



UFFICIO SPECIALE NUCLEO PER LA VALUTAZIONE E
VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
REGIONE CAMPANIA

VALUTAZIONE EX ANTE STRUMENTI FINANZIARI POR FESR 2014-2020

FOCUS FONDO ROTATIVO
A FAVORE DI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO PRODUTTIVO,
IN AREE DI CRISI INDUSTRIALE – ASSE III Ob.Sp. 3.2 AZ. 3.2.1



**Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari
POR FESR 2014-2020**

FOCUS FONDO ROTATIVO
A FAVORE DI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO PRODUTTIVO, IN AREE DI CRISI INDUSTRIALE –
ASSE III OB. SP. 3.2 AZ. 3.2.1

Luglio 2018

INDICE

GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI.....	4
INDICE DELLE FIGURE	9
INDICE DELLE TABELLE	9
INTRODUZIONE	10
1 Analisi del contesto e della domanda potenziale	13
1.1 Il quadro macroeconomico	13
1.2 Le aree di crisi non complessa.....	16
2 Analisi delle condizioni di funzionamento e dell’evoluzione del mercato del credito in Campania.....	23
2.1 Domanda e offerta di credito.....	23
2.2 Le imprese e il sistema produttivo	25
2.3 Il mercato del credito in Campania	29
3 Analisi del valore aggiunto	37
3.1 Specifiche dello strumento e inquadramento normativo e programmatico	37
3.2 L’effetto leva e l’effetto revolving nella combinazione Fondo perduto-Prestiti agevolati	39
4 Lezioni apprese	41
4.1 Gli interventi per il sostegno alle aree di crisi industriale: inquadramento normativo	41
4.1.1 Il meccanismo di sostegno	43
4.2 La Campania e le aree di crisi industriale	44
4.2.1 La macro area di crisi	46
4.2.2 I settori target e gli incentivi agli investimenti attivabili.....	47
4.2.3 I risultati	51
4.2.4 Considerazioni conclusive	54
4.3 Nuove iniziative a supporto dell’innovazione delle imprese in crisi: Industria 4.0	55
4.4 Lezioni apprese dalla passata programmazione	59
5 Implementazione: Strategia proposta e risultati attesi	61
5.1 Lo Strumento per la Riconversione e la reindustrializzazione delle aree di crisi industriale complessa della Campania – aree di crisi non complessa	61
5.2 Coerenza del dispositivo proposto con gli Indicatori di riferimento dell’azione 3.2.1 del PO Campania FESR 2014 - 2020.....	64
6 Conclusioni.....	67
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	69

GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

TERMINE	DEFINIZIONE
Accordo di finanziamento	Accordo contenente i termini e le condizioni per i contributi dei programmi agli SF, conformemente all'allegato III del Reg. (UE) n. 1303/2013), ai seguenti livelli: a) tra i rappresentanti debitamente autorizzati dell'AdG e dell'organismo che attua il fondo di fondi; b) tra i rappresentanti debitamente autorizzati dell'AdG o, dove applicabile, l'organismo che attua il fondo di fondi e l'organismo che attua lo SF.
AdG	Autorità di Gestione - Un'Autorità di Gestione viene designata dallo Stato membro come soggetto responsabile della gestione di un programma cofinanziato dall'UE, come ad es. il programma di sviluppo rurale. Può essere un ente pubblico o privato
Aiuti di Stato	La base giuridica della politica Ue in materia di aiuti di Stato è contenuta all'art. 107 (1) del TFUE. Tale articolo stabilisce che gli aiuti di Stato e gli aiuti concessi con mezzi statali indipendentemente dalla loro natura sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato comune (mercato interno) se favoriscono determinate imprese o determinati settori produttivi
BCE	Banca Centrale Europea
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
Beneficiario	Ente pubblico o privato, o persona fisica, responsabile dell'iniziativa; nel quadro del regime di aiuti di Stato, l'organismo che riceve l'aiuto; nel contesto degli SF se c'è un fondo di partecipazione è il fondo di partecipazione stesso; in caso contrario è lo strumento finanziario.
BURC	Bollettino Ufficiale della Regione Campania
Capitale di rischio	Porzione del capitale di un'impresa apportata a titolo di capitale proprio dall'imprenditore (o dai soci nel caso di società). Il capitale di rischio è rappresentativo della partecipazione al progetto imprenditoriale ed è pienamente soggetto al rischio d'impresa.
CCIAA	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura
CE	Commissione Europea
CNA	Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa
Conto di garanzia	Un conto bancario oggetto di un accordo scritto tra un'AdG (o un Organismo Intermedio) e l'organismo che attua uno SF esclusivamente per gli scopi di cui all'art. 42 (1) lettera c), all'art. 42 (2) (3) e dall'art. 64 del Reg. (UE) n. 1303/2013.
Credith crunch	Termine inglese («stretta creditizia») che indica una restrizione dell'offerta di credito da parte degli intermediari finanziari (in particolare le banche) nei confronti della clientela (soprattutto imprese), in presenza di una potenziale domanda di finanziamenti insoddisfatta.
Destinatario finale	A norma del Reg. (UE) n. 1303/2013, una persona fisica o giuridica che riceve sostegno finanziario da uno SF
D.D.	Decreto Dirigenziale
D.G.R.	Delibera di Giunta Regionale

Effetto moltiplicatore (effetto leva)	«Il contributo dell'Unione a uno strumento finanziario è inteso a mobilitare un investimento globale che supera l'entità del contributo dell'Unione conformemente agli indicatori previamente definiti» (art. 140 del Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 (2) lettera d)). L'effetto leva dei fondi dell'UE è pari alla quantità di risorse finanziarie erogate ai destinatari finali diviso per l'importo del contributo dell'Unione. Nel contesto dei FSIE, l'effetto leva è la somma della quantità di finanziamento dei FSIE e delle ulteriori risorse pubbliche e private raccolte diviso per il valore nominale del contributo dei FSIE.
EIF	European Investments Fund - Fondo Europeo per gli Investimenti
Equity	Equity è un termine inglese che indica il capitale netto, cioè il valore al quale sarebbe rimborsata ciascuna azione se l'impresa venisse chiusa e le attività vendute.
EU	Unione Europea
Fase early stage	Fase di un finanziamento: l'early stage è la fase iniziale d'investimento nella vita di un'impresa.
Fase seed	Fase di un finanziamento: il seed è l'investimento nella primissima fase dell'idea d'impresa durante la quale il prodotto/servizio è ancora in fase concettuale o di prototipo, l'azienda ha un fabbisogno ridotto (che serve sostanzialmente a coprire le prime spese di sviluppo) ed è alle prese con il business plan, con le analisi di mercato e con la ricerca del personale.
Fase di start-up	Fase di un finanziamento: la fase di startup è quella di nascita dell'azienda, durante cui il prodotto o servizio viene sviluppato, se possibile brevettato, e viene sviluppata la strategia di marketing.
Fallimento di mercato	Viene definito come un'imperfezione nel meccanismo di mercato che ne impedisce l'efficienza economica
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEASR	Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale
FEI	Fondo Europeo per gli Investimenti
FEIS	Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici
FESR	Fondo di Sviluppo Regionale
FI-Compass	Fi-Compass è una piattaforma consultiva per il periodo 2014-2020 della Commissione Europea che nasce nel 2015 per sostituire ed ampliare le iniziative istituite nel periodo di programmazione precedente, ovvero JEREMIE (per le imprese), JESSICA (per lo sviluppo urbano e l'efficienza energetica) e JASMINE (per il microcredito).
Fondo evergreen	Strumento finanziario in cui i rendimenti da investimento vengono automaticamente reinseriti nel fondo totale, per garantire una costante disponibilità di capitale per gli investimenti.
Fondi SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).
Fondo di Fondi	Un Fondo istituito con l'obiettivo di fornire sostegno mediante un Programma o Programmi a diversi SF. Se gli SF sono attuati attraverso un Fondo di Fondi, l'organismo che attua il Fondo di Fondi è considerato l'unico beneficiario (Reg. (UE) n.1303/2013).
Fondo azionario	Acquisto da parte di un Fondo di quote di capitale emesse a favore degli investitori

