecc.), (b) utilizzare le indagini della valutazione per ottenere dai territori informazioni più aggiornate sulla base delle quali scoprire nuovi bisogni emersi (resilienza d'impresa, nuove disparità territoriali, settoriali e sociali, ecc.), e (c) adattare i meccanismi di raccolta dati per massimizzare il loro potenziale e tenere conto delle limitazioni alle attività sul campo (ad esempio negli strumenti ICT). A tal proposito, occorre utilizzare con cautela domande strutturate durante un'indagine online, si possono rivedere le domande delle interviste in base al grado di „familiarità” che i soggetti hanno tra loro, in quanto può essere difficile instaurare un rapporto di fiducia in modalità remota, quando i soggetti non si conoscono già. Inoltre, svolgere i focus group online presenta delle complessità diverse, per le quali è importante la pianificazione di ogni dettaglio. Infine, nelle analisi statistiche è importante estrapolare i nuovi trend, alla luce dei veloci cambiamenti indotti dalla pandemia. In tal senso, il 2020 e per certi versi anche il 2021 potrebbero facilmente rappresentare degli outlier nella serie storica.

In merito alla valutazione ex-ante dei programmi, anche se essa non è più obbligatoria nel periodo di programmazione 2021-2027, alcuni articoli del nuovo regolamento recante disposizioni comuni (RDC)⁹ richiedono informazioni simili per l'avvio dei programmi a quanto previsto per la valutazione ex-ante nel periodo di programmazione 2014-2020. Questo implica un cambiamento di paradigma per la valutazione ex-ante passando da un approccio di „compliance” a uno „funzionale”. Di conseguenza, seppure la valutazione ex-ante non sia più prevista da regolamento andrebbe inserita nelle funzioni tipiche della programmazione in fase di redazione del programma al fine di favorirne la rapida approvazione.

⁹ Regolamento UE 2021/1060.

Figura 3: La valutazione 2021-27 "ex ante": da un approccio di "compliance" ad uno "funzionale"



Fonte: t33

Di seguito si esaminano alcuni elementi di continuità fra la valutazione ex-ante 2014-2020 e le informazioni necessarie richieste per la redazione e l'approvazione dei programmi del periodo 2021-2027.

La valutazione ex-ante 2014-2020 riguardava fra l'altro la „rilevanza” e la „coerenza” dei programmi. La valutazione esaminava il contributo dei programmi alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, facendo riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionate. La valutazione ex-ante 2014-2020 verificava la coerenza interna del programma, la sinergia con altri strumenti pertinenti, la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma, e la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il Quadro Comunitario. Seppure in assenza della previsione formale di una valutazione ex-ante, anche il nuovo RDC, in particolare agli artt. 22, 26 e 29, richiama il contributo dei programmi al quadro di policy generale, il ruolo delle strategie territoriali e la necessità di assicurare la complementarità con altri fondi e strumenti.

Il nuovo quadro regolamentare prevede ulteriori elementi per la definizione del programma operativo che erano, almeno in parte, legati alla valutazione ex ante nel periodo 2014-2020, in particolare: la definizione del sistema di indicatori e monitoraggio, gli strumenti finanziari, il piano di valutazione, le opzioni semplificate di costo (OSC) e la capacità amministrativa. Questi elementi dovranno essere dunque considerati adeguatamente dall'Autorità di Gestione per la definizione dei programmi seppure non sia prevista obbligatoriamente una funzione valutativa esterna.

Per quanto riguarda gli indicatori, con la valutazione ex-ante 2014-2020 i programmi dovevano analizzare:

- la pertinenza e la chiarezza,
- il modo in cui i risultati attesi avrebbero contribuito agli obiettivi,
- se gli obiettivi quantificati fossero realistici considerando il supporto fornito dal programma,
- l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

I nuovi regolamenti richiedono un approccio analogo il quale implica che il programmatore rifletta su come strutturare il sistema di monitoraggio, il formulario di progetto e la reportistica, come stimare il valore target degli indicatori di risultato, e come raccogliere il

dato, cioè da quali fonti. Tali questioni devono essere attentamente considerate al momento della definizione degli indicatori e quindi in fase di programmazione per evitare problemi in fase di attuazione e facilitare l'approvazione del programma operativo.

La valutazione ex-ante 2014-2020 del programma includeva anche la motivazione della scelta della forma di sostegno proposta. Tali motivazioni sono richieste anche dall'articolo 22 del nuovo RDC e all'articolo 8 del nuovo regolamento FESR. La questione è più complessa di quanto sembri, perché può implicare una giustificazione non solo dello strumento finanziario, ma anche della sovvenzione, cioè dello strumento più „classico” di finanziamento a fondo perduto, comunemente utilizzato dai programmi. Diventa quindi necessario essere in grado di „difendere” le allocazioni per ogni forma di supporto in una prospettiva di fallimento del mercato.

Per ciò che concerne il piano di valutazione, la questione da considerare con maggior attenzione in fase di programmazione è il coordinamento della funzione di valutazione fra le diverse programmazioni, che spesso non presenta quegli elementi di continuità che sarebbero utili a capitalizzare le analisi passate. Sarebbe dunque utile prevedere che le valutazioni in corso, ad esempio con il rapporto di valutazione finale da consegnare entro il 31 dicembre 2022, forniscano indicazioni e individuino lezioni apprese per il piano di valutazione del periodo 2021-2027.

Per quel che riguarda le OSC, nella programmazione 2014-2020, la valutazione ex-ante non le menzionava esplicitamente, ma si riferiva soltanto alle misure per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari. Il nuovo regolamento RDC 2021-2027 include, invece, un allegato nel formulario di programma specifico per la definizione delle OSC. Trattandosi di un processo abbastanza complesso e specifico, un supporto esterno per studiare l'approccio e riempire il formulario potrebbe essere utile alle Autorità di Gestione. In termini di capacità amministrativa, la valutazione ex-ante 2014-2020 doveva valutare l'adeguatezza delle risorse umane per la gestione del programma. Informazioni analoghe sono richieste anche dall'articolo 22 del nuovo regolamento 2021-2027. Se una valutazione del PRA (Piano di Rafforzamento Amministrativo) è stata effettuata nel periodo 2014-2020, essa può essere utile sia per soddisfare i requisiti dell'articolo sia per assicurare un rafforzamento della capacità amministrativa.

La tabella seguente mostra un confronto schematico tra i sei criteri della valutazione ex-ante 2014-2020 analizzati e gli articoli del nuovo regolamento 2021-2027, che rileva i punti di contatto tra le due programmazioni.

Tabella 1 Comparazione 2014-20 vs 2021-27 tra gli elementi regolamentari relativi alla valutazione

Criteria	Punti della valutazione 2014-2020	Nuovo regolamento RDC
1) Coerenza, utilità e pertinenza del PO, supporto alle strategie territoriali	a) il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati,	Art. 22.1 Art. 29
	b) la coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti pertinenti;	Art. 22 3.a.ii, iii Art. 26 Art. 29
	c) la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma;	Art. 22 3.b
	d) la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il QSC,	Art. 22 3.a.iv
2) Indicatori e performance framework	e) la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto;	Art. 8 FESR
	f) in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi;	Art. 22 3.a.iv
	g) se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei fondi SIE;	Art. 22 4.e
	k) l'idoneità de target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione	Art. 17-18
3) Valutazione ex-ante strumenti finanziari	h) la motivazione della forma di sostegno proposta	Art. 22 3.b Art 8 FESR
4) Piano di Valutazione	j) l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni;	Art. 40
5) Valutazione delle semplificazioni introdotte	n) le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.	Allegato - Formulario del programma
Altro	i) l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma;	Art. 22 3 a.v
	l) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità;	
	m) l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile;	

Fonte: t33

3. Laboratorio

La sessione formativa sulla valutazione prevedeva un laboratorio finale attuato con strumenti informatici in grado di garantire l'interazione fra i partecipanti a distanza, permettere la partecipazione di tutti i presenti e invitarli a offrire il proprio punto di vista sul tema.

Nel primo esercizio è stato chiesto ai partecipanti di immaginare, come Autorità di Gestione, di avere una valutazione affidata esternamente e di dover aiutare il valutatore a rivedere le domande e gli strumenti di valutazione precedentemente identificati, tenendo conto delle mutazioni del contesto per via della pandemia.

I partecipanti hanno evidenziato quanto segue. In primis, per quel che riguarda i temi, è stata assegnata una minore rilevanza alle tematiche connesse ai processi di rigenerazione urbana, per lasciar spazio ad altre tematiche ritenute più importanti e più strettamente riconducibili alla pandemia. Inoltre, per quanto riguarda metodi e tecniche, i partecipanti hanno classificato gli strumenti di valutazione dal più importante al meno importante come segue: interviste semi-strutturate agli stakeholder, interviste semi-strutturate all'amministrazione, focus group, analisi condotte con approccio controfattuale, studi di caso (con sopralluogo) su progetti infrastrutturali. Ne risulta una grande e persistente centralità dello strumento delle interviste, anche nel nuovo contesto innescato dall'emergenza pandemica. Potrebbero perdere importanza, dal punto di vista dei partecipanti alla sessione laboratoriale, strumenti che, nell'indagine a distanza, risultano indeboliti o addirittura inattuabili, quali focus group e sopralluoghi sui progetti.

Nel secondo esercizio è stato chiesto ai partecipanti di individuare, tra le sezioni di cui si compongono i nuovi programmi, quelle in cui si riteneva utile un supporto esperto all'Autorità di Gestione. La maggior parte dei partecipanti ha indicato quanto segue: l'individuazione dei fallimenti del mercato, la giustificazione della forma di supporto (strumenti finanziari o sovvenzioni) e la complementarità con altre forme di sostegno. Anche la definizione delle disuguaglianze di carattere economico, sociale e territoriale, nonché la definizione degli indicatori di output e risultato con i corrispondenti target intermedi e target finali, sono risultate sezioni in cui le Autorità di Gestione ritengono di poter necessitare di un supporto esterno.

Conclusioni

La valutazione è un processo dinamico, che deve essere adattato sia ai nuovi contesti e realtà dei territori, sia alle lezioni apprese dal passato. Un aspetto molto importante da considerare nel processo di valutazione è ovviamente la pandemia da Covid-19, che ha causato molti cambiamenti.

L'Unione Europea ha creato strumenti e li ha messi a disposizione degli Stati Membri per aiutarli ad affrontare il cambiamento e a superare la crisi. Alcuni di questi strumenti sono stati integrati nei programmi operativi finanziati dalla Politica di Coesione 2014-2020,

modificando così i programmi stessi. Di conseguenza, anche i loro piani di valutazione devono essere rivisti e adattati alle nuove realtà. In questo processo, le Autorità di Gestione hanno un ruolo centrale e devono collaborare strettamente con i valutatori per adattare gli strumenti e i metodi di valutazione nel modo più efficace possibile, al fine di catturare nuove realtà e includerle nelle valutazioni.

Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione 2021-2027, una grande differenza con il precedente periodo è l'eliminazione dell'obbligo di valutazione ex-ante, con il passaggio quindi da un approccio di „compliance” a uno funzionale. Gli articoli del regolamento recante disposizioni comuni per il nuovo periodo di programmazione richiedono che i programmi soddisfino requisiti molto simili a quelli per i quali era stata concepita la valutazione ex ante 2014-2020. Questi riguardano alcuni aspetti strategici, (come la coerenza, l'utilità e la pertinenza), nonché strumenti specifici quali indicatori, forme di supporto, piani di valutazione, opzioni di costo semplificate e capacità amministrativa. L'Autorità di Gestione è quindi chiamata a conoscere il quadro delle indicazioni regolamentari nonché le loro concrete implicazioni per dotarsi dell'adeguata capacità amministrativa e costruire un piano di valutazione efficace e utile alla programmazione. In questo compito, può ottenere sostegno dal Sistema Nazionale di Valutazione della Politica di Coesione, che prevede sia iniziative collettive sull'utilizzo delle valutazioni, sia supporto ad hoc tarato sulle esigenze della singola Amministrazione.

II. SANITA'

Le nuove opportunità offerte dai fondi SIE anche guardando oltre l'emergenza

II. Sanità – Le nuove opportunità offerte dai fondi SIE anche guardando oltre l'emergenza

Clarissa Amichetti, Alessandro Valenza¹⁰

Introduzione

L'articolo restituisce i contenuti emersi durante la seconda sessione formativa, dedicata alla sanità¹¹.

Data la peculiarità della situazione sanitaria e socio-economica derivata dalla crisi pandemica, il percorso affrontato nel modulo si pone, in primo luogo, come occasione di condivisione di approcci e soluzioni adottate dalle Autorità di Gestione nella riorganizzazione delle risorse finanziarie dei programmi supportati dai fondi SIE per far fronte alle necessità emerse. Il modulo ha offerto anche una panoramica sui diversi strumenti normativi creati dalla Commissione Europea nell'ambito della Politica di Coesione per utilizzare le ulteriori risorse finanziarie messe a disposizione per far fronte alle carenze strutturali e ai bisogni dei sistemi sanitari regionali. In secondo luogo, l'incontro è stato occasione per capitalizzare le esperienze pregresse in materia di interventi ed investimenti attuati grazie ai fondi SIE nel settore socio-sanitario.

La prima sezione dell'articolo mostra dunque come i nodi strutturali e le carenze del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) si siano ingigantiti sotto il peso della crisi pandemica e abbiano innescato ulteriori problematiche nella sua gestione in termini di mancanza di personale medico specializzato, qualità e quantità dei macchinari e apparecchiature mediche a disposizione. La sezione evidenzia come i mancati investimenti nella sanità pubblica nazionale negli anni abbiano generato lacune in termini di sanità digitale, ricerca, interventi di medicina di prossimità e di prevenzione.

La seconda sezione dell'articolo mostra quali possono essere le principali aree tematiche su cui investire, e quali i gruppi target che necessiteranno in futuro di maggiore attenzione in termini di assistenza, nonché le condizioni abilitanti per la creazione di una sanità digitale e circolare grazie all'utilizzo di risorse pubbliche, come quelle provenienti dal piano NextGeneration EU.

Nella terza sezione sono presentate le riflessioni e i risultati emersi dal laboratorio, in cui, attraverso tre *giochi di ruolo*, i partecipanti hanno approfondito le soluzioni offerte dalle nuove disposizioni normative europee sui fondi SIE per supportare la ripresa delle attività economiche e produttive, e finanziare i sistemi sanitari regionali nell'acquisto di DPI (dispositivi di protezione individuale), macchinari e strutture di ricerca.

1. I nodi strutturali messi in luce dalla crisi pandemica della sanità italiana.

¹⁰ Clarissa Amichetti, analista di politiche presso t33; Alessandro Valenza, analista di politiche senior presso t33. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori.

¹¹ La seconda sessione, con le relazioni di Carlos Chiatti (Tech4care) e Stefano Lorusso (Ministero della Salute) si è svolta il 10 novembre 2020.

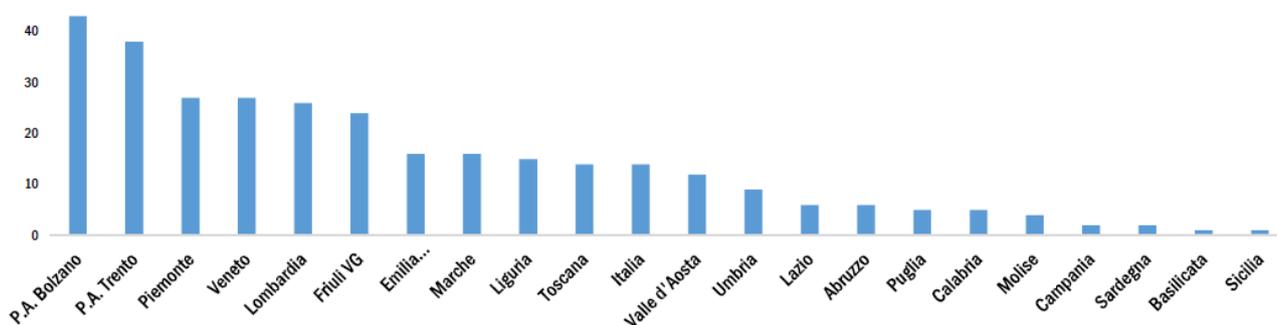
Nonostante l'Italia sia stata *frontrunner* nella lotta al COVID-19 tra i paesi UE, sia in termini di cure che in termini di gestione dei pazienti, la crisi sanitaria innescata dal virus ha fatto emergere ritardi e vizi strutturali che caratterizzano da anni il Sistema Sanitario Nazionale (SSN).