Fondo di capitale di rischio (venture capital)	Un fondo di capitale di rischio è capitale finanziario privato generalmente destinato a imprese in fase di avviamento, ad alto potenziale e a rischio elevato. Un fondo di capitale di rischio realizza denaro apportando capitale nelle imprese in cui investe e che generalmente dispongono di tecnologia all'avanguardia.
Fondo di garanzia	Impiego delle risorse di un Fondo in funzione di garanzia finanziaria a sostegno di un credito richiesto da un'impresa.
Fondo di rotazione per prestiti	Un fondo di rotazione per prestiti si riferisce a una fonte di risorse da cui vengono assegnati crediti generalmente ad imprese il cui importo totale dipende dal valore iniziale del fondo e dai rimborsi dei prestiti erogati.
Fondo Tranched Cover	E' uno strumento di ingegneria finanziaria, ai sensi dell'art. 44 Regolamento (CE) 1083/2006 e degli artt. 43 e ss. del Regolamento (CE) 1828/2006, che permette alle imprese ammesse ad agevolazione di beneficiare di migliori condizioni di accesso al credito ottenendo tassi di interesse migliorativi rispetto all'andamento del mercato.
Fondo PMI	Fondo Regionale per lo Sviluppo delle PMI, Regione Campania
FSE	Fondo Sociale Europeo
GAFMA	Guidelines for SME Access to Finance Market Assessments elaborate dal Fondo Europeo per gli Investimenti
Gap finanziario	Lo squilibrio tra la domanda e l'offerta di risorse finanziarie
Garanzia	Un impegno scritto ad assumersi, in parte o nella sua interezza, la responsabilità del debito o dell'obbligazione o, ancora, del risultato positivo atteso, propri o di un terzo, nel momento in cui si verifichi un evento che determini l'inadempimento degli obblighi sottoscritti.
GBER	Regolamento Generale di Esenzione per Categoria
ICT	Information and Communication Technology
INDUSTRIA 4.0	L'espressione Industria 4.0 è collegata alla cosiddetta "quarta rivoluzione industriale". Resa possibile dalla disponibilità di sensori e di connessioni wireless a basso costo, questa nuova rivoluzione industriale si associa a un impiego sempre più pervasivo di dati e informazioni, di tecnologie computazionali e di analisi dei dati, di nuovi materiali, componenti e sistemi totalmente digitalizzati e connessi.
Intermediari finanziari	Gli intermediari finanziari sono soggetti, diversi dalle banche, ai quali l'ordinamento nazionale consente di erogare credito in via professionale nei confronti del pubblico nel territorio della Repubblica. Si tratta di soggetti la cui disciplina non è armonizzata a livello europeo e pertanto, fatta eccezione per l'ipotesi di soggetti controllati da banche comunitarie (cfr. art. 18 del TUB), non è consentito il mutuo riconoscimento in ambito UE. In base alla riforma del Titolo V del Testo unico bancario, entrata in vigore l'11 luglio 2015, gli intermediari finanziari sono ora autorizzati dalla Banca d'Italia all'esercizio dell'attività di concessione di finanziamento sotto qualsiasi forma - ivi incluso il rilascio di garanzie - e iscritti in un apposito albo previsto dall'art. 106 del TUB (come modificato dal D.lgs. n. 141/2010)
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
JASMINE	Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe - Azione comune a sostegno degli istituti di microfinanza in Europa
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - Risorse europee congiunte per le piccole e medie imprese
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane
LIFE	Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE 2014-2020) della Commissione Europea

Mezzanino	Il Mezzanino consiste in una forma di finanziamento che si colloca, considerando il profilo rischio/rendimento, in una posizione intermedia tra l'investimento in capitale di rischio e quello in capitale di debito, con una scadenza a medio termine generalmente superiore ai 5 anni.
Microcredito	Piccoli prestiti, generalmente fino a un massimo di 25 000 euro, concessi da istituti specializzati nel microcredito o da altri intermediari finanziari. Nel contesto della presente pubblicazione, lo scopo del microcredito è da associare all'attività economica di un'azienda.
MISE	Ministero Infrastrutture e Sviluppo Economico
MPMI	Micro Piccole e Medie Imprese
NCFF	Fondo di Finanziamento del Capitale Naturale (NCFF) - Strumento Finanziario della Commissione Europea e della BEI per contribuire agli obiettivi del programma LIFE
PASER	Piano d'Azione per lo Sviluppo Economico Regionale, Regione Campania
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMI	Piccole e Medie Imprese: imprese con un numero di dipendenti compreso fra 10 e 250 e un fatturato annuo fra 2 e 50 milioni di euro.
PO	Programma Operativo- documento che detta la strategia di uno Stato membro (PON) o di una regione (POR) per contribuire alla strategia Europa 2020 mediante il FESR, l'FSE e/o il Fondo di coesione, conformemente ai regolamenti e all'accordo di partenariato dello Stato membro (articoli 27 e 96 dell'RDC). Nell'ambito della cooperazione territoriale europea è un programma di cooperazione (articolo 8 del regolamento in materia di cooperazione territoriale europea). I programmi finanziati dal FEASR sono detti «programmi rurali».
PPP	Public Private Partnership - Partenariato Pubblico-Privato
RBLS	Regional Bank Lending Survey
RDC	Regolamento (UE) recante Disposizioni Comuni
RTDI	Research, Technology Development and Innovation
S3	Strategia Regionale di Innovazione per la Specializzazione Intelligente (RIS3) – Smart Specialisation Strategy
Seed Capital	Finanziamento fornito per studiare, valutare e sviluppare un progetto aziendale nella fase iniziale che precede quella di avvio. Queste due fasi insieme costituiscono le fasi iniziali di un'impresa (early stage).
SF	Strumenti Finanziari, vale a dire misure di sostegno finanziario dell'Ue fornite a titolo complementare dal bilancio per conseguire uno o più obiettivi strategici specifici dell'Ue. Tali SF possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio, e possono, se del caso, essere associati a sovvenzioni.
SIF	Strumenti di Ingegneria Finanziari
SME	Small and Medium Enterprise = Piccole e Medie Imprese
Spin-off	Con il termine spin-off ci si riferisce ad una nuova iniziativa imprenditoriale generata da parte di una o più persone, da un'organizzazione o da un'azienda pre-esistente. Gli spin-off si suddividono in due macro categorie: industriali e della ricerca.
Start-up	Nuova impresa che presenta una forte dose di innovazione e che è configurata per crescere in modo rapido secondo un business model scalabile e ripetibile

Strumento di condivisione del rischio (risk-sharing)	Uno SF che consente la condivisione di un determinato rischio tra due o più entità, se del caso in contropartita di una remunerazione convenuta.
TIC Value Chain	Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione Letteralmente "Catena del valore": è un modello introdotto da Michael Porter nel 1985 che permette di descrivere la struttura di una organizzazione come un insieme limitato di processi.
UEAPME	European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises
WBO	Workers Buy Out - Letteralmente significa "acquisizione da parte dei dipendenti" e si sostanzia in una serie di operazioni, di tipo societario e finanziario, finalizzate all'acquisizione di una azienda da parte dei suoi "lavoratori".

Indice delle Figure

Figura 1 - Italia e Campania – Andamento del PIL e delle principali componenti della domanda aggregata regionale in termini reali (1995=100).....	13
Figura 2 – Distribuzione provinciale dei Comuni interessati dallo strumento (DGR 560/2017)	17
Figura 3 – Distribuzione provinciale dei Comuni interessati dall'intervento non compresi in aree di crisi complessa (DD del 19/12/2016)	17
Figura 4 - Distribuzione provinciale dei Comuni della area di crisi industriale di Acerra e Mariglianese (leggi 80/2005 e 311/2004).....	17
Figura 5 - Aree di crisi industriale interessate della DGR 560/2017 e sistemi locali del lavoro	18
Figura 6 - Aree di crisi industriale interessate della DGR 560/2017, specializzazione produttiva e livello di disoccupazione	22
Figura 7 - Andamento degli Indici di sviluppo finanziario nel Mezzogiorno (Centro Nord = 100)	29
Figura 8- Campania: flusso dei nuovi prestiti alle imprese (valori in milioni di euro)	34
Figura 9 - Fasi di attuazione del Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale	45
Figura 10 – Localizzazione delle aree di crisi industriale	46
Figura 11 – Finanziamenti deliberati per investimenti ordinari e 4.0	58
Figura 12 - Le opzioni di gestione degli strumenti	61

Indice delle Tabelle

Tabella 1 – Risorse finanziarie a valere sull'Accordo di Programma MISE-Regione Campania-Invitavia	11
Tabella 2 – Campania e Italia. Prodotto Interno Lordo in termini reali (valori in milioni di euro)	14
Tabella 3 – DGR 560/2017: Comuni target.....	17
Tabella 4 - Sistemi locali del lavoro interessati dall'intervento: caratteristiche produttive prevalenti all'anno 2011 (Fonte: Istat)	19
Tabella 5 - Sistemi Locali del lavoro interessati dalla DGR 560/2017. Indicatori statistici del mercato del lavoro. Anno 2017 e variazioni del biennio 2015-2017	21
Tabella 6 - Imprese Industriali e Credito (percentuali di imprese).....	27
Tabella 7 - Imprese delle Costruzioni e Credito (percentuali di imprese)	27
Tabella 8 - Indici di sviluppo finanziario (valori in miliardi di euro).....	28
Tabella 9- Campania: Prestiti alle Imprese per Branchia di attività economica. (2010=100)	30
Tabella 10 - Campania: Prestiti di Banche e Società finanziarie alle Imprese (consistenze di fine periodo in milioni di euro)	31
Tabella 11 - Campania - Prestiti a Società non finanziarie e Famiglie produttrici (migliaia di euro)	31
Tabella 12 - Campania: condizioni della Domanda e dell'Offerta di Credito a Imprese e Famiglie	32
Tabella 13 - Prestiti alle Imprese per forma tecnica (variazioni % sui 12 mesi)	33
Tabella 14 - Campania: qualità del credito (1) (valori percentuali)	35
Tabella 15 - Tassi attivi sui finanziamenti per cassa*	36
Tabella 16 - Graduatoria del Bando per l'aree di crisi in Campania - DM 24 settembre 2010	52
Tabella 17 - Aziende ammesse alle agevolazioni del Bando per le aree di crisi in Campania - DM 24 settembre 2010	52
Tabella 18–SIF Prospetto di sintesi 2007-2013	60
Tabella 19 - Indicatori di realizzazione cui si riferisce l'azione 3.2.1 del PO Campania FESR 2014 - 2020:.....	66
Tabella 20 - Indicatori di risultato di riferimento dei Risultati Attesi collegati all'azione	66
Tabella 21 - Indicatori di risultato di riferimento dei Risultati Attesi collegati all'azione	66

Introduzione

Il presente Rapporto di Valutazione ex-ante dello Strumento Finanziario Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti agevolati a favore dei programmi di investimento produttivo in aree di crisi in Campania è redatto ai sensi dall'Articolo 37 (2) del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante Disposizioni Comuni (Reg. (UE) n. 1303/2013).

Il Rapporto si inserisce nel quadro generale della Valutazione ex-ante degli strumenti finanziari POR FESR 2014-2020 elaborata nel corso del 2017 (1) con la finalità di offrire, in base alle previsioni degli obiettivi tematici, un inquadramento dei prodotti finanziari più adeguato alla caratterizzazione dell'azione ed ai risultati che si intendono raggiungere rispetto ai gap finanziari del mercato del credito, e del valore aggiunto degli interventi specifici attivabili.

L'oggetto della presente valutazione è l'analisi ex ante degli interventi di riconversione e riqualificazione produttiva di cui alla legge 15 maggio 1989, n. 181 nelle aree di crisi industriale della regione Campania in base all'Accordo di Programma sottoscritto il 22/12/2017 tra il Ministero dello Sviluppo Economico, la Regione Campania e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. (INVITALIA). Tale Accordo discende dalla necessità di designare risorse finanziarie al sostegno di programmi di investimento localizzati nei territori riconosciuti quali aree di crisi industriale non complessa (Decreto Direttoriale 19 dicembre 2016) e nei territori delle aree di crisi di Marcianise e di Acerra come individuati, rispettivamente, ai sensi della legge 30 dicembre 2004 n.311, comma 265 e del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in Legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 11, cc. 8-9 e dal DPCM del 7.7.2005.

I programmi di investimento richiamati nell'Accordo sono, principalmente, quelli le cui domande di agevolazione presentate ai sensi del decreto direttoriale MISE del 24 febbraio 2017 risultano sospese per esaurimento delle risorse disponibili. L'Accordo prevede altresì l'apertura di uno sportello dedicato al finanziamento delle domande di agevolazione per programmi di investimento localizzati nelle aree di crisi della regione Campania nel caso in cui le risorse designate risultino superiori rispetto al fabbisogno già rilevato.

L'inquadramento programmatico discende dalla DGR Campania n.560 del 11/09/2017 che ha inteso aderire all'Accordo di Programma su richiamato con le seguenti finalità:

- finanziare i programmi di investimento localizzati nei territori delle aree di crisi non complessa della regione Campania le cui domande di agevolazione, presentate ai sensi del decreto direttoriale del MISE del 24 febbraio 2017, risultano sospese per esaurimento delle risorse nazionali disponibili;
- destinare in via prioritaria, attraverso la pubblicazione di uno specifico avviso, una quota pari al 20% delle risorse in perenzione amministrativa di cui alla legge 14 maggio 2005, n.80, al finanziamento dei progetti di investimento da realizzare nei territori dell'area di crisi di Acerra che non risultano selezionati tra le aree di crisi industriale non complessa;
- utilizzare le eventuali risorse residue disponibili a seguito del finanziamento delle istanze sospese e dei progetti di investimento di cui al punto precedente per il

¹ L'Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Campania ha prodotto, durante il 2017, due rapporti valutazione ex ante per il POR FESR 2014-2020. Il primo, consegnato ad aprile 2017, riguarda l'analisi delle modalità di applicazione degli strumenti finanziari in relazione alle previsioni degli obiettivi tematici del programma. "Valutazione ex ante Strumenti Finanziari POR FESR 2014-2020: Inquadramento generale per obiettivo tematico". Il secondo, consegnato a dicembre 2017, fornisce un approfondimento, rispetto al primo rapporto su specifiche dinamiche, quali l'efficientamento energetico, sviluppo urbano e ricerca innovazione, e l'aggiornamento delle informazioni relative alle imprese e il mercato del credito in base agli ultimi dati disponibili. Nell'ambito del POR FSE 2014-2020, il NVVIP ha prodotto il rapporto di valutazione ex ante relativo allo strumento finanziario Fondo Rotativo Cooperative WBO. Nel febbraio 2018 il NVVIP ha prodotto il rapporto di valutazione ex ante relativo allo strumento finanziario Fondo Misto relativo al sistema dell'artigianato. Nel rapporto presente, il riferimento al rapporto generale riguarda il documento "Valutazione ex ante Strumenti Finanziari POR FESR 2014-2020: Inquadramento generale per obiettivo tematico" aggiornato a dicembre 2017.

finanziamento, in conformità alla disciplina della legge 181/1989 e ss.mm.ii., di progetti di investimento da realizzare nei territori riconosciuti, ai sensi del decreto Mise 19/12/2016, quali aree di crisi non complessa e come pure nei comuni dell'area di Marcianise di cui alla L.311/04 e dell'area di Acerra di cui alla L.80/05.

Le misure per il sostegno dei programmi di investimento in aree di crisi sono finanziate nell'ambito dell'Obiettivo Specifico 3.2 "Sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive" del POR FESR 2014-2020 Campania, attraverso la linea di azione 3.2.1 che prevede "Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese".

L'allocazione delle risorse finanziarie, programmate per 40 Mln di euro a valere sulla linea di azione 3.2.1, è sostenuta da ulteriori 5 Mln di euro provenienti dalle assegnazioni di cui al Patto per lo Sviluppo della Regione Campania - Fondi FSC 2014-2020, intervento strategico "Programmi Aree Crisi e Crisi industriale".

L'Accordo di programma definisce anche gli impegni finanziari del MISE per un totale di 67.613.249,00, così ripartiti:

- euro 18.433.249,00, a valere sulle risorse destinate dal Decreto Ministeriale 31 gennaio 2017 agli interventi disciplinati da accordi di programma (euro 5.868.198,00 di cui all'art. 1, lettera c, ed euro 12.565.051,00 di cui al medesimo art. 1, lettera d) per gli interventi localizzati nei territori della regione Campania riconosciuti quali aree di crisi industriale non complessa ai sensi del Decreto Direttoriale 19 dicembre 2016;
- euro 49.180.000,00, attualmente in perenzione amministrativa, a valere rispettivamente, per euro 17.680.000,00, sulle risorse della legge 30 dicembre 2004, n. 311, destinate all'area di Marcianise e, per euro 31.500.000,00, sulle risorse della legge 14 maggio 2005, n. 80, destinate all'area di crisi di Acerra così come individuata ai sensi del citato art. 11 della legge 80/2005 e del DPCM del 7.7.2005, da utilizzare in conformità ai previsti vincoli territoriali.

Complessivamente, le risorse finanziarie per le finalità esplicitate nell'Accordo di Programma sono pari a 112.613.249,00 euro a valere su diverse fonti di finanziamento come riportato nella tabella seguente.