La porzione di popolazione che maggiormente è stata colpita dalla pandemia, soprattutto nella sua prima fase, è quella che include gli over 65, soggetti generalmente più fragili e con patologie croniche. In particolare, quelli che maggiormente hanno sofferto e sono stati colpiti in maniera più grave dal virus sono stati gli anziani ospitati in strutture residenziali di lunga degenza. Sebbene il personale sanitario italiano abbia dimostrato professionalità e spirito di resilienza durante la gestione della crisi, vizi strutturali e carenze già esistenti nel SSN si sono ingigantiti, portando a sovraffollamenti negli ospedali e difficoltà nel reperire strumentazione e apparecchiature mediche.

La crisi generata dal COVID ha dimostrato che l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) risulta cruciale, non solo in fase di emergenza, ma anche in situazioni ordinarie, in quanto primo tassello di cure assistenziali con valenza preventiva e come potenziale valida alternativa alla ospedalizzazione per il trattamento di bisogni di salute che richiedono un'offerta sanitaria di primo livello. La percentuale della popolazione italiana over 65 che ha accesso all'ADI è inferiore di 2,4 punti percentuali alla media OCSE (2018), che si attesta al 6,4%, e raggiunge il 10% in Germania e il 9% in Ungheria. Dati su base regionale dimostrano che solo 4 regioni italiane superano la soglia del 10% quando si tratta di trattamento in ADI di anziani, mentre due regioni non arrivano all'1%.

L'Italia si posiziona in fondo alla classifica in termini di posti letto destinati agli over 65 in strutture residenziali ogni 1.000 abitanti, con 18,6 posti letto, prima di Turchia (9) e Grecia (1,8), fanalino di coda rispetto a Germania, Francia e Spagna, che registrano rispettivamente 54,5, 51 e 44,1 posti letto destinati agli over 65, ogni 1.000 abitanti. Scomponendo il dato a livello territoriale (figura 1), emerge che la regione Trentino-Alto Adige è in vetta alla classifica con circa 40 posti letto, mentre Sardegna, Basilicata e Sicilia si posizionano agli ultimi posti.

Figura 1 Numeri di posti letto in strutture residenziali (LTC) per 1.000 abitanti, over 65



Fonte: Ministero della Salute (Flusso FAR-2019)

Differenze sostanziali emergono anche in relazione all'assistenza dedicata alle persone disabili: l'indicatore utilizzato registra un valore compreso tra 0,4 e 0,5 (su un massimo di 1) in relazione alla situazione media nazionale, con solo 7 regioni che superano questa soglia.

Altra criticità emersa in maniera significativa durante la pandemia è la capacità dei medici di base di provvedere all'assistenza territoriale in modo capillare, per rispondere in modo preventivo ai bisogni della popolazione. Dati SISAC (Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati) evidenziano che in più della metà delle regioni italiane ogni medico di base segue mediamente tra i 1.200 e i 1.400 mutuati, con picchi che arrivano a 1.600 assistiti nella Provincia Autonoma di Bolzano, elemento che dimostra lo stress a cui l'assistenza territoriale è sottoposta, soprattutto in fase critica. Fatta eccezione per la Basilicata, tutte le altre regioni italiane vedono basse soglie in termini di ore di continuità assistenziale, altro dato che mette in luce potenziali carenze in termini di personale medico-sanitario e conseguente assistenza integrata, e che portano anche a riflettere su un eventuale miglioramento nella gestione delle risorse attualmente disponibili.

Questi elementi avvalorano i dati della figura sottostante, che riporta le percentuali di accesso al Pronto Soccorso (PS) sul totale della popolazione, evidenziando che è ancora alto il numero di persone che vi si reca anche in caso di codici bianchi e verdi, che invece potrebbero essere gestiti a livello territoriale dai medici di base attraverso ADI, e che creano un effetto "tappo" nei PS, Dipartimenti di Emergenza e Accettazione (DEA) di primo e secondo livello.

Figura 2. Dati percentuali di accesso in PS

% Accessi in PS - fonte dati PNE 2018 (dati 2017) e popolazione ISTAT 01.01.2020						
REGIONE	TOT Accessi	% Accessi su Popolazione	% BIANCO	% VERDE	% GIALLO	% ROSSO
ABRUZZO	520.077	40%	4%	53%	40%	2%
BASILICATA	161.698	29%	8%	67%	24%	1%
CALABRIA	528.245	27%	7%	61%	30%	2%
CAMPANIA	1.645.149	28%	6%	77%	16%	1%
EMILIA ROMAGNA	1.773.263	40%	13%	66%	19%	2%
FRIULI VENEZIA GIULIA	406.681	34%	27%	52%	19%	1%
LAZIO	1.921.866	33%	4%	66%	27%	3%
LIGURIA	632.439	41%	9%	64%	24%	3%
LOMBARDIA	2.955.528	29%	11%	72%	16%	1%
MARCHE	495.549	33%	7%	63%	27%	3%
MOLISE	77.754	26%	5%	71%	22%	1%
PIEMONTE	1.642.436	38%	14%	70%	15%	1%
PROV. AUTON. BOLZANO	256.002	48%	3%	64%	32%	1%
PROV. AUTON. TRENTO	184.392	34%	20%	64%	15%	1%
PUGLIA	1.228.459	31%	4%	65%	29%	2%
SARDEGNA	398.122	24%	11%	58%	30%	1%
SICILIA	1.716.524	35%	6%	68%	25%	2%
TOSCANA	1.391.899	37%	22%	54%	22%	2%
UMBRIA	346.020	39%	8%	72%	18%	1%
VALLE D'AOSTA	49.826	40%	45%	48%	7%	1%
VENETO	1.789.927	36%	42%	37%	20%	2%
ITALIA	20.121.856	33%	13%	64%	22%	2%

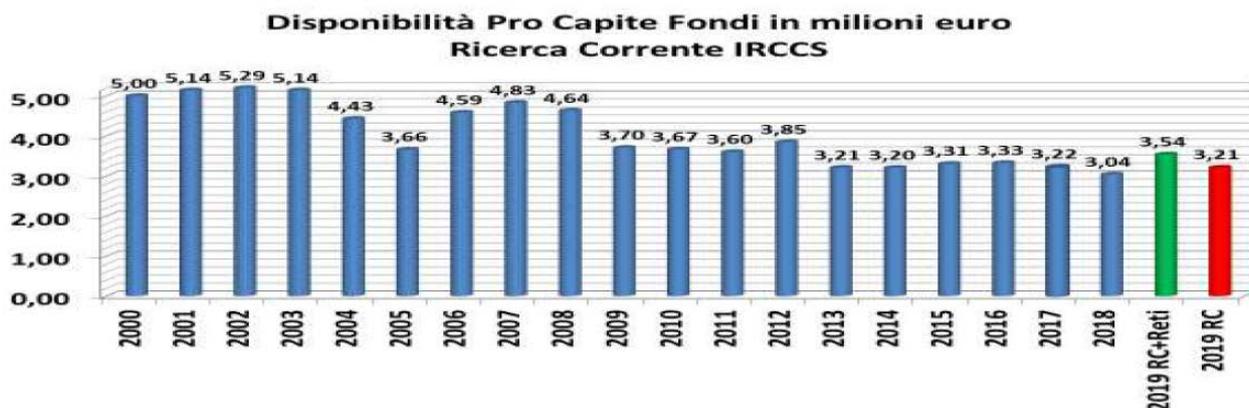
Fonte: PNE 2018 e popolazione ISTAT al 1.1.2020

La bassa capacità di risposta da parte del SSN, in termini di risorse umane, strutture ospedaliere, attrezzature e macchinari a livello territoriale si riscontra maggiormente nelle regioni del meridione, dove si registra anche una spesa maggiore in mobilità passiva¹².

In termini di spesa per R&D in ambito sanitario, la figura sottostante mostra una diminuzione progressiva della disponibilità di risorse finanziarie per la sanità, a livello pro capite, dal 2000 al 2019, passando da 5 a 3,54 milioni di euro.

¹² La mobilità passiva indica l'indice di fuga da una regione, identificando le prestazioni sanitarie erogate ai cittadini al di fuori della regione di residenza, in Osservatorio GIMBE (2020), [La mobilità sanitaria interregionale nel 2018](#).

Figura 3 Disponibilità Pro Capite fondi in milioni EUR



Fonte: IRCCS

Come la crisi pandemica ha dimostrato, gli investimenti futuri dovranno essere concentrati sulla digitalizzazione del settore: nel 2018, solo l'1,2% della spesa nazionale era destinata alla Sanità 4.0, e l'Italia risultava 19esima nella graduatoria DESI Index 2020 sui 28 paesi UE per servizi pubblici digitali. Un altro segnale di allarme emerge quando si confronta il dato italiano con quello della Danimarca, considerata *best practice* europea, che destina 70EUR di spesa pro capite per la sanità, rispetto ai 22EUR in Italia.

Il SSN pecca anche in termini di obsolescenza delle apparecchiature sanitarie a disposizione sul territorio: tre quarti di questi dispositivi hanno più di 5 anni, e tra questi tra il 20 e il 30% hanno più di 10 anni.

Sebbene tra il 2019 e il 2020, si sia registrato un tasso di crescita del 7% della spesa italiana nella sanità digitale e, in termini più generali, un +6% destinato al fondo sanitario nazionale, il SSN necessita di un potenziamento su tutto il territorio.

Figura 4 Andamento del Fondo Sanitario Nazionale (2011-2020)

	Fondo sanitario	Variazione
2011	106,91	1,34
2012	107,96	1,06
2013	107	-0,96
2014	109,93	2,9
2015	109,71	-0,21
2016	111	1,29
2017	112,58	1,57
2018	113,40	0,83
2019	114,47	1,07
2020	120,56	6,08

Fonte: presentazione di Stefano Lorusso, Ministero della Salute, nella sessione Sanità del Corso di Alta Formazione - *Campus UE* - in materia di programmazione europea 2021-27.

Prospettive di investimenti e riforme provengono da diversi strumenti programmatici, come i programmi regionali e nazionali supportati dai fondi della politica strutturale europea, le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i fondi nazionali per investimenti in ambito sanitario.

Strumento creato *ad hoc* dalla Commissione europea, il PNRR vede tra gli obiettivi strategici prefissati in termini di sanità: i) contrastare le disuguaglianze di salute; ii) garantire un'assistenza tempestiva ed appropriata a tutte le persone che assicurino un'effettiva integrazione socio-sanitaria; iii) potenziare la prevenzione e aiutare la popolazione ad adottare stili di vita sani; iv) promuovere la salute umana rispetto a determinanti sociali, ambientali e climatiche secondo l'approccio "One health", che mira a ripartire dal territorio. L'idea è quella di affermare una sanità 'circolare' che garantisca equità di accesso, personalizzazione dell'assistenza, affermazione della medicina di genere e un legame di forte interdipendenza tra assistito, territorio e personale socio-sanitario.

2. Rinnovare o innovare in sanità? Possibili scenari di investimento e innovazione grazie alle nuove risorse europee

Il processo di innovazione e rinnovamento della sanità pubblica poggia le basi sulla comprensione e l'analisi dei bisogni e problemi della società e dell'attuale SSN: capire dove e come investire risorse umane e finanziarie nel medio-lungo termine vuol dire in primo luogo comprendere a quali necessità rispondere.

Se la sezione precedente ha presentato le carenze del SSN da un punto di vista infrastrutturale e logistico, questa sezione si concentra sui bisogni che emergono dalla composizione demografica della popolazione e dalle potenziali problematiche connesse.

Ad oggi, la popolazione over 65 rappresenta il 16,8% del totale, mentre nel 2030, questa sarà pari al 20,2%; gli adulti tra i 18 e i 65 anni che attualmente rappresentano il 60% della popolazione, nel 2030 saranno 61,8%, mentre gli under 18, ad oggi il 23,1%, nel 2030 saranno il 18% della popolazione. L'invecchiamento della popolazione evidenzia che la

tipologia di domanda al SSN sarà legata a soluzioni per disabilità, patologie croniche e fragilità: ad oggi 2,6 milioni di anziani ha forme di disabilità, di cui 1,8 soffre di tre o più patologie croniche, e 1,4 è definito soggetto fragile, mentre 9,4 milioni di anziani non sono disabili, ma 3,4 milioni hanno tre o più patologie croniche.

Figura 5. Distribuzione della popolazione per classe di età, 2020

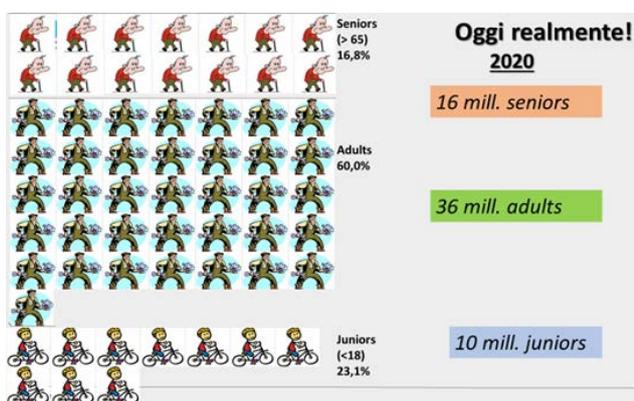
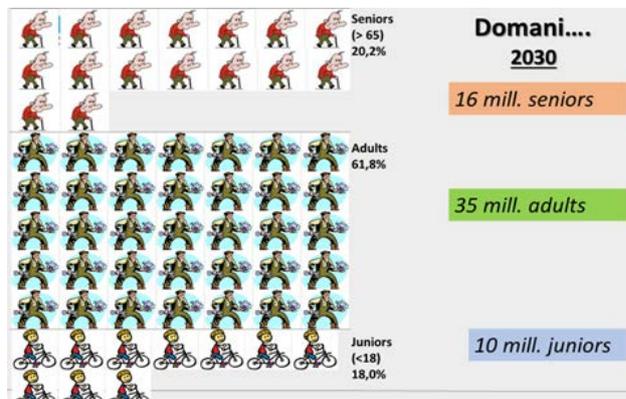


Figura 6. Distribuzione della popolazione per classe di età, 2030



Fonte: presentazione di Carlos Chiatti, Tech4Care, nella sessione Sanità del corso di Alta Formazione – Campus UE - in materia di programmazione europea 2021-27.

La crisi del COVID-19 ha portato all'inasprimento degli effetti negativi sulle fasce più deboli della popolazione, le cui patologie sono state talvolta trascurate, ha incrementato solitudine e impoverimento, e in alcuni casi ha abbassato la qualità dei servizi socio-sanitari.

Innovare e rinnovare sono parole chiave per migliorare le prestazioni medico-sanitarie, per attuare quella che viene definita una sanità 'circolare', che mira a porre al centro la persona e a ripartire dal territorio. L'innovazione e il rinnovamento possono essere raggiunte se si pongono solide basi grazie a politiche pubbliche commisurate e allo stesso tempo ambiziose.

Figura 7. I "mattoni" fondamentali per una strategia sanitaria digitale sostenibile



Fonte: presentazione di Carlos Chiatti, TechforCare, nella sessione Sanità del Corso di Alta Formazione – Campus UE - in materia di programmazione europea 2021-27.