Tabella 1 – Risorse finanziarie a valere sull'Accordo di Programma MISE-Regione Campania-Invitalia

Risorse finanziarie	Fonte di finanziamento	Dispositivo attuativo
5.868.198,00	Fondo per la crescita sostenibile	DM 31 01 2017 - Riparto risorse per accordi di programma
12.565.051,00	PON «Imprese e competitività» 2014-2020 FESR, Asse III-Competitività PMI	
18.433.249,00	Totale DM 31 01 2017	
17.680.000,00	legge 30 dicembre 2004, n. 311	riparto risorse per l'area di Marcianise
31.500.000,00	legge 14 maggio 2005, n. 80	riparto risorse per l'area di Acerra
67.613.249,00	Totale Risorse MISE	
40.000.000,00	POR Campania FESR 2014-2020	Asse III Ob. 3.2 Az.3.2.1
5.000.000,00	Patto per lo sviluppo della Regione Campania – Fondi FSC 2014-2020	intervento strategico "Programmi Aree Crisi e Crisi industriale";
45.000.000,00	Totale risorse Regione Campania	
112.613.249,00	Totale Risorse Accordo	

Fonte: Elaborazione NVVIP su documentazione fornita dalla Direzione Generale per lo sviluppo economico e le attività produttive

La nota del MISE del 24 maggio 2018 configura il sostegno ai programmi di investimento, attraverso la concessione di finanziamenti agevolati, nella forma di strumento finanziario ai sensi dell'art. 38 del Regolamento UE 1303/2013. L'allocazione delle risorse finanziarie a valere sul

POR Campania FESR 2014-2020 nel fondo rotativo, ex 181/1989 e ss.mm.ii, attiva l'art. 37 del Regolamento citato relativo alla stesura della valutazione ex-ante specifica per il programma regionale a seguito dell'allocazione delle risorse a valere sulla azione 3.2.1.

Lo schema dello strumento prodotto in attuazione dell'Accordo di programma è definito dalla legge 15 maggio 1989, n. 181, individuato dal MISE come strumento di attuazione dell'azione 3.2.1 del PON imprese e competitività 2014-2020. Tale strumento prevede la combinazione di un contributo a fondo perduto con il cofinanziamento delle imprese nella misura del 25% e di un finanziamento a tasso agevolato nella misura del 50% dell'investimento richiesto.

La struttura del rapporto è articolata secondo gli elementi richiamati dall'art. 37 Regolamento (CE) 1303/2013 che impostano la valutazione ex-ante degli Strumenti Finanziari secondo due blocchi interrelati (Kraemer-Eis & Lang, 2015): l'analisi del mercato, in termini di strutturazione della domanda e dell'offerta per giustificare l'investimento tramite lo strumento finanziario individuato, inquadrata anche in un'analisi qualitativa del valore aggiunto, e l'implementazione legata agli aspetti della strategia di investimento proposta e dei risultati attesi.

Per quanto riguarda la prima parte, ad integrazione dell'analisi prodotta nel rapporto generale, l'analisi della domanda del credito per il PMI è aggiornata secondo gli ultimi andamenti del mercato. L'analisi di contesto è focalizzata sulla caratterizzazione socioeconomica delle aree di crisi come definite e individuate in diversi atti normativi nazionali e regionali.

La verifica dell'esistenza di condizioni di fallimento di mercato, a causa di gap finanziario, per il sistema produttivo localizzato nelle aree di crisi porta a definire gli elementi rilevanti che connotano il valore aggiunto dello strumento combinato.

Per quanto concerne le lezioni apprese dalla passata programmazione, una sezione è dedicata all'analisi degli strumenti già utilizzati, evidenziandone i fattori di successo e le criticità di implementazione al fine di orientare la definizione di scenari della strategia di implementazione proposta.

1 Analisi del contesto e della domanda potenziale

1.1 Il quadro macroeconomico

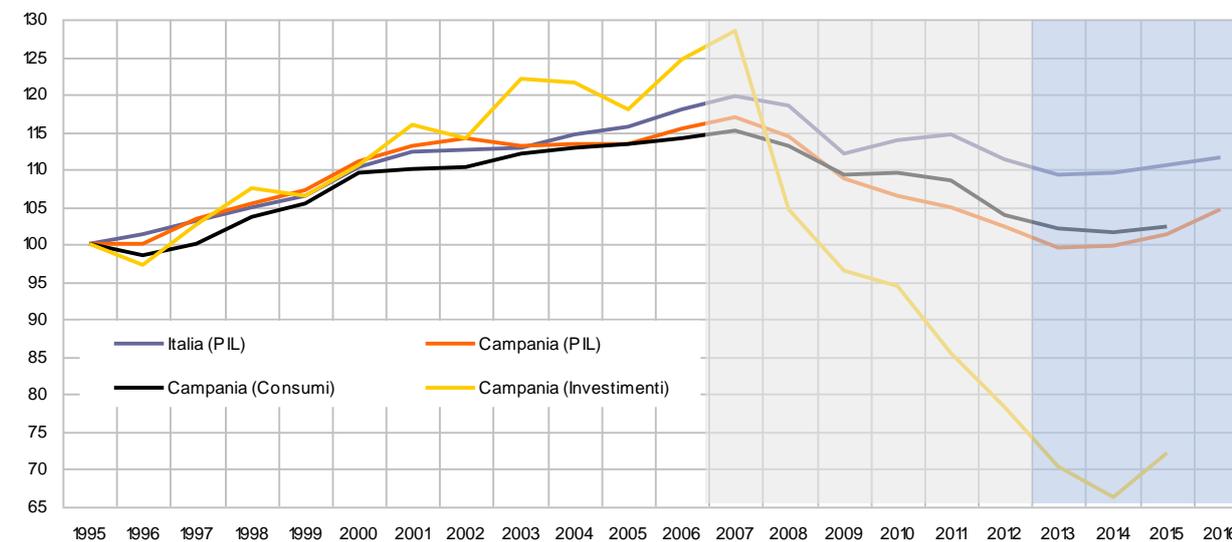
Per quanto concerne l'analisi del contesto di riferimento, lo studio intende fornire una misura – in termini qualitativi e, se possibile, anche quantitativi – degli attuali fabbisogni di finanziamento dei soggetti/aree/settori oggetto di analisi.

Nello specifico, la valutazione ex ante dello strumento finanziario in esame (prestiti a tasso agevolato in combinazione con sovvenzioni a fondo perduto in conto impianti) deve tener conto dei fabbisogni registrabili presso i destinatari – rappresentati fondamentalmente dalle imprese localizzate nelle aree di crisi “non complessa” della Campania e, nello specifico, nei comuni e nei territori all'uopo individuati ai sensi del decreto direttoriale 19 dicembre 2016 del MiSE - e, quindi, deve potersi basare su un'analisi specifica in grado di verificare la rilevanza di quelle condizioni di “fallimento di mercato” che giustificano un'azione, anche pubblica, di promozione e sostegno degli investimenti.

In definitiva, quest'analisi è indispensabile sia per valutare l'effettiva capacità del sistema socioeconomico di riferimento di assorbire gli aiuti, sia per verificare l'aderenza ai bisogni, i livelli di condizionamento e l'incidenza che potrà essere realisticamente associata allo strumento finanziario individuato. In questo quadro, le politiche pubbliche rivolte a preservare l'apparato produttivo esistente, difendere i livelli occupazionali e, soprattutto, potenziare le attività economiche e incrementare i fattori di riconoscibilità, attrattività e sviluppo dell'economia e della società regionale, devono fronteggiare, anche in Campania, condizioni strutturali e bisogni sempre molto rilevanti che la crisi degli ultimi anni ha reso sensibilmente più acuti.

La recessione del prodotto che l'Italia ha conosciuto almeno fino al 2014 si presenta ancora molto profonda e grave, a livello sia nazionale che nelle principali articolazioni (innanzitutto regionali) del territorio.

Figura 1 - Italia e Campania – Andamento del PIL e delle principali componenti della domanda aggregata regionale in termini reali (1995=100)



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati ISTAT

Soprattutto le regioni “meno sviluppate” del paese, infatti, si trovano, ancora nel 2014, nella parte più bassa (o appena sopra il limite inferiore) di una lunga e grave fase recessiva del ciclo economico che ha bruscamente interrotto la “crescita”, sia pur moderata, dei primi anni del 2000 e che ha riportato indietro i livelli di sviluppo (e il Prodotto Interno Lordo) - nazionale e, soprattutto, regionale - fino a valori, per la Campania, addirittura precedenti il 1995. Una crisi segnata, soprattutto, da una profonda depressione degli investimenti che, dal “picco” del 2007, sono calati drammaticamente lungo tutto il periodo (2008-2014), arrivando alla fine, ad un

valore, in termini reali, di poco superiore al 65% di quello registrato vent'anni prima (13.451 contro 20.323 milioni di euro).