Il PNRR che l'Italia elabora e presenta alla Commissione europea costituisce uno dei più importanti strumenti di finanziamento tra quelli avuti a disposizione negli ultimi decenni: appare quindi cruciale elaborare e sviluppare idee progettuali che possano essere finanziate dalle risorse del NextGeneration EU, in stretta sinergia con gli altri strumenti di programmazione e finanziamento europei e nazionali, per rispondere alla domanda.

L'innovazione in materia di digitalizzazione della sanità passa anche attraverso nuovi strumenti e processi di co-progettazione e collaborazione per la realizzazione di nuove soluzioni tra esperti della materia in campo biomedico e stazioni appaltanti (come il servizio sanitario regionale, comuni, poli universitari di medicina, etc.) nella forma dell'appalto pre-commerciale. L'appalto pre-commerciale prevede: i) la condivisione di rischi e benefici tra il committente pubblico e le imprese; ii) il co-finanziamento da parte delle imprese partecipanti; iii) lo sviluppo competitivo per fasi. La procedura di appalto pre-commerciale consente dunque di mitigare e gestire il rischio dell'innovazione attraverso un approccio multi-aggiudicatario e multi-fase: il disegno di una soluzione progettuale che possa soddisfare il fabbisogno della Pubblica Amministrazione, l'attuazione di un prototipo della soluzione e infine la sperimentazione in un contesto pilota ma realistico. I risultati potranno essere utilizzati per chiedere al mercato lo sviluppo di specifici prodotti e servizi, in linea con quei requisiti che si sono rivelati vincenti nella fase di sperimentazione.

3. Laboratorio - Le nuove opportunità offerte dai fondi SIE¹³

Sin dalle prime fasi della pandemia, le istituzioni europee non hanno tardato a elaborare una risposta per fronteggiare la crisi sanitaria ed economica che il COVID-19 ha innescato e che ha colpito, seppur in maniera disomogenea, tutti gli Stati membri.

La figura sottostante illustra le principali modifiche regolamentari¹⁴ apportate al Regolamento (UE) 1303/2013 inerenti i fondi della Politica di Coesione, tra marzo e maggio 2020, che hanno portato a un incremento delle risorse finanziarie a disposizione e a una maggiore flessibilità di investimento, utile non solo a fronteggiare la crisi sanitaria ma anche a sostenere una ripresa economia più verde, resiliente ed inclusiva.

¹³ Questa sezione si basa principalmente sui risultati del laboratorio pomeridiano organizzato nell'ambito del modulo dedicato alla sanità. Il laboratorio è stato strutturato in tre giochi di ruolo nei quali sono stati simulati: i) attività di analisi delle modifiche regolamentari; ii) verifica delle spese; iii) identificazione di nuovi campi di intervento per la prossima programmazione.

¹⁴ Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, G.U. n. 63 del 31.03.2020; Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, G.U. n. 63 del 24.04.2020; Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive straordinarie e le modalità di attuazione nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU). COM (2020) 451 final.

Figura 8. Principali modifiche regolamentari SIE introdotte per rispondere alla crisi COVID-19

CRII Regolamento UE 2020/460

- 8 miliardi di euro di liquidità immediata
- Specifica tipologia di investimenti necessari a rafforzare le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari
- Flessibilità nell'applicazione delle regole di spesa dell'UE
- Estensione del campo di applicazione del Fondo di solidarietà dell'UE.
- Retroattività delle spese per le operazioni in risposta alla crisi COVID-19 sono ammissibili a decorrere dal 10 febbraio 2020

CRII+ Regolamento (UE) 2020/558

- Possibilità di trasferimento tra i tre fondi della politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione);
- Trasferimenti tra le diverse categorie di regioni;
- Flessibilità quando si tratta di concentrazione tematica;
- Tasso di cofinanziamento dell'UE del 100% per i programmi della politica di coesione per il periodo contabile 2020-2021, che consente agli Stati membri di beneficiare del pieno finanziamento dell'UE per le misure legate alla crisi.
- Finanziamento degli investimenti necessari a rafforzare le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari

REACT EU COM/2020/451 final

- **Nuovo obiettivo tematico** "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia"
- **55 miliardi di euro di fondi aggiuntivi** che saranno messi a disposizione del FESR, dell'FSE e del Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD)

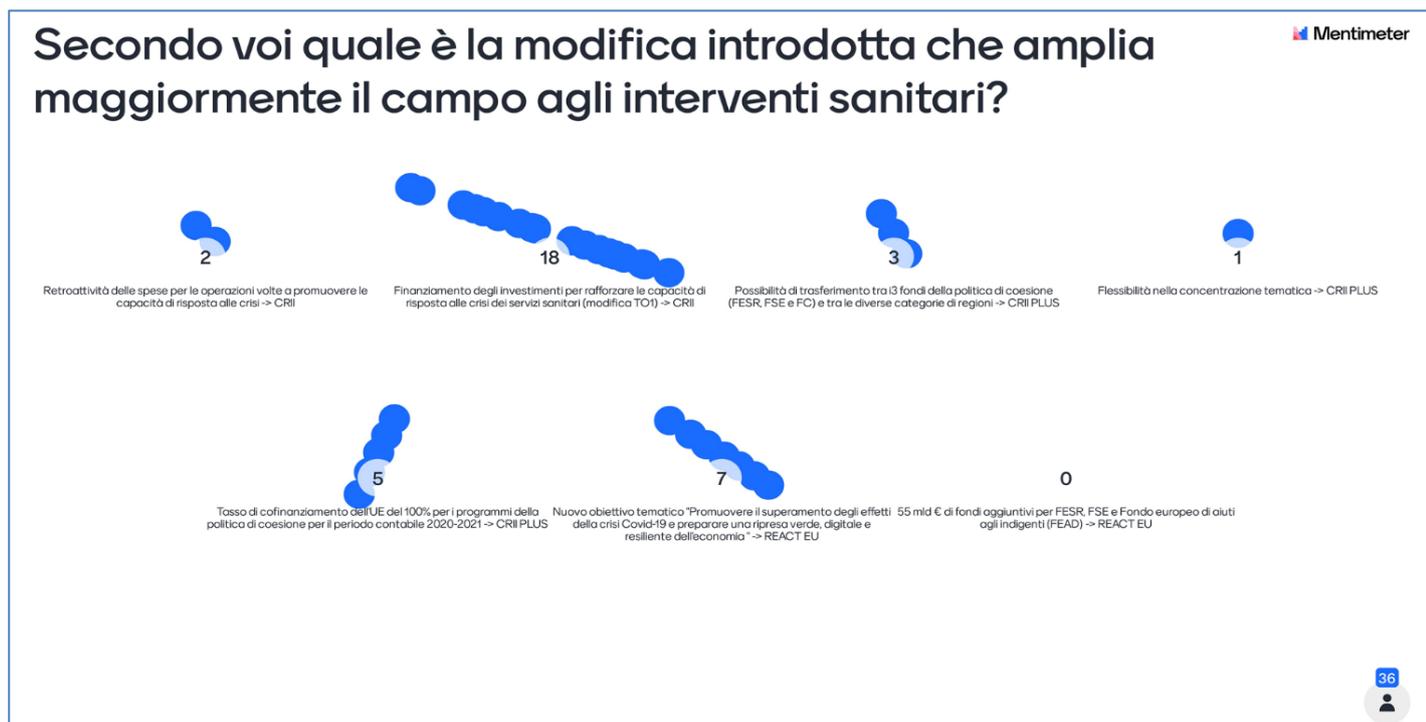
Fonte: elaborazione t33

Queste modifiche hanno permesso agli Stati membri di poter utilizzare rapidamente le riserve di liquidità provenienti dai fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE), e di garantire la necessaria flessibilità per spostare risorse da un programma all'altro, fra le varie priorità, e tra le diverse tipologie di Regioni¹⁵. In particolare, i programmi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE) hanno finanziato, tra gli altri, interventi per l'acquisto di dispositivi sanitari e di protezione e per dispositivi medici (come respiratori, mascherine, guanti in nitrile, camici, copricapo, gel igienizzanti, etc..), azioni legate alla prevenzione delle malattie, alla sicurezza sui luoghi di lavoro nel settore dell'assistenza sanitaria, misure per migliorare la sanità elettronica, e garantire l'accesso all'assistenza sanitaria per i gruppi più vulnerabili, come anziani, soggetti con patologie mediche pregresse, donne incinte, etc.

Dal confronto con i rappresentanti delle Regioni è emerso che tra le modifiche regolamentari introdotte grazie agli interventi regolamentari denominati CRII, CRII+ e REACT-EU, quelle considerate più rilevanti in ambito sanitario sono state il "Finanziamento degli investimenti necessari a rafforzare le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari", seguito poi dall'introduzione del nuovo obiettivo tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" e dal "Tasso di cofinanziamento dell'UE del 100% per i programmi della politica di coesione per il periodo contabile 2020-2021".

¹⁵ Si consideri "regioni" nell'accezione di "categoria di regioni" come indicato nel Regolamento EU 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, distinguendo dunque tra regioni più sviluppate, regioni meno sviluppate e regioni in transizione.

Figura 9. Risultati emersi dal primo gioco di ruolo del laboratorio "Sanità"



Fonte: elaborazione t33 sui risultati del gioco di ruolo svolto tramite Mentimeter.com

I risultati mostrano che maggiore disponibilità finanziaria e più flessibilità hanno permesso alle amministrazioni di rispondere in primo luogo alle necessità a breve termine, ovvero supportare il SSN sotto forte stress per mancanza di attrezzature sanitarie e apparecchiature specifiche, e dall'altro lato di tamponare perdite economiche ingenti e dare un nuovo impulso per far ripartire le attività economiche che maggiormente hanno risentito della crisi. Le principali categorie di intervento attraverso cui è possibile investire le risorse dei fondi SIE in campo medico-sanitario sono le seguenti:

- 053 Infrastrutture per la sanità: supporto per investimenti infrastrutturali e per l'acquisto di materiali nei presidi medico-sanitari;
- 081 Soluzioni TIC volte ad affrontare la sfida dell'invecchiamento attivo e in buona salute nonché servizi e applicazioni per la sanità elettronica (compresa la teleassistenza e la domotica per categorie deboli);
- 107 Invecchiamento attivo e in buona salute: supporto per sviluppare e implementare attività di aiuto alle persone più anziane per rimanere attive e in salute, e per prevenire la loro esclusione sociale;
- 112 Miglioramento dell'accesso a servizi abbordabili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e le cure sanitarie d'interesse generale: supporto per sviluppo e implementazione di progetti che possano migliorare l'accesso e la qualità dei servizi sanitari e di cura alla persona (inclusione sociale, sviluppo di presidi territoriali medico-sanitari, migliore accesso alle cure sanitarie, appalti pubblici per acquisto di dispositivi e apparecchiature moderne e innovative, etc.).

Fino al 2019, la sanità rappresentava un campo marginale di intervento per i fondi SIE; e la maggior parte delle risorse dei fondi venivano concentrate nella categoria "112 - Miglioramento dell'accesso ai servizi", seguita dalla categoria "053 - Infrastrutture".

Figura 10. Fondi SIE utilizzati in campo medico-sanitario (2019)



Fonte: [Cohesion Data](#)

A livello nazionale, il PO FESR/FSE PUGLIA 2014-2020 è quello che maggiormente ha investito nelle spese per la sanità, come dalla figura che segue:

Figura 11. Spese per la sanità in Italia con risorse SIE

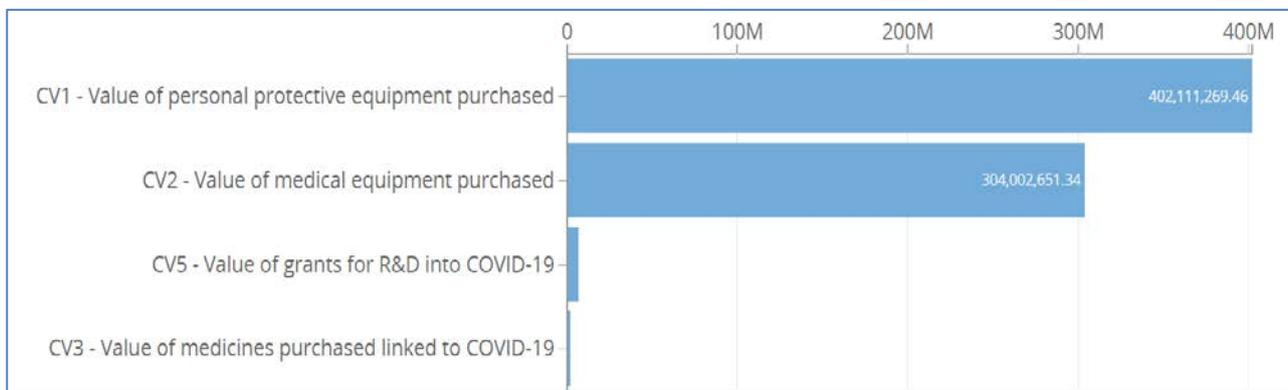
Nome del Programma	Fondo	Totale allocazioni nel settore salute (Euro)	Tipologia di investimento
PO Calabria FESR/FSE	FSE	15.000.000	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastrutture per la sanità (C053) • E-Health (C081) • Invecchiamento attivo e in buona salute (C107) • Accesso ai servizi (C112)
PO Molise FESR/FSE	FESR	2.674.555	
PO Puglia FESR/FSE	FSE/FESR	308.502.006	
PO Basilicata E	FSE	6.732.314	
PO Provincia autonoma di Bolzano	FSE	3.100.000	
PO Campania	FSE	31.456.500	
PO Emilia- Romagna	FSE	6.683.128	
PO Friuli Venezia Giulia	FSE	6.634.268	
PO Lazio	FSE	50.000.000	
PO Liguria	FSE	7.090.896	
PO Lombardia	FSE	47.830.000	
PO Marche	FSE	14.620.180	
PO Piemonte	FSE	20.000.000	
PO Sardegna	FSE	4.448.000	
PO Sicilia	FSE	40.500.000	
PO Toscana	FSE	40.312.977	
PO Provincia di Trento	FSE	3.500.000	
PO Umbria	FSE	7.083.584	
PO Valle d'Aosta	FSE	1.300.000	
PO Veneto	FSE	3.820.159	
PO Basilicata	FESR	13.500.000	
PO Campania	FESR	7.077.227	
PO Lazio	FESR	2.000.000	
PO Liguria	FESR	2.000.000	
PO Sardegna	FESR	5.422.500	
PO Sicilia	FESR	9.312.051	

Fonte: ESIF4Health, Come i Fondi Strutturali e di Investimento Europei possono essere utilizzati per investire nel sistema sanitario, PAPER t33 e Tech4care

Con l'emergenza COVID-19 le spese in ambito sanitario da fondi SIE invece hanno assunto un ruolo cruciale. Grazie alle allocazioni finanziarie aggiuntive date da CRII, CRII+ e

REACT-EU, a livello europeo è stato rilevato che la prima linea di spesa è rappresentata dall'acquisto di DPI e poi da attrezzature mediche.