Ciò nondimeno, negli ultimi anni (2015 e seguenti) il Prodotto Interno Lordo è tornato a crescere, innanzitutto in Italia, mostrando una ripresa sempre più stabile - per quanto ancora modesta (inferiore all'1% sia nel 2015 che nel 2016) - sostenuta dall'aumento della spesa per Consumi delle famiglie (2% e 1,5%) ma, soprattutto, dall'espansione degli Investimenti fissi (1,9% e 2,8%) e, ancor di più, dalla crescita della domanda mondiale e, quindi delle Esportazioni (4,4% e 2,4%).

Il rilancio degli investimenti rappresenta un fattore che, come si vede, ha interessato positivamente anche l'economia regionale (+9% nel 2015), sotto la spinta di un consistente incremento della spesa pubblica in conto capitale, a sua volta determinato dall'aumento degli investimenti fissi nell'ultimo anno nel quale è stato possibile impiegare i fondi comunitari relativi al ciclo di programmazione 2007-2013.

Una condizione e uno scenario nuovo che si sono riflessi in aspettative di crescita e in una prospettiva di sviluppo (sebbene sempre molto "esposta" e molto fragile) che ha comportato, anche e soprattutto in Campania, una svolta e una ripresa dell'attività economica, contrassegnata da tassi di incremento del PIL particolarmente rilevanti e continui (1,7% e 3,2%, rispettivamente nel 2015 e nel 2016) e dall'aumento corrispondente della domanda di fattori (innanzitutto, lavoro e occupati) necessari in partenza per sostenere e rendere possibile la crescita del prodotto.

Un'evoluzione positiva che è proseguita anche negli anni più recenti, per quanto con tassi di crescita dell'attività economica e del Valore aggiunto industriale in netta diminuzione nel 2017 e con una brusca inversione della spesa per investimenti pubblici sensibilmente in calo nell'ultimo triennio.

Pur all'interno di questa nuova congiuntura, lo stato dell'economia regionale continua a risentire di un ritardo strutturale nei confronti del resto del Paese. Un deficit di dotazioni e di competitività che, peraltro, si è andato aggravando con la crisi, determinando un abbassamento vistoso del reddito e delle risorse disponibili, e finendo per ridurre il già modesto contributo della Campania al Prodotto Interno Lordo nazionale (dal 6,6% del 2007 al 6,3% del 2016), con una perdita complessiva di valore pari a quasi 12 miliardi di euro.

Tabella 2 – Campania e Italia. Prodotto Interno Lordo in termini reali (valori in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Italia	1.687.143	1.669.421	1.577.903	1.604.515	1.613.767	1.568.274	1.541.172	1.542.924	1.558.317	1.573.002
Campania	111.578	109.220	103.765	101.521	100.087	97.611	94.971	95.140	96.753	99.829
Italia (var.%)	1,5	-1,1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	1,0	0,9
Campania (var.%)	1,3	-2,1	-5,0	-2,2	-1,4	-2,5	-2,7	0,2	1,7	3,2
Campania/Italia	6,61	6,54	6,58	6,33	6,20	6,22	6,16	6,17	6,21	6,35

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Conti Nazionali e Conti Economici Territoriali (dicembre 2017)

Una contrazione molto marcata che conferma e approfondisce una condizione "di partenza" ben nota, su cui, evidentemente, anche le politiche di sviluppo (regionali, nazionali ed europee) sono riuscite ad incidere con difficoltà e con risultati ancora modesti: l'inadeguatezza e lo squilibrio dei meccanismi da cui dipende la formazione del reddito rispetto ai fabbisogni e alla dimensione (demografica e sociale) della domanda che, nello stesso periodo, non sono certo diminuiti.

Soltanto in Campania, infatti, risiede quasi un decimo dell'intera popolazione italiana, in lieve calo nell'ultimo periodo ma, comunque, ben al di sopra del peso che la regione riveste sul piano territoriale, dell'apparato produttivo e dell'offerta. Alla fine, il risultato di questa dinamica si riflette nella disponibilità, per ciascun abitante della regione, di un volume di risorse (PIL procapite) a prezzi correnti che, in crescita continua negli ultimi anni - da 16.972€ del 2013,

fino a 18.217€ del 2016 – soltanto alla fine del periodo si è riportato vicino al valore registrabile prima della crisi (18.225€ nel 2008).

Ciò ha prodotto un arretramento del reddito medio disponibile (13.020€ per abitante) rispetto al corrispondente valore misurabile nel resto del Paese, che è passato dal 72,3% del 2007 al 70,4% del 2013 e al 71,5% del 2016, con un peggioramento sensibile della condizione socioeconomica e del livello di benessere della popolazione. In particolare, benché la quota di famiglie indebitate, in Campania, sia tra le più basse del paese - per effetto della minore diffusione dei mutui abitativi e del credito al consumo - è rilevante sottolineare come la "vulnerabilità" finanziaria di questo settore sia cresciuta notevolmente nel periodo, con l'incidenza delle famiglie "con arretrato sui mutui" che è passata dal 4% nel 2008 a più del 12% nel 2015.

Un'evoluzione negativa che - partendo da un dato di per sé già insufficiente rispetto alle necessità ed al peso della comunità regionale - ha raggiunto, con la crisi, livelli allarmanti, non tanto e non solo per gli inevitabili effetti (diretti) sul prodotto e sul reddito, quanto soprattutto per la sensibile contrazione di quel sistema di attività in grado di alimentare gli investimenti, la domanda di lavoro, forniture e beni intermedi ed il mercato dei servizi alle imprese. Infatti, mentre in Italia il valore aggiunto prodotto dalle attività industriali si attesta intorno ai 3.700€ per abitante (senza variazioni sostanziali nel decennio della crisi), in Campania lo stesso indicatore arriva a misurare, rispettivamente, 1.386€ nel 2000, 1.230€ nel 2010 e 1.490 nel 2015, dunque sempre molto al di sotto del contributo (al reddito) pro-capite, determinato dall'industria nella media del Paese.

In questa condizione, anche per i segnali di ripresa sempre più evidenti nell'ultimo periodo, gli strumenti a disposizione - e, fra questi, anche quelli "finanziari", indirizzati a fornire contributi mirati e a trasferire risorse a beneficio di progetti imprenditoriali tramite prestiti, garanzie, ingresso nel capitale azionario e altri meccanismi di assunzione del rischio - devono potersi misurare con la consistenza e l'articolazione specifica dell'apparato economico e produttivo di riferimento.

Al riguardo, nonostante la misura certamente critica degli indicatori appena evidenziati, la Campania rimane comunque la prima realtà industriale nell'ambito delle regioni della Convergenza, sebbene con una base manifatturiera messa nettamente a rischio - e fortemente ridimensionata in termini assoluti - dalla profondità e dalla durata del calo della domanda. La condizione di prolungata recessione che ha contrassegnato l'ultimo quinquennio e che trova riscontro nell'andamento del PIL regionale a partire dal 2008, ha determinato, infatti, una caduta intensa e persistente dei livelli di attività, tale da allontanare la Campania dal trend di crescita medio nazionale, ma non è riuscita ad alterare la posizione relativa della regione nel panorama meridionale.

In altri termini, se nel 2000 la Campania valeva all'incirca il 34,7% del PIL totale delle regioni della Convergenza, questo peso non si è sostanzialmente modificato nemmeno dopo l'insorgere della crisi, oscillando, nel periodo in esame, tra il 35,1% del 2008 e il 35,8% del 2016.

Il processo di deindustrializzazione - iniziato peraltro ben prima del 2008 - è proseguito quindi senza particolari accelerazioni anche negli ultimi anni ed ha interessato tutti i territori del Paese (nelle aree più sviluppate come in quelle in ritardo di crescita), mantenendo pressoché inalterate le posizioni relative e, quindi, confermando, pur con qualche limatura, il ruolo predominante della Campania nell'ambito delle regioni del Mezzogiorno.

Anche il Valore Aggiunto prodotto dall'insieme delle attività industriali ha conservato il medesimo peso sul corrispondente aggregato misurabile per le quattro regioni della Convergenza (rispettivamente, il 32% in totale e il 36% per le sole imprese manifatturiere), a dimostrazione del fatto che la crisi, nonostante l'evidente inasprimento manifestatosi negli ultimi anni, non sembra aver avuto effetti significativi sui livelli di competitività relativa, almeno all'interno del gruppo delle regioni in ritardo.