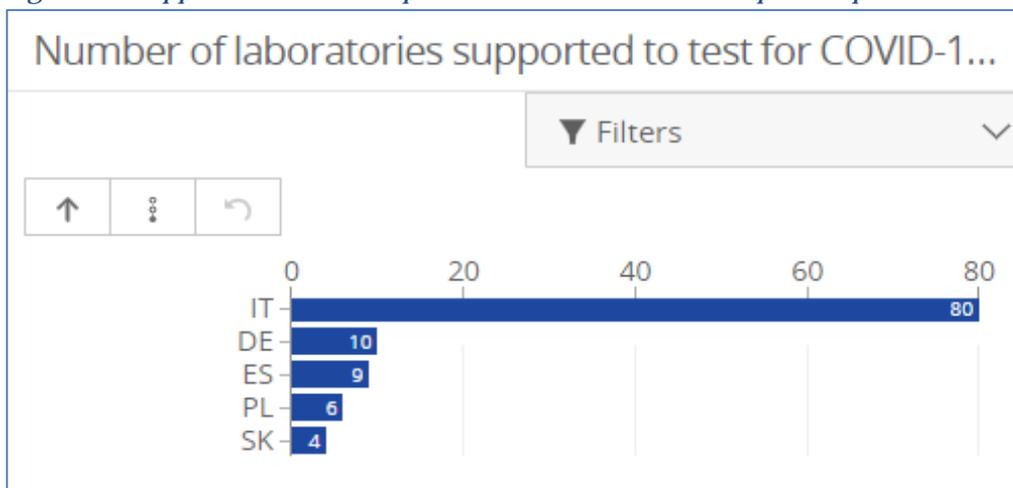
Figura 12. Interventi sanitari in emergenza in UE



Fonte: [Cohesion Data](#)

Inoltre, l'Italia si posiziona prima per il numero di laboratori supportati per R&D per il COVID-19:

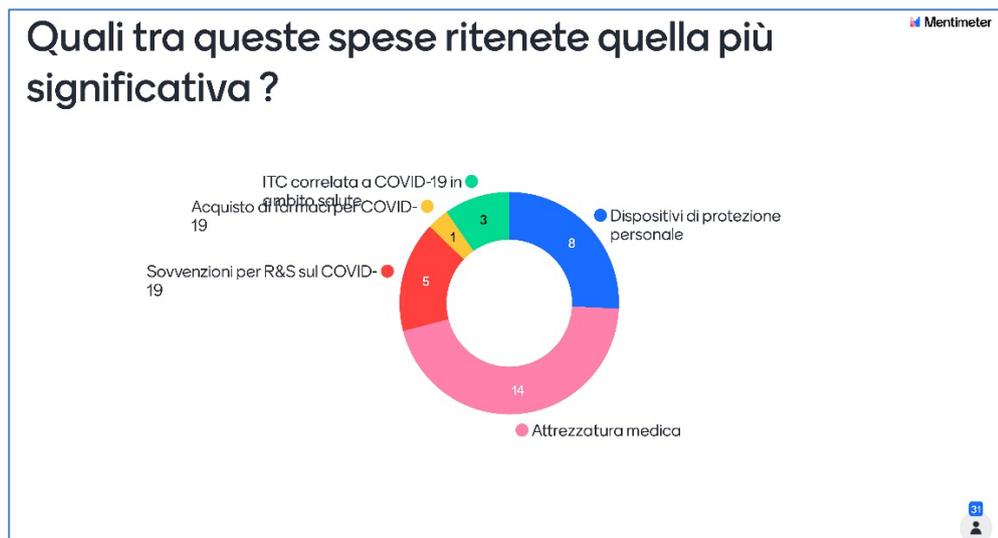
Figura 13. Supporto a laboratori per ricerca e test COVID-19 e per tamponi



Fonte: [Cohesion Data](#)

Il confronto avuto con i rappresentanti delle Regioni ha confermato quanto sopra riportato: le spese più significative che le amministrazioni hanno sostenuto e stanno sostenendo risultano essere quelle per i) attrezzatura medica, ii) dispositivi di protezione personale, iii) sovvenzioni per R&S sul COVID-19.

Figura 14: Interventi sanitari in emergenza



Fonte: elaborazione t33 sui risultati del gioco di ruolo svolto tramite Mentimeter.com

Il confronto avuto con i rappresentanti delle Regioni ha permesso anche di ragionare su potenziali linee strategiche da attuare nel lungo termine, su quali interventi prevedere per raggiungere i risultati prefissati, su chi coinvolgere e a favore di quali beneficiari.

Dai risultati emersi, appare evidente che le amministrazioni sono intenzionate a concentrare risorse umane e finanziarie sul miglioramento dell'accesso all'assistenza sanitaria e della qualità dei servizi, sulla promozione di interventi sulla dotazione infrastrutturale che anticipino il bisogno e sulla elaborazione di interventi e linee di azione che migliorino la risposta dei servizi a livello domiciliare e territoriale. Questo conferma ancora una volta la necessità di rafforzare l'assistenza territoriale, nonché di investire su cure preventive e che permettano di limitare le ospedalizzazioni e gli interventi in fase acuta.

In merito alla tipologia di interventi, questi quelli che le AdG hanno ritenuto i più rilevanti: i) introduzione di strumenti o percorsi della telemedicina; ii) introduzione di nuove figure professionali (infermiere di famiglia o di comunità); iii) interventi di adeguamento strutturale con creazione anche di percorsi o strutture ad hoc. L'intervento legato alla telemedicina si lega a investimenti nella digitalizzazione della sanità, area su cui il SSN è più carente.

Conclusioni

Nonostante la necessità di investimenti strutturali, la sanità pubblica è rimasta per anni marginale nella programmazione dei Fondi Europei. Questo nonostante l'efficienza in campo sanitario rappresenti una condizione abilitante imprescindibile per lo sviluppo sociale ed economico, ma anche una formidabile leva per l'innovazione e lo sviluppo di start-up.

Il COVID ha aperto una nuova prospettiva per le Regioni: in primo luogo, la crisi pandemica ha evidenziato la necessità di ritornare ad investire in maniera significativa nella sanità pubblica, in termini di personale altamente specializzato, apparecchiature nuove e

all'avanguardia, strutture di cura e assistenza sul territorio, medicina di prevenzione, e attività di ricerca e sviluppo. In secondo luogo, è emerso che rinnovare e innovare il sistema sanitario appare ora più che mai fondamentale: l'utilizzo di nuove tecnologie non solo per la cura ospedaliera del paziente, ma anche per la prevenzione di malattie e l'assistenza continua diventa sempre più rilevante, dato il processo di invecchiamento della popolazione e le relative implicazioni socio-sanitarie, che si rispecchiano in malattie croniche, comorbidità e situazioni di fragilità.

La flessibilità prevista dai nuovi dispositivi normativi in materia di fondi SIE e in materia di appalti pubblici, e le nuove risorse messe a disposizione a livello comunitario tramite Next Generation EU hanno permesso fin da subito di incrementare le spese destinate al settore medico-sanitario e supportare il settore ricerca e sviluppo.

Il confronto con le AdG ha confermato che la crisi pandemica ha rinnovato la volontà delle amministrazioni di investire, rafforzare e consolidare, ove necessario, il SSN e le aziende ospedaliere regionali, in particolare ponendo l'accento sul miglioramento dell'accesso all'assistenza sanitaria e della qualità dei servizi, sulla promozione di interventi sulla dotazione infrastrutturale che anticipino il bisogno e sulla elaborazione di interventi e linee di azione che migliorino la risposta dei servizi a livello domiciliare e territoriale.

III. STRUMENTI FINANZIARI

La risposta ai diversi bisogni delle imprese in un'ottica di breve e medio periodo

III. Strumenti finanziari – La risposta ai diversi bisogni delle imprese in un’ottica di breve e medio periodo

Giovanni Familiari, Lorenzo Palego¹⁶

Introduzione

Nella terza sessione formativa del *Campus UE*, dedicata agli strumenti finanziari, vi sono state due presentazioni principali: una da parte di Salvatore Vescina, esperto di politiche e strumenti di policy per il credito e la finanza e senior advisor per gli strumenti finanziari per l’Agenzia per la Coesione Territoriale, e l’altra da parte di Giovanni Familiari, esperto di strumenti finanziari nella Politica di Coesione e partner di t33¹⁷. I due relatori hanno analizzato lo scenario di crisi nel credito alle imprese causato dalla pandemia, presentato le principali caratteristiche degli strumenti finanziari nei fondi SIE e i loro adattamenti al contesto pandemico, e infine formulato suggerimenti per i policy maker.

La prima parte di questo articolo riporta dunque i contenuti presentati da Salvatore Vescina, soffermandosi sugli effetti della pandemia sul credito alle imprese e sulle migliori soluzioni, alcune delle quali di carattere innovativo, che le politiche pubbliche possono adottare per supportare le attività delle aziende nel prossimo futuro.

La seconda parte dell’articolo descrive i contenuti presentati da Giovanni Familiari, relativi al particolare contesto degli strumenti finanziari nella Politica di Coesione, al loro utilizzo nel periodo 2014-2020, agli aggiustamenti che il contesto pandemico ha richiesto.

La terza e ultima parte dell’articolo riporta infine i contenuti della fase laboratoriale, in cui tutti i presenti sono stati chiamati a partecipare direttamente al dibattito e ad esprimersi su situazioni di utilizzo di strumenti finanziari con fondi SIE. Anche questa sessione formativa è stata infine arricchita dagli interventi delle Autorità di Gestione delle Regioni e Province Autonome, che hanno presentato le proprie esperienze di ideazione e attuazione di strumenti finanziari con fondi della Politica di Coesione.

1. Lo scenario durante e dopo la pandemia da Covid-19: i bisogni delle imprese

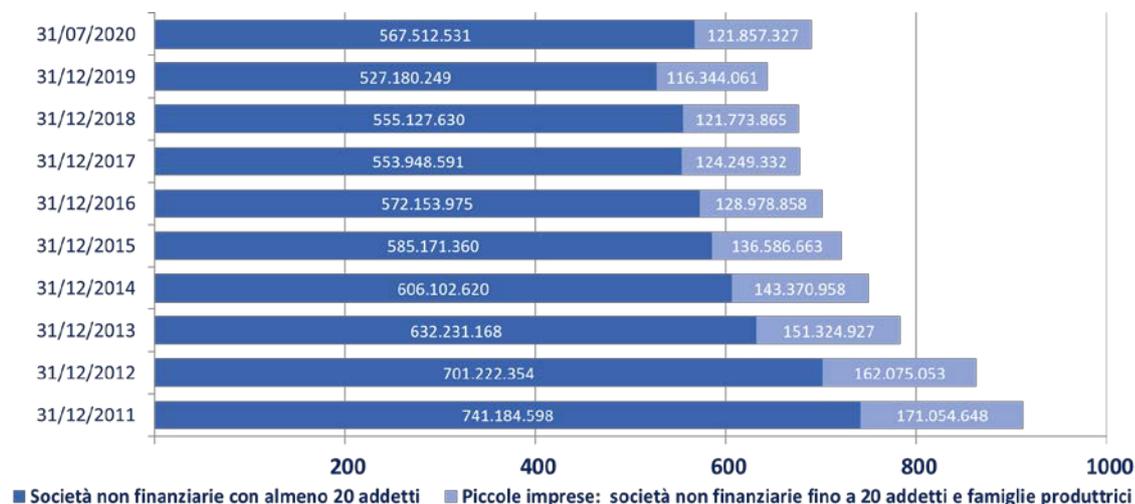
La presentazione è stata incentrata sull’evoluzione del credito alle imprese in Italia nell’ultimo periodo, con attenzione alle dinamiche avviate o inasprite dalla crisi pandemica, nonché alle possibili forme di supporto al credito che le politiche pubbliche possono utilizzare per supportare le imprese stesse.

Il credito alle imprese, dinamica recente e prospettive. Dopo anni di declino, in particolare per le PMI, nei primi sette mesi del 2020 i prestiti alle imprese in Italia sono cresciuti in modo significativo, come mostrato nella figura 1.

¹⁶ Giovanni Familiari, analista di politiche senior presso t33; Lorenzo Palego, esperto senior in capacity building presso t33. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori.

¹⁷ La terza sessione, con le relazioni di Salvatore Vescina (esperto di strumenti finanziari SIE) e Giovanni Familiari (t33), si è svolta il 17 novembre 2020.

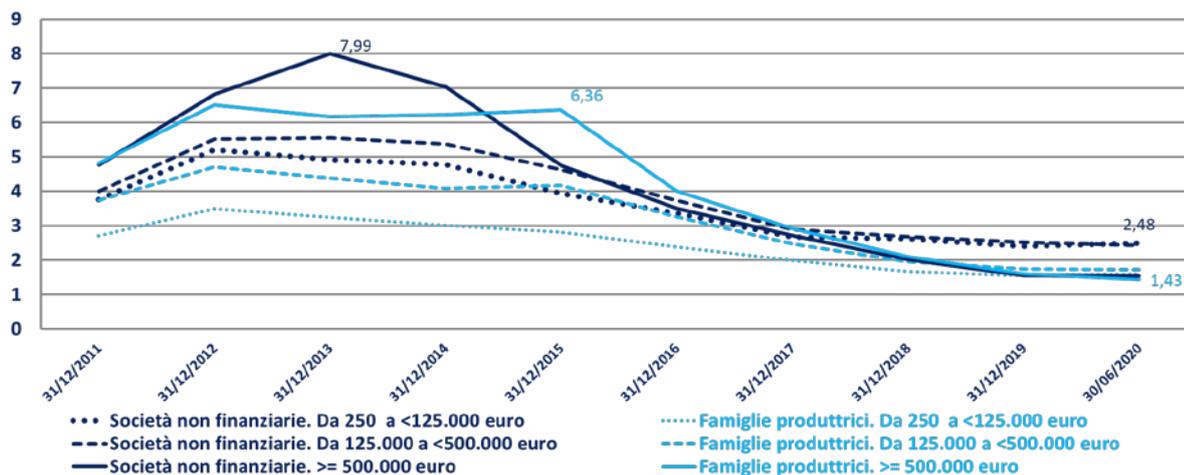
Figura 15 Prestiti alle imprese italiane 2011-2020



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia, Base Dati Statistica, TDB20226 Prestiti (escluse sofferenze) - per provincia e settore della clientela.

Allo stesso modo il tasso annuale di decadimento, cioè il rapporto tra il flusso di prestiti in sofferenza e lo stock dei prestiti *in bonis* nell'anno precedente, è basso come mai prima d'ora, come mostrato dalla figura che segue:

Figura 16 Tasso annuale di decadimento 2011-2020



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia, Base Dati Statistica, TRI30601 Flusso annuale nuovi prestiti in default rettificato/prestiti non in default rettificato anno precedente - per settore della clientela e classe di grandezza del fido globale utilizzato

Questa inversione nel trend è dovuta principalmente a misure di policy i cui effetti sono temporanei. Le tre misure cruciali per sostenere il credito durante la prima fase pandemica sono infatti state:

- Moratorie, vale a dire la sospensione degli obblighi di restituzione accordata a determinate categorie di imprenditori in difficoltà;

- Garanzie pubbliche, in particolare quelle SACE alle grandi imprese (per oltre € 13 mld) e quelle del Fondo di Garanzia per le PMI (per oltre € 73 mld);
- Margini di flessibilità concessi dalla normativa prudenziale per la classificazione dei prestiti coperti da garanzie pubbliche e per la maggiore gradualità negli accantonamenti a fronte dei crediti deteriorati.

Nonostante le difficoltà nel prevedere i futuri sviluppi della pandemia, è certo che il rischio-insolvenza delle imprese è in forte crescita. La probabilità di insolvenza è influenzata da diversi fattori quali l'area geografica, la dimensione aziendale e soprattutto il settore di attività. ICT, *food* e salute risultano essere i settori meno a rischio, al contrario turismo, *leisure* e trasporti sono i più esposti ai rischi derivanti dalla crisi pandemica.

Tuttavia, appena cesserà l'effetto delle moratorie le banche dovranno far fronte, con il proprio patrimonio, alle sofferenze riferibili alle imprese insolventi. Nel passato ogni volta che questo è accaduto, le banche hanno inasprito i criteri di valutazione e ridotto gli impieghi¹⁸ soprattutto nelle imprese più rischiose e, a parità di rischio, in quelle di minori dimensioni. In un sistema finanziario fortemente bancocentrico come quello italiano, questo rappresenta un serio problema. Da questo punto di vista, dove non arriva il mercato possono arrivare le politiche pubbliche e a questo riguardo è bene considerare che oltre agli strumenti che affrontano direttamente la difficoltà di ottenere prestiti bancari, come i sistemi di garanzie pubbliche, potrebbe essere importante sviluppare canali di finanziamento non bancari¹⁹.