Dal punto di vista dello Strumento Finanziario in esame, la condizione attuale dell'economia regionale e i corrispondenti interventi di promozione e sostegno sottolineano la centralità di almeno due fattori indispensabili per un'adeguata identificazione del contesto di riferimento e della domanda potenziale:

- in primo luogo, il **sistema delle imprese** operanti all'interno degli specifici territori identificati della regione (le aree di crisi "non complessa"), intesi come il luogo in cui la combinazione di differenti risorse, particolari condizioni di contesto e diversi asset ha dato origine a processi di trasformazione e ad un complesso di attività, fabbisogni e potenzialità assolutamente "distintivi" e certamente suscettibili di essere sostenuti, riqualificati e offerti in maniera profittevole sul mercato;
- in secondo luogo, il **credito**, vale a dire una soddisfacente provvista di mezzi finanziari per l'investimento e l'esercizio, che rappresenta uno dei fattori più "critici" nell'attuale situazione di sensibile restrizione dell'offerta e, anche, uno degli strumenti cardine dell'azione pubblica di compensazione e sviluppo.

1.2 Le aree di crisi non complessa

I comuni interessati dall'intervento sono stati individuati con Delibera di Giunta Regionale 560/2017 a partire dall'elenco dei *Comuni delle aree di crisi industriale non complessa* definiti attraverso il decreto direttoriale del 19 dicembre 2016 del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE)².

La citata DGR, ai fini della individuazione dei destinatari dello strumento, ha ripreso l'elenco dei 256 *Comuni delle aree di crisi industriale non complessa* ed ha aggiunto ulteriori 151 Comuni, in ragione della continuità territoriale e della reciproca integrazione degli insediamenti produttivi. Nel novero dei *Comuni delle aree di crisi industriale non complessa* (di cui al citato decreto direttoriale del MiSE), infatti, è possibile riconoscere una ampia area in cui già insistono, in conseguenza di leggi nazionali, le aree di crisi industriale complessa di Acerra e Marcianise.

In entrambi gli elenchi è presente il Comune di Napoli che viene preso in considerazione sia tra le aree di crisi industriale non complessa che in quella complessa a seconda delle zone censuarie.

Il risultato ultimo è l'apertura dello strumento finanziario ad un totale di 406 Comuni (Tab. 3).

² Il Decreto del 4 agosto del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) ha stabilito l'ammissione alle agevolazioni di cui alla legge n. 181 del 15 maggio 1989, delle aree di crisi industriale non complessa. Le condizioni e le modalità per l'attuazione degli interventi per le situazioni di crisi industriale non complessa che presentano, comunque, impatto significativo sullo sviluppo e l'occupazione nei territori interessati sono fissate su base statistica. Spetta alle Regioni proporre l'elenco dei **sistemi locali del lavoro (SLL)** da candidare alle agevolazioni individuati sulla base dei seguenti indicatori ISTAT:

- Specializzazione produttiva prevalente: SLL del «made in Italy» e della «manifattura pesante», i «non specializzati» e i «non manifatturieri». Nell'ambito di questi ultimi sono esclusi i «sistemi locali turistici» e i «sistemi locali a vocazione agricola»
- Combinazione del tasso di occupazione e di disoccupazione 2014: SLL che presentano combinazioni occupazionali non ottimali
- Variazione occupazione e disoccupazione rispetto alla media 2008-14: SLL che presentano combinazioni occupazionali non ottimali
- Produttività del lavoro 2012 (valore aggiunto per addetto): produttività del lavoro inferiore alla media nazionale
- Con il decreto direttoriale 19 dicembre 2016 il MiSE ha pubblicato l'elenco dei territori che possono accedere alle agevolazioni per le aree di crisi industriali non complesse.

Tabella 3 – DGR 560/2017: Comuni target

Territorio	Comuni destinatari dallo strumento (n)		
	inclusi in aree di crisi non complessa (ex DD MiSE del 19/12/2016)	non inclusi in aree di crisi industriale non complessa	TOTALE
Avellino	95	13	108
<i>di cui nell'area di crisi di Acerra**</i>	55	13	68
Benevento	40	22	62
<i>di cui nell'area di crisi di Acerra</i>	39	22	61
Caserta	42	50	92
<i>di cui nell'area di crisi di Acerra</i>	38	50	88
<i>di cui nell'area di crisi di Marcianise**</i>	1	-	1
Napoli*	37	55	92*
<i>di cui nell'area di crisi di Acerra</i>	38	55	93
Salerno	42	11	53
<i>di cui nell'area di crisi di Acerra</i>	28	11	39
CAMPANIA	256	151	406*
<i>di cui nelle aree di crisi di Acerra e Marcianise</i>	198	151	349

Fonte: elaborazione NVVIP su dati MiSE e Regione Campania

Note:

** L'Area di crisi industriale di Acerra è individuata con legge 80/2005 e quella di Marcianise con legge 311/2004.

* Il valore totale è inferiore alla somma dei valori parziali poiché il Comune di Napoli è presente in entrambi gli elenchi.

La provincia maggiormente interessata è quella avellinese (26% dei Comuni destinatari e 37% di tutti i comuni in crisi industriale non complessa) mentre l'ampio coinvolgimento della provincia napoletana e di quella casertana è strettamente connesso alla estensione a favore dei comuni delle aree di crisi industriale di Acerra e Marcianise già individuate con legge nazionale (Figure).

Figura 2 – Distribuzione provinciale dei Comuni interessati dallo strumento (DGR 560/2017)

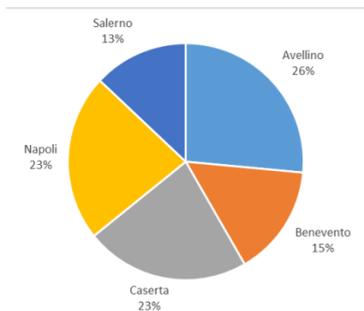


Figura 3 – Distribuzione provinciale dei Comuni interessati dall'intervento non compresi in aree di crisi complessa (DD del 19/12/2016)

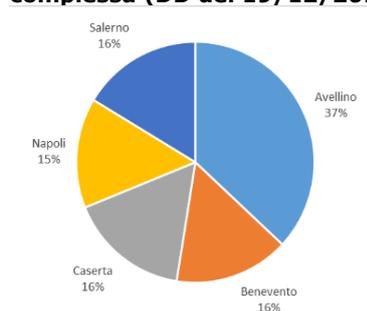
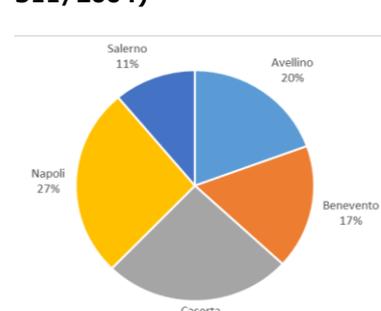


Figura 4 - Distribuzione provinciale dei Comuni della area di crisi industriale di Acerra e Marcianise (leggi 80/2005 e 311/2004)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MiSE e Regione Campania

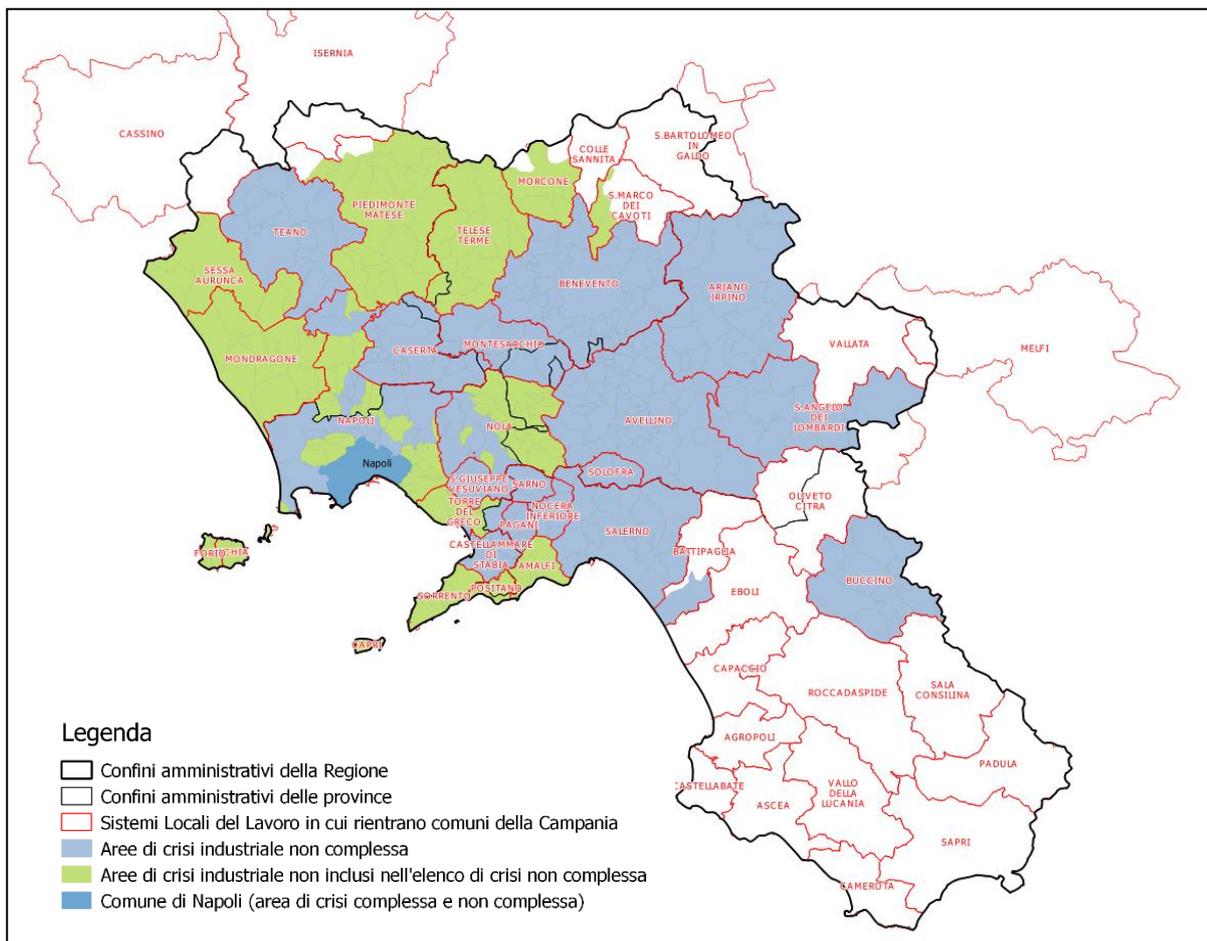
Le aree selezionate dalla DGR 560/2017³ insistono su 31 sistemi locali del lavoro (SLL)⁴ che coprono oltre 9.000 kmq e interessano una popolazione di oltre 2.800 abitanti (dati Istat per la definizione dei SLL riferiti all'anno 2011).

³ Vedi nota precedente.

⁴ La geografia dei sistemi locali del lavoro è definita dall'Istat sulla base dei dati di pendolarismo giornaliero casa-lavoro rilevati in occasione del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2011. In ragione della metodologia adoperata per la definizione di ciascun SLL è possibile che lo stesso ricomprenda Comuni appartenenti a più

In termini generali, anche in considerazione della metodologia con cui sono stati selezionati i Comuni destinatari dello strumento, ogni SLL può essere considerato, nella sua interezza, un unico territorio target caratterizzato dalla forte integrazione socio-produttiva, come dimostra l'estensione spaziale che talvolta eccede i confini amministrativi. A rafforzare tale tesi si evidenzia che, a livello regionale, è possibile osservare che alcuni Comuni gravitano verso aree produttive extra-regionali di Lazio, Molise, e Basilicata (SLL di Cassino, Isernia, Melfi), così come alcune aree regionali rappresentano un polo di attrazione di comuni lucani e pugliesi (il caso dei SLL di San Bartolomeo in Galdo e Sant'Angelo dei Lombardi). Sembra dunque opportuno, mutuando i principi dei modelli di sistema locale territoriale, procedere nell'analisi territoriale dei singoli SLL tenendo insieme i numerosi comuni destinatari dello strumento (indipendentemente dalla diversificazione in crisi complessa e non complessa).

Figura 5 - Aree di crisi industriale interessate della DGR 560/2017 e sistemi locali del lavoro



Fonte: elaborazione NVVIP su dati Istat

Il quadro che emerge dai dati, oramai statici, forniti dall'Istat, è quello di sistemi locali territoriali fortemente caratterizzati non soltanto dalla specializzazione produttiva ma, in estrema ratio, dalla resilienza. I SLL inquadriati come "storici" risultano, infatti, in crisi – San Marco de Cavoti, Solofra – ma con performance commerciali non negative. Tra i SLL considerati "nuovi" o "riorganizzati" – Ariano Irpino, Battipaglia, Buccino, Montesarchio – è possibile rilevare anche il peggioramento delle dinamiche dell'export⁵.

di una Regione. Per approfondimenti sulla definizione, sulle principali caratteristiche e sugli aspetti metodologici relativi alla definizione dei sistemi locali del lavoro si rimanda al Comunicato stampa dell'Istat del 17 dicembre 2014.

⁵ Quanto commentato riporta le definizioni utilizzate dall'Istat nel Rapporto sui SLL pubblicato nel 2015 (basato su dati del 2011). Le codificazioni fornite dall'Istat, con cui sono classificati i SLL, consentono una loro classificazione sulla base di comparazioni effettuate a livello nazionale.

La produttività più elevata si registra nei SLL "non specializzati" o "non specializzati in attività manifatturiere" (Capri, Positano, Caserta, Napoli, Salerno, Sessa Aurunca) – oltre che in due SLL del "sistema manifatturiero" (Sant'Angelo dei Lombardi e Teano).

Tabella 4 - Sistemi locali del lavoro interessati dall'intervento: caratteristiche produttive prevalenti all'anno 2011 (Fonte: Istat)

Denominazione SLL	Classe di SLL Gruppo di SLL	N° di comuni	Valore aggiunto per addetto in migliaia di euro	Costo del lavoro	Apertura commerciale	Bilancia commerciale	Performance dell'export	Dinamiche dell'export
AMALFI	sistema non manifatturiero	48	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	2,4 - 10,3	Prevalenza import	1,0 - 5,9	Dinamica positiva
ARIANO	sistema locale turistico	5	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Forte prevalenza export	6,0 - 20,2	Dinamica positiva
IRPINO	sistema del made in Italy							
SLL "Nuovo/riorganizzato e vincente"	sistema locale dell'agro-alimentare							
AVELLINO	sistema della manifattura pesante	15	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Prevalenza import	6,0 - 20,2	Dinamica negativa
BATTIPAGLIA	sistema locale dei mezzi di trasporto	14	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Forte prevalenza export	6,0 - 20,2	Dinamica positiva
SLL "Nuovo/riorganizzato e vincente"	sistema locale della petrolchimica e della farmaceutica							
BENEVENTO	sistema non manifatturiero	3	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	2,4 - 10,3	Prevalenza export	1,0 - 5,9	Dinamica positiva
BUCCINO	sistema locale urbano non specializzati	5	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	2,4 - 10,3	Forte prevalenza export	1,0 - 5,9	Dinamica negativa
SLL Nuovo "In espansione territoriale e in tenuta occupazionale"	sistema locale dell'agro-alimentare							
CAPRI	sistema non manifatturiero	5	33,7 - 44,9	34,6 - 38,1	2,4 - 10,3	Prevalenza export	1,0 - 5,9	Dinamica positiva
CASERTA	sistema locale turistico	18	33,7 - 44,9	24,2 - 31,2	2,4 - 10,3	Prevalenza export	1,0 - 5,9	Stabile
CASTELLAMARE DI STABIA	sistema non manifatturiero							
FORIO	sistema locale urbano pluri-specializzato	30	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Forte prevalenza export	6,0 - 20,2	Dinamica negativa
ISCHIA	sistema non manifatturiero	6	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	Fino a 2,3	Prevalenza import	Fino a 0,9	Dinamica negativa
MONDRAGONE	sistema locale turistico	7	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	Fino a 2,3	Forte prevalenza import	Fino a 0,9	Dinamica positiva
MONTESARCHIO	sistema senza specializzazione	20	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	Fino a 2,3	Equilibrio	Fino a 0,9	Dinamica positiva
SLL "Nuovo/riorganizzato e vincente"	sistema del made in Italy	11	22,5 - 33,6	Fino a 24,2	2,4 - 10,3	Equilibrio	1,0 - 5,9	Dinamica negativa
	sistema locale del tessile e dell'abbigliamento							

NUCLEO PER LA VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI REGIONE CAMPANIA