L'offerta di credito tra vincoli regolamentari, tecnologici e deficit di giustizia. Le scelte del sistema bancario sono fortemente condizionate dalle regole prudenziali internazionali (accordi di Basilea) a tutela di risparmio e della stabilità. Dovendo farsi carico delle sofferenze con risorse proprie, le banche hanno l'obbligo di:

- Accantonare a riserva *risorse proprie* (patrimonio di vigilanza) in misura correlata ai rischi assunti. Sia al momento della concessione dei finanziamenti sia, successivamente, al mutare del loro status: da *in bonis* ai diversi stadi del *non-performing* come esposizioni scadute, deteriorate, inadempienze probabili, *default*.
- Adottare uno dei tre metodi per il calcolo dei requisiti patrimoniali minimi: standard, rating interni di base, rating interni avanzato.

Vi è evidenza²⁰ del fatto che ogni volta che si è ridotto il capitale (patrimonio) delle banche - non solo per conseguenza di crisi recessive che accrescono le sofferenze, ma anche per riforme regolamentari che ne hanno modificato in senso più restrittivo la composizione ed entità - queste hanno reagito adottando più stringenti criteri di valutazione dei prenditori.

Nel considerare l'evoluzione del settore bancario italiano, è importante rilevare come l'innovazione digitale abbia investito prepotentemente il settore bancario negli ultimi vent'anni. Un segnale ne è stata la crescita degli utenti dei servizi di home e corporate banking a fronte di una diminuzione di sportelli e dipendenti del sistema bancario italiano.

¹⁸ Sul punto A.M. Conti, A. Nobili e F.M. Signoretti, [Bank capital constraints, lending supply and economic activity](#), nella collana, edita da Banca di Italia, Temi di Discussione (Working Papers), n. 1199, novembre 2018.

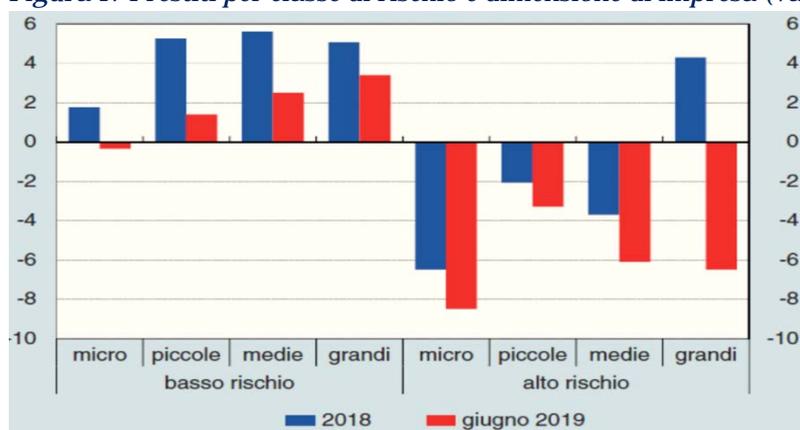
¹⁹ Ginette Eramo, Roberto Felici, Paolo Finaldi Russo e Federico M. Signoretti, [How slow is the recovery of loans to firms in Italy?](#) Questioni di Economia e Finanza, n.469, Banca d'Italia, novembre 2018.

²⁰ A.M. Conti, A. Nobili e F.M. Signoretti, *Bank capital constraints, lending supply and economic activity*, nella collana "Temi di Discussione" (edita da Banca di Italia), n. 1199, novembre 2018, www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2018/2018-1199.

Questo cambiamento comporta una riduzione sia dei costi operativi sia della presenza sul territorio.

Il ricorso a grandi banche dati e al machine learning nella valutazione della concessione al credito porta con sé dei vincitori ma anche degli sconfitti. Le imprese più strutturate, per le quali c'è una maggiore disponibilità di dati, potranno ottenere credito ad ottime condizioni in modo più facile. Le imprese di minori dimensioni, potendo fornire meno dati o comunque dati meno strutturati, rischiano di incontrare maggiori difficoltà nel rapporto con gli enti creditizi. Questo possibile scenario si innesta su una tendenza consolidata già penalizzante per le piccole imprese: tra il 2011 e il 2019 il credito erogato alle imprese con meno di 20 dipendenti è diminuito del 32%, mentre quello erogato alle imprese artigiane più strutturate, che non depositano i bilanci, è diminuito del 52,5%.

Figura 17 Prestiti per classe di rischio e dimensione di impresa (variazione percentuale su 12 mesi)



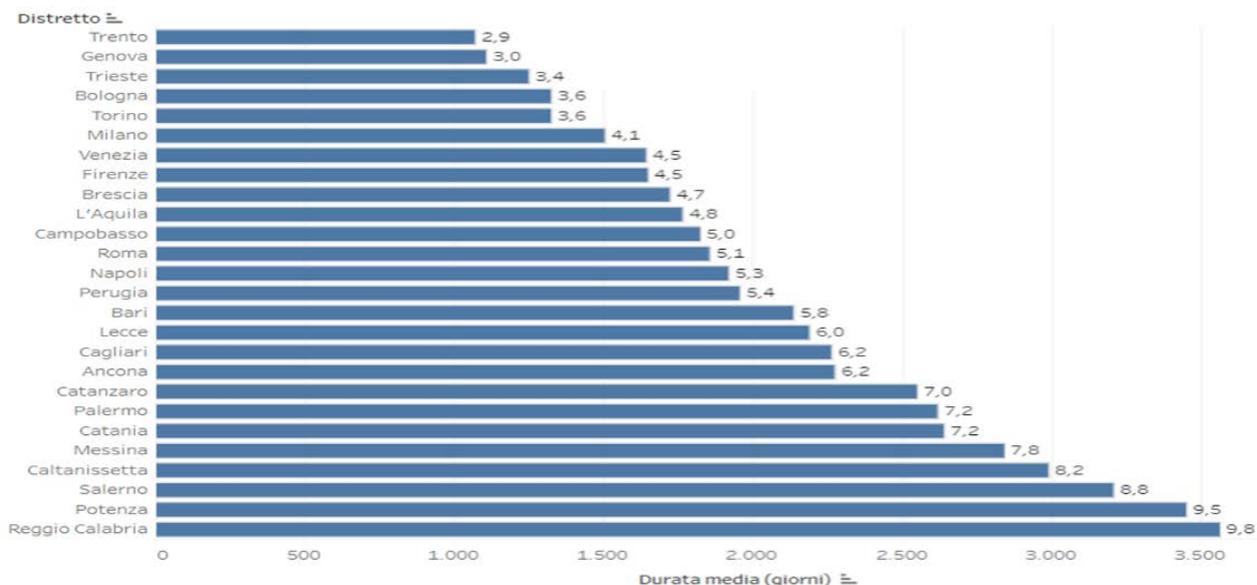
Fonte: Banca D'Italia, [Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 - 2019](#)

Un altro elemento di cui spesso si trascura l'importanza per il settore finanziario è la giustizia civile. Questo fattore è decisivo per il credito poiché, in caso di insolvenza, l'*an* e il *quantum* degli importi recuperati dipendono dall'efficienza dei procedimenti giudiziari, e gli intermediari finanziari tengono conto di ciò nella valutazione degli asset patrimoniali offerti in garanzia. Questo fattore ha una particolare rilevanza *ex ante*, nel momento in cui decidere se concedere credito e per quale importo, ed *ex post*, in caso di insolvenza del debitore, per valutare le perdite sui crediti e il valore di cessione degli NPL ('non performing loans', cioè prestiti non performanti) a terzi.

In quest'ottica le imprese e le banche italiane sono svantaggiate rispetto ai competitor internazionali: le prime vedono riconosciuti i propri asset a un "valore di garanzia" inferiore a quello di mercato, le seconde bruciano più risorse proprie, poiché molte delle garanzie acquisite non sono monetizzabili in tempi adeguati.

Il grafico che segue mostra la durata delle esecuzioni immobiliari per provincia, ed evidenzia come ci sia un problema soprattutto per le regioni del sud.

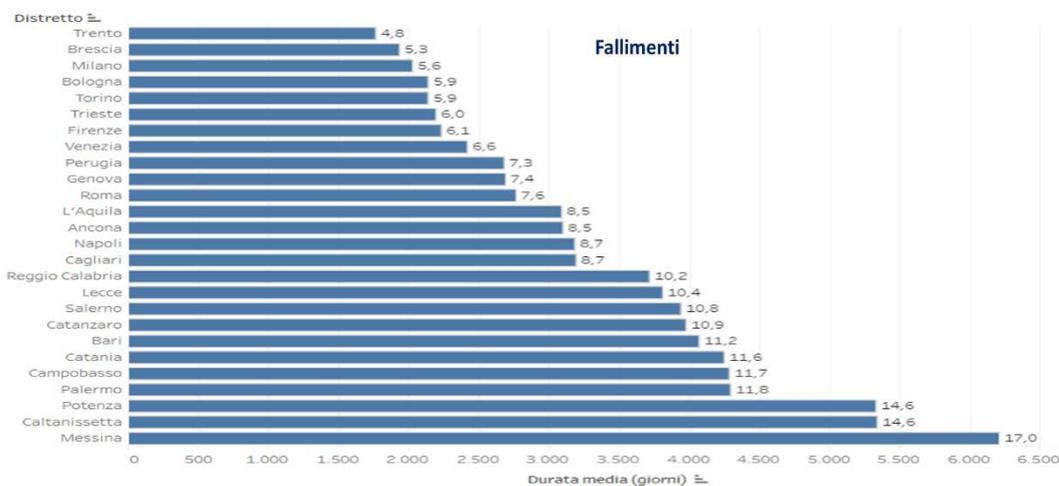
Figura 18 Esecuzioni immobiliari nelle principali province italiane



Fonte: Ministero della Giustizia.
<https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Area%20civile.aspx>

Lo stesso vale per la durata dei fallimenti e dei procedimenti, nonostante la materia non sia di competenza delle regioni.

Figura 19 Durata dei procedimenti fallimentari nelle principali province italiane



Fonte: Ministero della Giustizia.
<https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Area%20civile.aspx>

Spunti per i policy maker. Come riportato nei paragrafi precedenti, la pandemia ha incrementato la rischiosità del credito alle imprese. Ciò significa che le operazioni ancora in essere ammesse ai benefici degli strumenti finanziari in garanzia produrranno dei tassi di insolvenza più elevati rispetto a quelli stimati dalle valutazioni *ex ante*.

Se per gli strumenti con *cap*, ovvero con una limitazione di responsabilità per la parte pubblica, non vi sono problemi, per gli strumenti di garanzia per i quali l'impegno assunto corrisponde all'intero importo garantito e si è proceduto ad accantonare un certo importo a

copertura delle perdite attese e inattese, è opportuno procedere a una revisione al rialzo degli accantonamenti.

Nel prossimo futuro occorre dunque riorientare le politiche pubbliche verso i fallimenti di mercato. In particolare, ci aspetta che i *market failures* saranno rilevanti per famiglie e autonomi, microimprese *digitalmente opache*, soggetti esposti a rischio usura a causa della recessione, microimprese orientate a progetti innovativi, nel mezzo di un riposizionamento competitivo o interessate da processi di riallocazione proprietaria.

Le garanzie pubbliche resteranno certamente un perno nel supportare l'accesso al credito delle PMI, ma vi sono alcune direzioni e accorgimenti strategici che possono aiutare i policy maker a renderle più efficienti: anzitutto, misure a supporto del microcredito, per mitigare la crescita della disoccupazione. Inoltre, veicolare i finanziamenti tramite i confidi può essere un'ottima forma di contrasto al razionamento digitale del credito alle microimprese. C'è anche da considerare come, a seguito della crisi, sia aumentato il rischio usura per le PMI: occorre dunque prevenirlo e reprimerlo con strumenti adeguati e proporzionati ai bisogni delle imprese. Qualora poi alcune PMI avessero intrapreso un percorso di riposizionamento competitivo, il supporto potrebbe arrivare sotto forma di strumenti di equity e quasi equity, di supporto a emissioni obbligazionarie (mini-bond) e di patrimonializzazione. Infine, le politiche pubbliche potrebbero prevedere strumenti di microprestito a supporto dei *'management and employee buy out'* (iniziative di ristrutturazione aziendale che coinvolgono addetti e manager di un'impresa) e, per quanto possibile, di altri processi di riallocazione proprietaria.

2. Gli strumenti finanziari a sostegno delle imprese nella crisi da Covid-19

La seconda sessione ha presentato un quadro del sostegno alle imprese attraverso gli strumenti finanziari della Politica di Coesione, anche con riferimento al complesso degli interventi attuati a livello nazionale.

La situazione pre-crisi. Nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, i programmi della Politica di Coesione prevedevano di destinare complessivamente al sostegno delle imprese circa **7,1 miliardi di euro**²¹. A fronte di tali risorse, i programmi prevedevano di poter sostenere un totale di **114 mila imprese, vale a dire il 2,5% circa delle 4,4 milioni di PMI attive sul territorio** (ISTAT 2018).

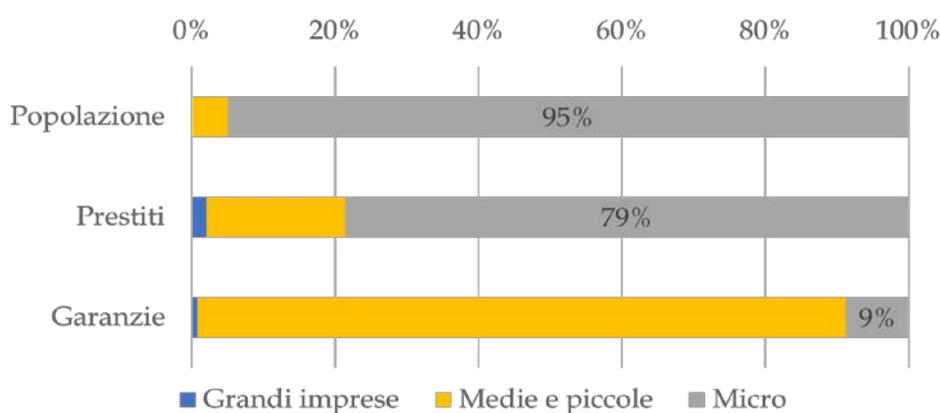
Con riferimento alle forme di finanziamento, i programmi prevedevano di sostenere il 37% di queste imprese attraverso sovvenzioni, e poco meno della metà, **il 47%, attraverso strumenti finanziari**. A comporre tale quadro di insieme concorrevano scelte molto differenziate effettuate dai programmi, con alcuni che prevedevano un ruolo sostanziale dell'aiuto nella forma di strumenti finanziari, ad altri che intendevano supportare le imprese esclusivamente attraverso aiuti a fondo perduto.

Sempre con riferimento alla situazione precedente alla crisi, il supporto fornito dai programmi della politica di Coesione attraverso gli strumenti finanziari sembrava

²¹ Va notato come questo ammontare faccia riferimento alle sole risorse derivanti dai fondi SIE, escludendo pertanto l'apporto ulteriore derivante dal co-finanziamento nazionale.

raggiungere le imprese con varia intensità, in funzione della rispettiva classe dimensionale. In particolare, confrontando la distribuzione delle imprese sostenute nelle diverse classi dimensionali con l'analoga distribuzione della popolazione complessiva delle imprese italiane, emergeva con chiarezza una **maggiore focalizzazione degli strumenti finanziari sulle imprese di dimensioni piccole e medie**, mentre il sostegno alle microimprese risultava essere (in proporzione) meno esteso. A tale proposito, si evidenziava anche una **maggiore capacità del sostegno fornito attraverso prestiti a raggiungere le microimprese** rispetto al supporto attraverso garanzie (si veda il grafico sottostante).

Figura 20 Prestiti e garanzie nel 2014-2020²²



Fonte: elaborazione su dati Agenzia Coesione Territoriale e ISTAT

Gli interventi in risposta alla crisi. A partire da tale situazione di partenza, vari interventi sono stati introdotti dai programmi della Politica di Coesione a sostegno delle imprese ed in funzione anticrisi.

A tale proposito, un primo aspetto riguarda l'insieme delle risorse destinate al sostegno delle imprese. Alla fine del mese di ottobre 2020, a seguito delle attività di riprogrammazione, le risorse destinate alle imprese avevano raggiunto gli 8 miliardi di euro **crescendo pertanto di poco meno di 1 miliardo di euro**²³. Nel valutare tale incremento di risorse va notato che questo teneva conto delle sole riprogrammazioni che si erano formalmente concluse a tale data. Per tale ragione, il valore sottostimava l'ammontare aggiuntivo di risorse che i programmi prevedevano di destinare a sostegno delle imprese.

Oltre a prevedere ulteriori risorse al sostegno delle imprese, le riprogrammazioni avevano determinato delle modifiche alle tipologie di intervento previste. Da tale punto di vista, i programmi intendevano destinare maggiori risorse (oltre 1.8 miliardi di euro) soprattutto al sostegno dei generici investimenti produttivi delle PMI. Al tempo stesso, tale incremento si

²² Il valore (percentuale) relativo alle garanzie sembra risentire di un problema di qualità del dato. In ogni caso, a partire da un'analisi simile condotta a livello dell'intera Unione Europea, la conclusione della (relativamente) maggior focalizzazione del sostegno nella forma di prestito sulle microimprese sembrerebbe poter essere riconfermata anche al netto di probabili errori nei dati nel caso specifico.

²³ Vale la pena ribadire che si tratta anche in questo caso delle sole risorse comunitarie, al netto quindi del cofinanziamento nazionale. D'altra parte, va anche considerato che nel frattempo ben 22 programmi avevano deciso di utilizzare l'opzione sempre resa disponibile dall'"Iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus" di finanziare gli interventi utilizzando esclusivamente fondi SIE.

attendeva avvenisse soprattutto **a scapito del supporto destinato alla ricerca ed innovazione ed ai servizi avanzati per le PMI**, per il quale era prevista una riduzione di oltre 700 milioni di euro.

Passando al dettaglio dei singoli programmi, il sostegno fornito alle imprese risultava accresciuto in particolar modo per il **PON imprese e competitività** (+476 milioni di euro), che aveva incrementato l'ammontare della propria riserva presso il Fondo Centrale di Garanzia. A livello regionale, incrementi significativi venivano fatti registrare dai programmi di **Puglia e Sicilia**, quest'ultima con riferimento al programma FESR (rispettivamente, +247 e +113 milioni di euro).

Oltre ai dati ricavabili dalle riprogrammazioni, altre informazioni potevano essere desunte da alcuni indicatori comuni proposti dai servizi della Commissione ai programmi nazionali e regionali per monitorare le azioni specifiche intraprese in risposta alla crisi. A tale proposito gli indicatori che più da vicino riguardano il tema del sostegno alle imprese erano quelli finalizzati a dare conto **dell'ammontare di risorse destinate a sostenere il capitale circolante delle piccole e medie imprese**. In particolare, tali indicatori rilevano questo tipo di sostegno separatamente per le risorse fornite attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari.

Limitandosi ai soli programmi operativi regionali, tali dati consentivano di rilevare come complessivamente **a sostegno del capitale circolante delle imprese fossero stati destinati oltre 500 milioni di euro di fondi SIE**. Di questi, EUR 400 milioni erano nella forma di sovvenzioni e **120 milioni di euro circa nella forma di strumenti finanziari**. Questi stessi dati consentivano inoltre di evidenziare le diverse scelte effettuate dai programmi regionali fino a quel momento, laddove alcuni sembravano intenzionati a sostenere il capitale circolante solo attraverso le sovvenzioni, altri solo attraverso gli strumenti finanziari, ed altri ancora intendevano utilizzare entrambe le forme di sostegno. Va ricordato inoltre come l'utilizzo di tali "nuovi" indicatori comuni fosse previsto su base volontaria da parte dei programmi operativi. Pertanto, il quadro fornito analizzando tali indicatori non poteva che costituire un riferimento parziale delle iniziative intraprese a livello regionale.

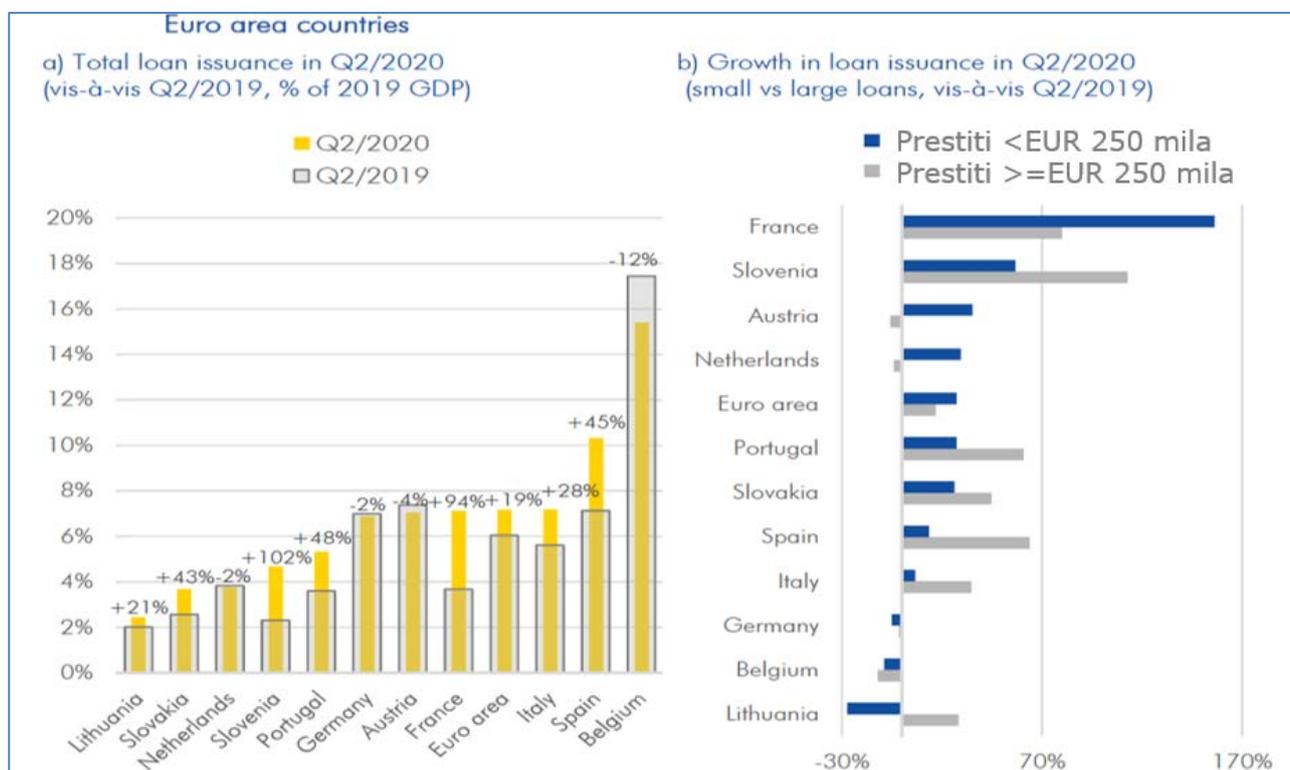
A partire da tale quadro, risultava poi di interesse collocare le risorse rese disponibili attraverso i programmi della politica di Coesione all'interno del complesso degli interventi anticrisi introdotti a livello governativo, al fine di chiarirne ulteriormente la portata. A tale proposito, venivano ricordati due decisivi interventi introdotti dal livello nazionale. Da un lato, **la moratoria sui prestiti a favore di famiglie e imprese**. Per quanto riguarda le sole piccole medie imprese, le richieste di moratoria erano alla fine del mese di ottobre pari a quasi 1,3 milioni per un importo pari ad oltre **150 miliardi di euro**, equivalente a circa l'8% del prodotto interno lordo²⁴. Dall'altro, il **Fondo di Garanzia per le PMI**, che aveva registrato alla fine di ottobre 2020 1,2 milioni di richieste corrispondenti a circa **100 miliardi di euro** di finanziamenti. Di queste, 960 mila domande facevano riferimento a finanziamenti fino a 30 mila euro per un importo complessivo di circa 19 miliardi di euro.

²⁴ Vale la pena ricordare che tali esposizioni prevedevano una garanzia parziale, gratuita, del Fondo Centrale di Garanzia.

In un contesto economico segnato dalle conseguenze della pandemia, risultava di interesse valutare le evoluzioni del mercato dei finanziamenti alle imprese, a fronte del quadro degli aiuti pubblici in Italia, così come brevemente delineato sopra, e con riferimento agli sviluppi registrati in altri paesi dell'area euro. A tale proposito, una analisi del FEI riportava per l'Italia **un incremento delle emissioni di prestiti del 28% nel secondo trimestre del 2020** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Tale incremento risultava ben più modesto rispetto a quanto registrato in altri Stati Membri quali Slovenia e Francia, dove le emissioni nel secondo trimestre del 2020 (in percentuale del PIL) risultavano essere più che raddoppiate. Al tempo stesso, l'incremento in Italia risultava essere notevolmente superiore alla media dell'area euro (+19%), influenzata tra l'altro dalla sostanziale stabilità del mercato tedesco oltre che dalla riduzione delle nuove emissioni registrata in Belgio.

Per quel che riguarda l'evoluzione delle emissioni per i diversi segmenti di dimensione del prestito, il confronto nell'area euro evidenziava come in alcuni Paesi, quali ad esempio la Francia, l'incremento delle emissioni risultava trainato principalmente da una crescita dei piccoli prestiti. Ciò non era il caso per altri Paesi, tra cui **l'Italia, dove l'incremento dei prestiti di grandi dimensioni risultava essere assai più che proporzionale**. Dall'analisi non emergevano indicazioni circa il rispettivo contributo delle esigenze di liquidità aziendali piuttosto che delle differenze di approccio nelle politiche pubbliche dei vari Paesi, nel determinare le differenze osservate.

Figura 21 Dimensioni dei prestiti 2019-2020, area Euro



Fonte: FEI, su dati BCE

Nella nuova programmazione 2021-27 il quadro di utilizzo degli strumenti finanziari SIE ha visto l'introduzione del piano InvestEU, gestito dalla Commissione Europea attraverso la

BEI: esso prevede di mobilitare investimenti per circa 350 miliardi di euro, coperti da garanzie e diretti verso piccole e medie imprese, infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, investimenti in politiche sociali. InvestEU, insieme all'utilizzo 'standard' di strumenti finanziari, consolidato nel recente passato, rappresenterà dunque nel periodo di programmazione corrente un importante canale di finanziamento tramite fondi SIE.

3. Laboratorio

Il laboratorio finale della sessione relativa agli strumenti finanziari aveva l'obiettivo di permettere la partecipazione di tutti i presenti e invitarli ad offrire il proprio punto di vista sul tema. Esso prevedeva due 'giochi di ruolo', il primo costituito dall'aggiornamento di una valutazione ex-ante per strumenti finanziari nel periodo 2014-20, il secondo relativo alla redazione di un capitolato per una valutazione ex-ante nel periodo 2021-27.

Nel primo esercizio i partecipanti hanno ritenuto che, alla luce degli effetti del contesto pandemico, le sezioni bisognose di maggiori revisioni nella valutazione ex ante per strumenti finanziari 2014-2020 siano anzitutto l'analisi dei fallimenti di mercato (che sono indubbiamente stati resi più gravi, o comunque modificati, dal contesto pandemico) e della strategia di investimento, ivi compresi i prodotti finanziari. Anche la sezione relativa al valore aggiunto dello strumento e alla coerenza con altre forme di intervento pubblico è stata giudicata da molti bisognosa di revisione, alla luce della reazione che le politiche pubbliche hanno avuto in seguito alla pandemia.

Nello specifico, per quel riguarda la revisione della strategia di investimento, i partecipanti hanno indicato i meccanismi della microfinanza e delle garanzie per le PMI come i più adatti ad essere inseriti o rafforzati, e di conseguenza le micro e piccole imprese come target ideale dell'azione di revisione e rafforzamento dello strumento finanziario, unitamente alle start-up.

Nel secondo esercizio, nell'analizzare la struttura di un possibile capitolato d'onori per la redazione di una valutazione ex ante per strumenti finanziari nel 2021-27, i partecipanti hanno ritenuto ottimale inserire, al di là delle sezioni obbligatorie da regolamento, anche e soprattutto la sezione relativa all'analisi dei fallimenti di mercato, nonché la sezione che identifica il valore aggiunto dello strumento e la coerenza con altre forme di intervento pubblico, ed infine la sezione relativa alle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi. Ciò a dimostrazione di come, secondo la maggioranza dei partecipanti alla Scuola, l'indagine del mercato e la capitalizzazione delle esperienze passate rappresentino passaggi cruciali per un corretto utilizzo degli strumenti finanziari nei fondi SIE.

Conclusioni

Il tema del credito alle imprese è di estrema rilevanza nel funzionamento dell'economia di un Paese, e il *credit crunch* si verifica in ogni situazione di crisi. La crisi derivante dalla pandemia Covid-19 non fa eccezione, e i suoi effetti in termini di stretta creditizia sono stati evidenti fin da subito. L'articolo analizza gli aspetti di dettaglio di tali effetti sul credito,

sottolineando l'importante ruolo di supporto al credito che le politiche pubbliche possono avere in un momento in cui il sistema bancario tende a cautelarsi, e delineando altresì degli spunti e delle possibili soluzioni per i policy maker.

Gli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi SIE sono una delle possibili soluzioni che permettono un maggiore investimento nelle imprese a medio-lungo termine, perché le loro caratteristiche di rotatività dei fondi e di possibilità di effetto leva (cioè di aumentare le risorse a disposizione aggiungendovi contributi da fondi privati o da altri fondi pubblici) li rendono più efficienti rispetto al più 'classico' meccanismo di erogazione tramite sovvenzioni. Gli strumenti finanziari hanno ormai una storia di utilizzo piuttosto consolidata nei fondi SIE, che interessa tutti gli ultimi periodi di programmazione: l'articolo presenta alcuni dati relativi al supporto alle imprese tramite tali strumenti nel periodo di programmazione 2014-2020, e delinea anche le principali modifiche regolamentari per un loro corretto utilizzo nel periodo 2021-2027.

IV. COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

La costruzione dei nuovi programmi: cosa cambia in conseguenza alla pandemia

IV. Cooperazione territoriale europea – La costruzione dei nuovi programmi: cosa cambia in conseguenza della pandemia

Arianna Mori, Dea Hrelja²⁵

Introduzione

L'articolo restituisce i contenuti emersi durante la quarta e ultima sessione formativa, dedicata alla "Cooperazione Territoriale Europea". Il modulo si componeva di tre parti. Durante la sessione mattutina, Nicola Brignani e Ivan Curzolo, esperti nell'ambito della valutazione e implementazione dei programmi CTE e di sviluppo regionale²⁶, hanno esposto le principali novità e sfide conseguenti all'impatto della pandemia sulla costruzione e l'attuazione dei programmi CTE. Nel pomeriggio si sono poi approfondite le esperienze dei programmi Interreg V-A Italia-Francia Marittimo e Interreg V-B Adrion, presentati dai rappresentanti delle rispettive Autorità di Gestione (AdG). Infine, i partecipanti sono stati guidati dai docenti in un laboratorio online mirato a condividere informazioni e prospettive. La prima sezione dell'articolo analizza l'impatto della pandemia sulla costruzione dei nuovi programmi CTE, partendo da una panoramica sulle principali innovazioni previste dai regolamenti per la politica di coesione 2021-2027. In questa sezione vengono introdotte le maggiori criticità che si possono incontrare durante la stesura di un programma e viene descritto come la crisi pandemica le abbia acuite. Infine, è riportata una breve analisi delle principali ripercussioni del COVID-19 sulle attività di programmazione.

La seconda sezione dell'articolo indaga l'impatto della pandemia sull'attuazione dei programmi e dei progetti CTE. Le conseguenze immediate e nel medio termine sono state analizzate ed è stato mostrato come i programmi hanno reagito alla crisi. Le esperienze di alcuni programmi sono state poi approfondite a titolo esemplificativo.

Nella terza e ultima sezione sono presentati i risultati delle esercitazioni svolte durante il laboratorio pomeridiano in cui, attraverso tre giochi di ruolo, le AdG hanno simulato la costruzione dei programmi e la gestione delle problematiche più ricorrenti.

1. L'impatto della pandemia sulla costruzione dei nuovi programmi

Durante il periodo di programmazione 2014-2020 sono stati 19 i programmi CTE che hanno interessato l'Italia:

- i programmi Interreg transfrontalieri (V-A) Italia-Austria, Italia-Svizzera, Italia-Francia Marittimo, Italia-Francia Alcotra, Italia-Malta, Italia-Croazia, Italia-Slovenia e Grecia-Italia;
- gli Interreg transnazionali (V-B) Adrion, Europa Centrale, Med e Spazio Alpino;
- gli Interreg interregionali (V-C) ESPON, Interact, Interreg Europe e Urbact;
- i programmi Interreg IPA CBC Italia-Albania-Montenegro;

²⁵ Arianna Mori, analista di politiche presso t33. Dea Hrelja, analista di politiche senior presso t33. Le opinioni espresse sono quelle personali delle autrici.

²⁶ La quarta sessione, con le relazioni di Nicola Brignani (t33) e Ivan Curzolo (Informest), si è svolta il 24 novembre 2020.

- i programmi di cooperazione nell'area del vicinato meridionale (ENI) MED e Italia-Tunisia.

Prima di analizzare l'impatto della pandemia sulla costruzione dei programmi CTE, descriviamo brevemente le principali innovazioni previste dal quadro regolamentare per il periodo di programmazione 2021-2027 rispetto al precedente.

Grazie all'introduzione di un regolamento comune per gli strumenti di cooperazione interna ed esterna e di indicatori comuni di risultato, oltre che di output, si vuole garantire una gestione dei programmi più efficiente ed omogenea. Una maggiore concentrazione tematica è stata inoltre favorita attraverso il passaggio da 11 obiettivi tematici (OT) a 5 obiettivi strategici (OS) ai quali si aggiungono 2 obiettivi specifici Interreg (OSI):

- OS1: Un'Europa più competitiva e intelligente
- OS2: Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio
- OS3: Un'Europa più connessa
- OS4: Un'Europa più sociale e inclusiva
- OS5: Un'Europa più vicina ai cittadini
- OSI1: Una migliore gestione della cooperazione
- OSI2: Un'Europa più sicura

Per quanto riguarda la semplificazione nell'implementazione dei programmi, il Regolamento UE recante disposizioni comuni per i fondi SIE 2021/1060 (RDC) ha inserito l'obbligo di adottare le opzioni semplificate in materia di costi (OCS) per la rendicontazione di operazioni fino a EUR 200 000 e la possibilità di definirle già nel Programma Operativo, così da ricevere la loro validazione ex-ante. Infine, nel periodo 2021-2027 è prevista anche la possibilità di ricorrere all'utilizzo di nuovi strumenti come lo "Small Project Fund", volto a finanziare progetti dal volume finanziario ridotto, e lo "European Cross-Border Mechanism", che mira a fornire uno strumento legale per rafforzare la cooperazione e superare gli ostacoli lungo le frontiere interne dell'UE.

Per la costruzione dei nuovi programmi 2021-2027, a livello operativo, viene adottato un approccio simile a quello già in uso nel 2014-2020, istituendo un gruppo tecnico ('task force') incaricato di guidare l'elaborazione del nuovo documento di programma per conto del Comitato di Sorveglianza, e ricorrendo al supporto di consulenti esterni. Tuttavia, è importante considerare che la costruzione di un programma rappresenta una situazione negoziale e, di conseguenza, potenzialmente conflittuale; pertanto, ci sono diverse variabili di cui è fondamentale tenere conto:

- 1) Il numero di attori in gioco. In generale, minore è il numero dei soggetti coinvolti nell'elaborazione del programma e più facile sarà l'individuazione del consenso. Per questo motivo in alcuni programmi il livello NUTS 3 (ad es. province, dipartimenti) è escluso dai tavoli tecnici. Tuttavia, è opportuno notare che se da un lato la negoziazione può beneficiare di un numero ridotto di partecipanti, dall'altro c'è il rischio di limitare il coinvolgimento del partenariato.
- 2) La lingua come ostacolo. Il lavoro tecnico risulta essere infatti più facile in contesti dove vi è una lingua comune di lavoro.
- 3) Le precedenti esperienze di cooperazione giocano un ruolo fondamentale nella costruzione di un programma, anche se non sempre contribuiscono a facilitare il

processo di negoziazione. Il fatto che ci siano state delle collaborazioni in passato, infatti, può risultare in una sedimentazione di sinergie positive tra gli attori, ma anche di potenziali conflitti.

La crisi generata dal COVID-19 e le conseguenti restrizioni stanno avendo diverse ripercussioni sulla costruzione dei programmi CTE, e in particolare:

- L'impatto della modalità di lavoro a distanza
- L'incertezza regolamentare
- I limiti delle analisi territoriali

Il passaggio alla modalità di lavoro telematica ha portato con sé diversi benefici, specialmente nella fase iniziale come una riduzione degli spostamenti e una maggiore sensazione di efficienza. Tuttavia, con il passare del tempo ci si è resi conto di come la mancanza delle riunioni in presenza rendesse più difficile la risoluzione dei conflitti. La ritualità degli incontri e i momenti informali di convivialità rappresentavano occasioni importanti per il raggiungimento di un accordo.

Per quanto riguarda l'incertezza regolamentare, nonostante questa caratterizzi tutti i momenti iniziali delle nuove programmazioni, nel contesto attuale è risultata sicuramente più evidente. Questo periodo di programmazione si è distinto infatti per una particolare vaghezza delle bozze regolamentari riguardo ad elementi importanti per la CTE. Per esempio, in merito all'obiettivo strategico 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", non è stata fatta in un primo momento chiarezza su come sia possibile realizzarlo con strumenti diversi dagli ITI e CLLD. Oppure, per quanto riguarda l'OSI 1, vi sono stati dubbi su come evitare sovrapposizioni con altri obiettivi strategici. Allo stesso modo, rispetto agli indicatori, non è stato subito chiaro se sia necessario per i programmi CTE ricorrere anche a quelli FESR.

Il nuovo piano regolamentare rispetto al precedente presenta inoltre diverse discontinuità. Ne sono una dimostrazione gli interventi relativi al turismo che, diversamente rispetto al periodo di programmazione precedente, verranno finanziati anche attraverso l'OS 4 "Un'Europa più sociale". Il turismo, conseguentemente, non sarà più inserito obbligatoriamente nelle strategie di sviluppo territoriale, ma nel contesto di un OS tipicamente da Fondo Sociale Europeo (FSE). Questa situazione di incertezza e discontinuità regolamentare è acuita dall'assenza dell'obbligo di valutazione ex-ante e, in alcuni casi, dal turnover dei *rapporporteur* della Commissione Europea.

Infine, ad ostacolare ulteriormente la costruzione dei programmi CTE, vi sono i limiti delle analisi territoriali. Le difficoltà a reperire informazioni riguardanti la situazione attuale e specialmente la sua evoluzione, anche nel breve termine, hanno generato una situazione paradossale. Infatti, se da una parte viene incentivata l'idea della *place-based policy*, dall'altra spesso non vi sono dati sufficientemente aggiornati per poter tenere realmente conto di come il contesto in cui ci troviamo sia cambiato. Per far fronte a questo problema, i programmi hanno adottato principalmente due approcci: alcuni hanno tentato di inserire nell'analisi territoriale (e quindi nella sezione 1 del nuovo programma) alcuni elementi «qualitativi» legati all'impatto del COVID-19, mentre altri, di fronte all'impossibilità di disporre di dati puntuali, hanno elaborato l'analisi territoriale senza tener conto degli impatti del COVID-19, utilizzando solamente i dati di cui disponevano.

2. L'impatto della pandemia sull'attuazione dei programmi e dei progetti

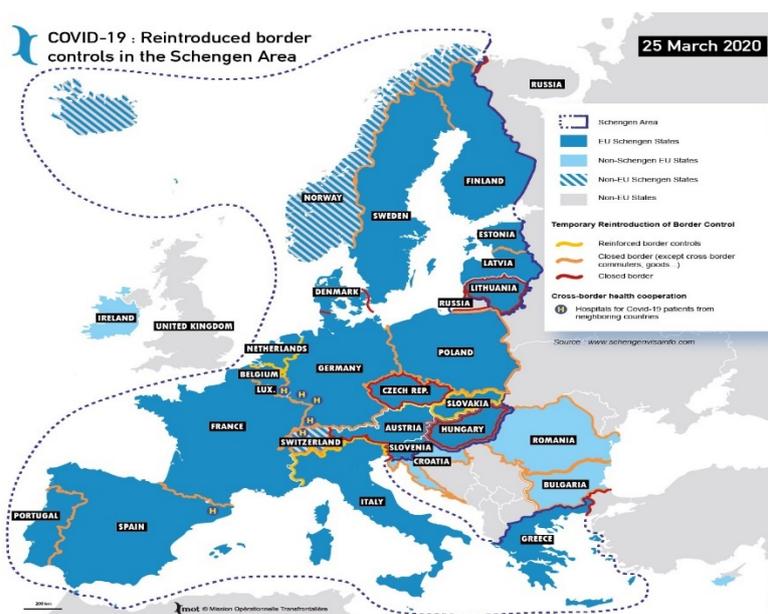
Con il DPCM del 9 marzo 2020 sono stati estesi a tutta Italia il divieto di spostamento per motivi non necessari, la sospensione delle attività sportive, di manifestazioni ed eventi e la chiusura di musei, luoghi di cultura e centri sportivi, generando numerose ripercussioni sull'implementazione dei programmi CTE e dei loro progetti. Inoltre, a seguito dell'individuazione delle «zone rosse», sono state reintrodotte alcune misure di controllo alla frontiera, anche tra i paesi dello Spazio Schengen. Il 26 marzo si è poi tenuto il discorso della Presidente Von der Leyen riguardante la risposta coordinata alla pandemia da Covid-19 e nel corso di aprile, maggio e giugno 2020 le varie AdG dei programmi CTE hanno adottato le prime azioni per dare supporto ai loro progetti. Infine, il 21 luglio 2020 il Consiglio europeo ha raggiunto conclusioni sul piano per la ripresa e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Le conseguenze immediate della pandemia sull'attuazione dei programmi e progetti sono state principalmente la modifica, la revisione e l'aggiornamento delle attività per garantire il distanziamento sociale e sopperire alla drastica riduzione delle possibilità di trasporto. Ciò ha portato ad un coerente adeguamento dei piani finanziari alla situazione contingente. Ad esempio, se da una parte è stato registrato un aumento dei costi per gli investimenti infrastrutturali e per gli oneri di sicurezza, dall'altra sono stati accumulati maggiori risparmi sui viaggi non effettuati. Un'altra conseguenza diretta è stata sicuramente lo spostamento su piattaforme online di molte attività che prima venivano realizzate sul campo. Ad ostacolare ulteriormente l'attuazione dei programmi ci sono stati anche i ritardi nelle forniture dovuti alle interruzioni delle produzioni. Infine, è stata generalmente garantita una maggiore flessibilità sulla validazione dei costi.

Per quanto concerne le conseguenze nel medio termine, invece, è stata spesso necessaria una revisione degli obiettivi di programma. La maggiore difficoltà riscontrata in tal senso è stata quella di cercare di capire quale sarà il «mondo nuovo» in cui si dovrà operare, soprattutto in determinati settori rilevanti per la CTE, come la cultura e il turismo.

Un'ulteriore conseguenza delle restrizioni adottate è stato l'impatto sulle regioni di confine. La reintroduzione delle barriere fisiche in alcuni confini terrestri, come per esempio quello tra Italia e Slovenia, ha costituito uno «shock» inaspettato a livello locale. La chiusura dei confini è stata spesso decisa dall'alto (competenza nazionale) e la mancanza di consultazione delle comunità locali ha esacerbato il suo impatto, già di per sé negativo, sui territori transfrontalieri. Un esempio ne possono essere le lunghe code ai valichi stradali dovute al blocco del flusso delle merci, l'incertezza per i lavoratori transfrontalieri, i caos sui rientri, etc. Inoltre, queste difficoltà sono state accentuate dalle continue modifiche legislative e, spesso, dalla mancanza di comunicazioni chiare. Tuttavia, sono stati osservati anche coordinamenti efficaci in alcune esperienze di cooperazione comunale.

Figura 22 COVID-19: Controlli alle frontiere reintrodotti nell'area Schengen



Fonte: MOT - Mission Opérationnelle Transfrontalière http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/images/Actu_Events/2020_04_Carte_MOT_Frontieres_Fermees_Europe.pdf

Si possono osservare diversi esempi concreti di come i programmi abbiano reagito al COVID-19. In particolare, Interreg Euregio Meuse-Rhine (EMR), al fine di mitigare gli impatti della crisi da Covid 19, ha lanciato uno specifico bando per azioni di cooperazione a sostegno di servizi transfrontalieri nei seguenti ambiti: salute, sicurezza pubblica, servizi sociali, servizi di pubblica amministrazione. D'altro canto, alcuni programmi, come ad esempio Interreg 2Seas, hanno concesso l'introduzione di un'ulteriore attività nel *Work Package* "management" (ad es. «misure di gestione del Covid-19») per consentire la rendicontazione dei costi per lo staff. Inoltre, diversi programmi hanno pianificato la possibilità di una redistribuzione delle risorse tra progetti che hanno avuto dei risparmi e progetti che hanno dovuto includere attività aggiuntive per gestire la crisi. Infine, è stata sospesa la *performance review* annuale per i progetti.

Nel caso di Interreg Italia-Francia Marittimo, ad esempio, il Comitato di Sorveglianza del programma, per far fronte alla crisi pandemica, ha deciso di approvare delle misure specifiche di intervento:

- Misure di riprogrammazione/riconversione di progetti e di bandi
- Misure amministrative, come deroghe o semplificazione delle modalità di rendicontazione
- Misure per il miglioramento della liquidità finanziaria dei progetti
- Misure di supporto ai beneficiari, come l'aggiunta della sezione Covid sul sito web del programma o tra le FAQ.

Molti dei cambiamenti attuati per far fronte al COVID-19 probabilmente verranno mantenuti in essere anche al termine della crisi pandemica: è il caso, ad esempio, dell'utilizzo delle piattaforme di videoconferenza che porterà ad una riduzione dei viaggi anche in futuro.

La pandemia ha messo in risalto in maniera ancora più evidente i «colli di bottiglia» presenti nella gestione coordinata a livello europeo, perciò si ritiene importante approfittare di questo momento per cercare di correggere le disfunzionalità emerse.

3. Laboratorio: CTE - I nuovi programmi CTE di fronte alla sfida del COVID-19 e alle nuove opportunità offerte in termini di semplificazione

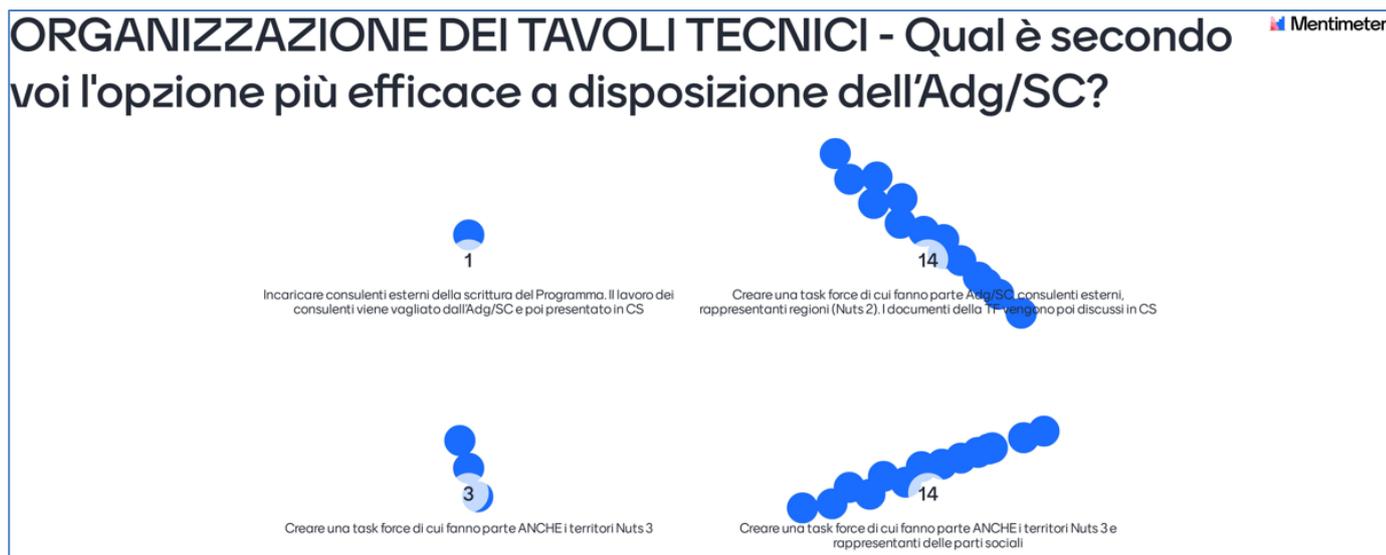
Questa sezione riporta i risultati del laboratorio pomeridiano sulla costruzione dei nuovi programmi di fronte alla sfida del COVID-19 e alle nuove opportunità offerte in termini di semplificazione. L'esercitazione pratica consisteva in 3 diversi giochi di ruolo nei quali si simulavano rispettivamente:

- L'organizzazione dei tavoli tecnici incaricati della preparazione dei programmi.
- L'identificazione delle modalità più adeguate per approdare ad una risoluzione dei conflitti.
- L'individuazione delle strategie o soluzioni più adeguate per aumentare la visibilità dei programmi CTE.

Il primo gioco di ruolo, ambientato nel 2019, consisteva nell'individuare l'opzione più efficace a disposizione dell'AdG o del Segretariato Congiunto (SC) per l'organizzazione del tavolo tecnico incaricato della costruzione del programma. Lo scopo principale del laboratorio era quello di riflettere su quale fosse il miglior compromesso per assicurare la rappresentatività dei diversi interessi del territorio, preservando però l'efficienza del lavoro tecnico.

Come si può osservare dalla figura sottostante, quasi tutti i partecipanti (con 31 voti su 32) hanno concordato sul fatto che la soluzione ideale fosse quella di creare una task force (TF) per guidare il lavoro tecnico che includesse AdG/SC, consulenti esterni e rappresentanti delle regioni (NUTS2). Tuttavia, per quanto riguarda la composizione di quest'ultima alcune divergenze possono essere osservate. Più della metà (17) dei partecipanti hanno infatti ritenuto che una maggiore rappresentatività della TF anche a discapito del consenso sarebbe stata importante, decidendo di coinvolgere anche i rappresentanti dei territori NUTS3. Di questi, 14 sostenevano che anche i rappresentanti delle parti sociali avrebbero dovuto essere coinvolte. Da questo primo esercizio è inoltre emerso che un mix tra la strategia *top-down* e la consultazione di esperti tecnici che presentano maggior competenza nel campo è ritenuto essere l'approccio migliore.

Figura 23 Risultati emersi dal primo *role game* del laboratorio "CTE"



Fonte: elaborazione t33 sui risultati del role-game tramite Mentimeter

Il contesto della simulazione del secondo gioco di ruolo, ambientato nel 2020, prevedeva che la preparazione di un nuovo programma fosse bloccata a causa del veto posto da un territorio circa la scelta di uno specifico obiettivo strategico. L'esercizio consisteva nell'individuare, tra le varie opzioni, quella che potrebbe garantire il miglior compromesso. Lo scopo principale del laboratorio era quello di riflettere su possibili soluzioni per superare le *impasse* negoziali.

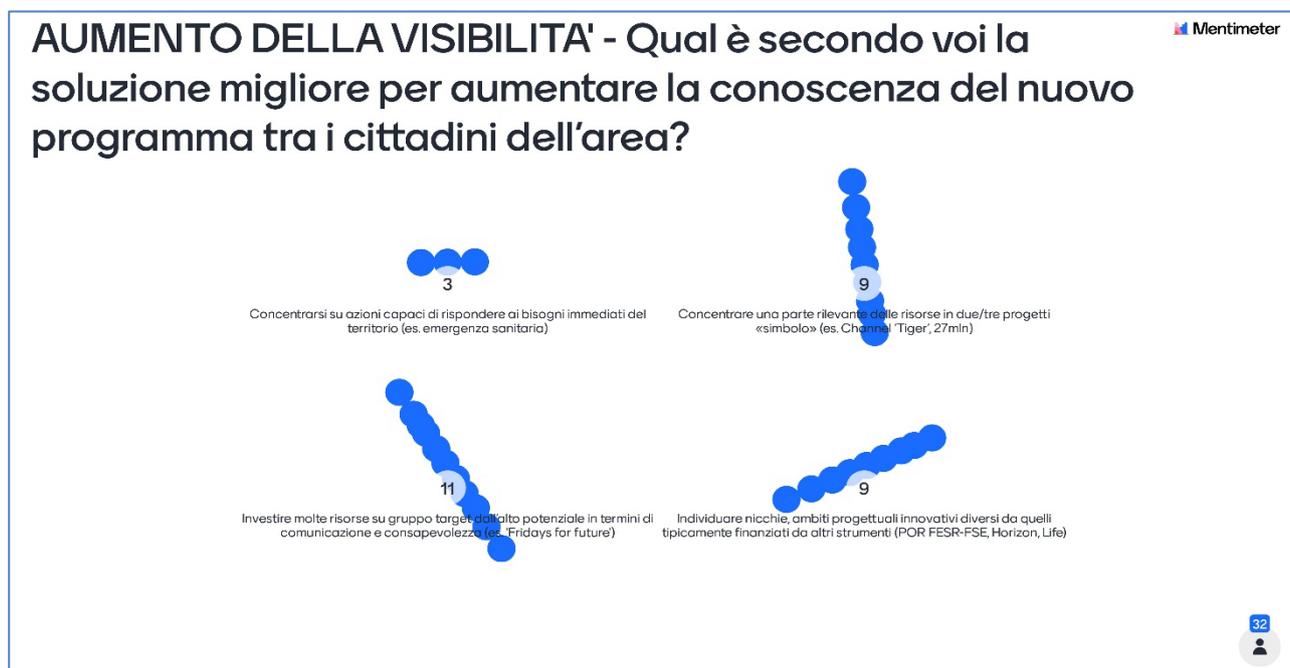
Da questo secondo esercizio è emerso come i partecipanti preferiscano gestire le situazioni conflittuali internamente e in maniera informale, in modo da capire le cause della controversia, e non rischiare un'intensificazione del conflitto. Difatti, l'opinione dei partecipanti verte in modo preponderante (con 26 voti su 32) sull'opzione di organizzare con la specifica regione una serie di incontri informali per cercare di identificare possibili soluzioni. Segue con un numero molto esiguo (5 voti) l'opzione di portare il conflitto al Comitato di Sorveglianza, attribuendo di fatto alla rappresentanza politica delle regioni il compito di uscire dall'*impasse* negoziale. I partecipanti hanno scelto l'opzione più facilmente percorribile, ammettendo di fatto che tale soluzione è quella più comoda, ma che è necessario prima individuare con cura le cause che hanno portato ad uno stallo. Infine, un solo partecipante ha ritenuto che la soluzione migliore fosse quella di chiedere alla Commissione Europea di guidare la negoziazione.

Il terzo gioco di ruolo, ambientato all'inizio del periodo di programmazione 2021-2027, consisteva nell'immaginare nuovi approcci e strategie per aumentare la visibilità del proprio programma. Lo scopo del laboratorio era quello di riflettere su possibili soluzioni per aumentare la conoscenza del programma tra i cittadini del territorio interessato.

I rappresentanti delle Regioni presenti al corso hanno optato per tre principali soluzioni. La maggior parte dei rispondenti (11) ha ritenuto che la soluzione ideale per aumentare la visibilità dei programmi CTE sia quella di investire larga parte delle risorse su un gruppo target dall'alto potenziale in termini di comunicazione e consapevolezza. D'altro canto, numerosi rispondenti hanno ritenuto valida l'opzione di concentrare una parte rilevante delle risorse in pochi progetti «simbolo», con campagne mirate (9 voti). Un'altra opzione che è risultata essere rilevante è stata quella di individuare nicchie o ambiti progettuali

diversi da quelli tipicamente finanziati da altri strumenti (come i POR FESR, FSE ma anche Horizon, Life) in quanto è quello che la CTE permette effettivamente di fare.

Figura 24 Risultati emersi dal terzo *role game* del laboratorio "CTE"



Fonte: elaborazione t33 sui risultati del role-game tramite Mentimeter

Conclusioni

In conclusione, per quanto riguarda la costruzione dei nuovi programmi CTE, la pandemia ha generato una situazione di grande precarietà. Vista l'impossibilità di tenere conto con certezza delle conseguenze della crisi attuale, e data una certa discontinuità e 'lungaggine' regolamentare, una possibile soluzione adottata dai programmi è stata quella di evitare di definire con chiarezza obiettivi e strumenti, lasciando in questa maniera un ampio margine di flessibilità. Inoltre, dal punto di vista della programmazione, diverse difficoltà sono state riscontrate a causa degli incontri a distanza che, riducendo al minimo l'interazione sociale, hanno reso più difficile trovare un punto di incontro, soprattutto per la risoluzione di situazioni conflittuali che spesso richiedono occasioni informali di dialogo.

Diverse conseguenze sono state poi riscontrate nell'attuazione dei programmi: la maggior parte di essi è ricorso alla modifica, alla revisione e all'aggiornamento delle attività per supportare i progetti in difficoltà a causa delle restrizioni. Alcune di queste misure sono state la redistribuzione di risorse, lo svolgimento di diverse attività online, nonché deroghe e semplificazioni delle modalità di rendicontazione. Nel medio termine si è resa invece necessaria una revisione degli obiettivi di programma, ostacolata però in parte dall'impossibilità di prevedere come si sarebbe evoluta la situazione emergenziale.

Dal laboratorio pomeridiano è emerso che gran parte dei partecipanti prediligono affidarsi, per l'organizzazione dei tavoli tecnici incaricati della preparazione dei programmi, a delle task force caratterizzate da un alto livello di rappresentatività. Inoltre, in caso ci si trovi di

fronte ad impasse negoziali, essi preferiscono gestire queste situazioni internamente e in maniera informale, in modo da individuarne con cura le cause e non rischiare un'intensificazione del conflitto. Infine, per quanto riguarda gli approcci e le strategie adottate per aumentare la visibilità del proprio programma nell'area, l'opzione favorita è quella di investire larga parte delle risorse su gruppi target dall'alto potenziale in termini di comunicazione e consapevolezza.

Bibliografia

ESIF4Health. [Come i Fondi Strutturali e di Investimento Europei possono essere utilizzati per investire nel sistema sanitario](#). Paper t33 e Tech4Care, luglio 2020

Osservatorio GIMBE, [La mobilità sanitaria interregionale nel 2018](#), 2000

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive straordinarie e le modalità di attuazione nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU). COM (2020) 451 final

Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus). G.U. n. 63 del 31.03.2020

Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19. G.U. n. 63 del 24.04.2020

Agenzia per la Coesione Territoriale, *Quarto rapporto sugli strumenti finanziari cofinanziati dai Fondi strutturali europei*, 2021

A.M. Conti, A. Nobili e F.M. Signoretti, [Bank capital constraints, lending supply and economic activity](#), collana edita da Banca di Italia, Temi di Discussione (Working Papers), n. 1199, novembre 2018

G. Eramo, R. Felici, P. Finaldi Russo e F. M. Signoretti, [How slow is the recovery of loans to firms in Italy?](#) Questioni di Economia e Finanza, n.469, Banca d'Italia, novembre 2018

Notizie sugli autori e i curatori

CLARISSA AMICHETTI, t33 (Ancona), analista delle politiche pubbliche, esperta junior in studi relativi alle politiche dell'UE e valutazioni di programmi della Politica di Coesione.

LUCIO CAPORIZZI si è a lungo occupato di politiche di coesione. E' stato Autorità di Gestione dei POR Fesr ed Fse Umbria per i periodi 2007-2013 e 2014-2020. Ha altresì curato la redazione di svariati Pareri per conto del Comitato delle Regioni, organismo dell'Unione europea rappresentativo delle autonomie territoriali europee.

ANDREA CIAFFI è Dirigente Affari europei e internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, coordinatore del programma di "Formazione in materia europea" organizzato dal Cinsedo.

GIOVANNI FAMILIARI, amministratore unico e socio di t33 (Ancona), è esperto senior in studi europei e valutazioni, con una lunga esperienza nel settore delle politiche regionali e nella guida di studi relativi ai 27 Stati membri UE. Attualmente è alla guida di progetti avviati dalla Commissione Europea per garantire una migliore gestione dei dati nei fondi strutturali.

ANDREA GRAMILLANO, socio di t33 (Ancona), è esperto senior in studi europei e valutazioni, con una comprovata conoscenza delle politiche regionali e specifiche competenze nel settore dell'econometria e della statistica. Focus sull'innovazione, con particolare riferimento alle strategie di specializzazione intelligente e agli strumenti finanziari.

DEA HRELJA, t33 (Ancona), analista delle politiche pubbliche, esperta nella valutazione di programmi di cooperazione territoriale europea, ha collaborato a numerosi studi commissionati dalle istituzioni della UE.

ANDA IACOB, t33 (Ancona), analista delle politiche pubbliche, esperta junior in studi relativi alle politiche dell'UE e valutazioni di programmi della Politica di Coesione.

ARIANNA MORI, analista delle politiche pubbliche, esperta junior in studi relativi alle politiche dell'UE e valutazioni di programmi della Politica di Coesione.

CECILIA ODONE è esperta giuridica della partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto e delle politiche europee (legge 234 del 2012). Attualmente consulente del Cinsedo con l'incarico di direttore del Programma di "Formazione in materia europea".

LORENZO PALEGO, socio di t33 (Ancona), è esperto senior in capacity building con una lunga esperienza nella progettazione di processi di apprendimento. Ha rivestito il ruolo di esperto chiave nell'assistenza tecnica alla piattaforma fi-compass, sviluppata dalla Commissione europea e dalla BEI per ottimizzare l'uso degli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi SIE.

ALESSANDRO VALENZA, socio e fondatore di t33 (Ancona), è esperto senior negli studi europei e nella valutazione, con una significativa esperienza nelle politiche regionali e nel coordinamento di studi con copertura dei 27 stati membri della UE. E' stato coordinatore del gruppo di lavoro che offre assistenza tecnica alla piattaforma fi-compass, realizzata dalla Commissione europea e dalla BEI allo scopo di rafforzare l'uso degli strumenti finanziari nei Fondi SIE.