MORCONE	sistema della manifattura pesante	17	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	Fino a 2,3	Prevalenza export	Fino a 0,9	Dinamica positiva
NAPOLI	sistema locale dei mezzi di trasporto sistema non manifatturiero	7	33,7 - 44,9	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Prevalenza import	1,0 - 5,9	Dinamica negativa
NOCERA INFERIORE	sistema locale urbano prevalentemente e portuale sistema del made in Italy	5	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	31,7 - 40,1 (Max)	Prevalenza export	20,3 - 151,9 (Max)	Dinamica positiva
NOLA	sistema locale dell'agro-alimentare del made in Italy	4	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Prevalenza import	6,0 - 20,2	Dinamica positiva
PAGANI	sistema locale dell'agro-alimentare non manifatturiero	2	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	31,7 - 40,1 (Max)	Forte prevalenza export	20,3 - 151,9 (Max)	Dinamica positiva
PIEDIMONT E MATESE	sistema locale urbano pluri-specializzati	11	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	2,4 - 10,3	Prevalenza import	1,0 - 5,9	Dinamica positiva
POSITANO	sistema senza specializzazione	9	33,7 - 44,9	31,2 - 34,6	10,4 - 31,6	Forte prevalenza import	1,0 - 5,9	Dinamica negativa
SALERNO	sistema non manifatturiero	34	33,7 - 44,9	24,2 - 31,2	2,4 - 10,3	Prevalenza export	1,0 - 5,9	Stabile
SAN GIUSEPPE VESUVIANO	sistema locale non specializzati	11	22,5 - 33,6	Fino a 24,2	10,4 - 31,6	Forte prevalenza import	1,0 - 5,9	Dinamica negativa
SAN MARCO DEI CAVOTI	sistema del made in Italy	5	22,5 - 33,6	Fino a 24,2	Fino a 2,3	Equilibrio	1,0 - 5,9	Stabile
SLL Storico "Territorialmente persistente e sofferente"	sistema locale del tessile e dell'abbigliamento							
SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	sistema della manifattura pesante	2	33,7 - 44,9	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Prevalenza export	6,0 - 20,2	Dinamica positiva
SARNO	sistema locale della produzione e lavorazione dei metalli	11	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Forte prevalenza export	20,3 - 151,9 (Max)	Dinamica positiva
SESSA AURUNCA	sistema senza specializzazione	21	33,7 - 44,9	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Forte prevalenza export	20,3 - 151,9 (Max)	Dinamica positiva
SOLOFRA	sistema del made in Italy	4	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	31,7 - 40,1 (Max)	Prevalenza import	6,0 - 20,2	Dinamica positiva
SLL Storico "Persistente e in crisi"	sistema locale delle pelli e del cuoio							
SORRENTO	sistema non manifatturiero	24	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	2,4 - 10,3	Prevalenza import	Fino a 0,9	Stabile
TEANO	sistema locale turistico del made in Italy	4	33,7 - 44,9	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Prevalenza export	6,0 - 20,2	Dinamica positiva
	sistema locale dell'agro-alimentare							

NUCLEO PER LA VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI REGIONE CAMPANIA

TELESE TERME	sistema senza specializzazione	18	22,5 - 33,6	Fino a 24,2	Fino a 2,3	Prevalenza import	Fino a 0,9	Dinamica negativa
TORRE DEL GRECO	sistema non manifatturiero	3	22,5 - 33,6	24,2 - 31,2	10,4 - 31,6	Equilibrio	1,0 - 5,9	Dinamica negativa
	sistema locale urbano prevalentemente portuale							

L'andamento del mercato del lavoro – i cui indicatori sono gli unici disponibili per testare le dinamiche socio-economiche interne al SLL – nell'ultimo biennio attestano una condizione di reale difficoltà, crisi effettiva, delle aree selezionate. Lo stato dell'occupazione e i tassi di variazione delle condizioni lavorative, già storicamente al di sotto della media nazionale, sono sensibilmente peggiorati nell'ultimo periodo. Tra il 2015 e il 2017, i territori selezionati hanno perso 96.000 posti di lavoro, e visto infoltire le schiere dei disoccupati di quasi 54.000 unità registrando variazioni tendenzialmente più negative di quelle medie nazionali.

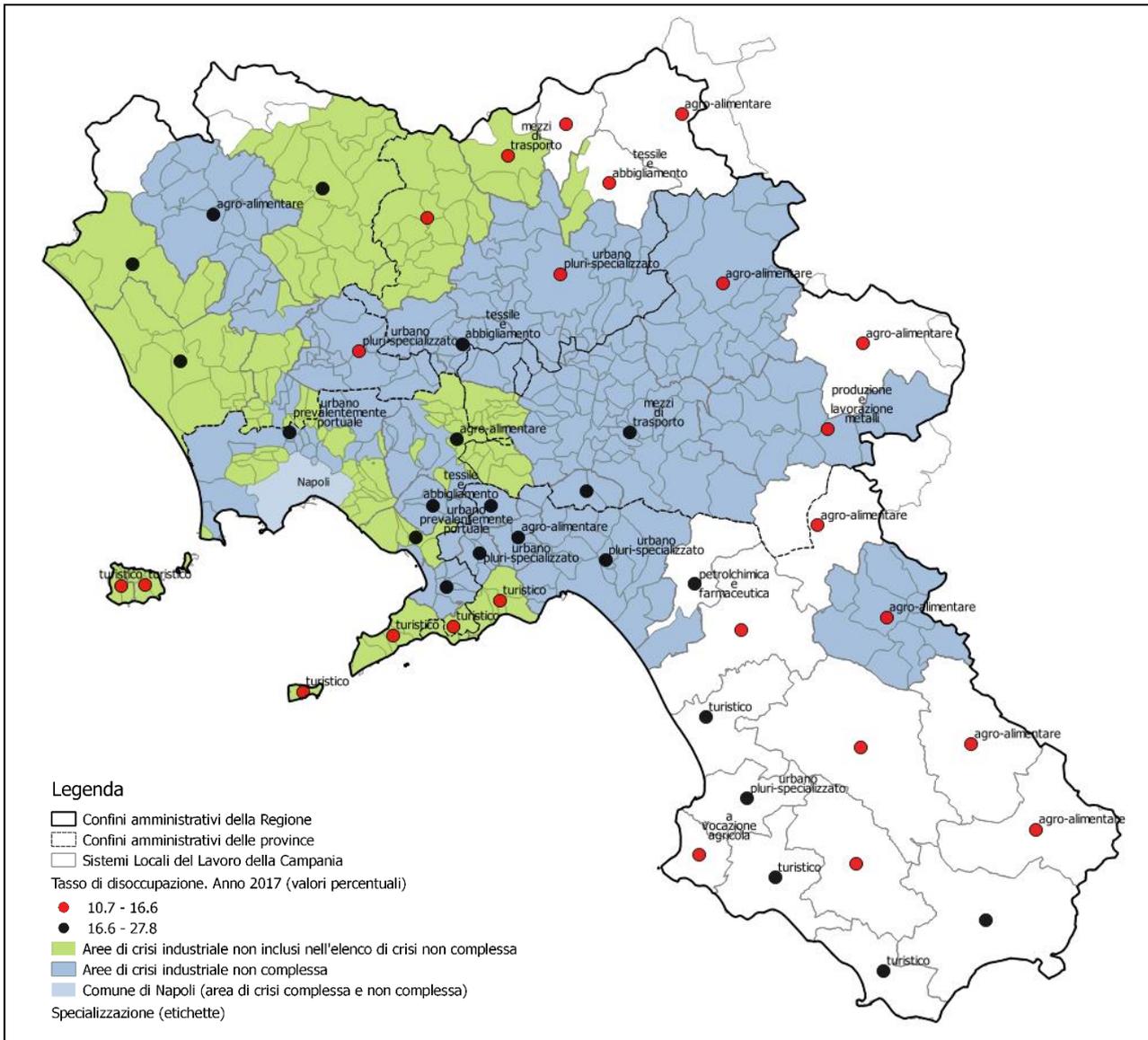
I livelli di disoccupazione risultano ampiamente sopra i valori nazionali (Tab. 5).

Tabella 5 - Sistemi Locali del lavoro interessati dalla DGR 560/2017. Indicatori statistici del mercato del lavoro. Anno 2017 e variazioni del biennio 2015-2017

SLL	Persone occupate (valori in migliaia)		Tasso di disoccupazione		SLL	Persone occupate (valori in migliaia)		Tasso di disoccupazione	
	Anno 2017	Var 2015/2017	Anno 2017	Var 2015/2017		Anno 2017	Var 2015/2017	Anno 2017	Var 2015/2017
AMALFI	8,42	0,29%	11,34	18,71%	NOCERA INFERIORE	30,96	-1,10%	19,35	12,69%
ARIANO IRPINO	27,16	0,15%	16,57	5,77%	NOLA	81,29	0,29%	19,91	5,14%
AVELLINO	64,66	0,07%	16,75	6,85%	PAGANI	24,83	0,34%	19,60	4,40%
BATTIPAGLIA	29,30	-0,87%	21,28	7,62%	PIEDIMONTE MATESE	17,46	0,30%	24,75	7,20%
BENEVENTO	44,37	-0,24%	16,42	6,22%	POSITANO	4,56	0,05%	15,19	7,19%
BUCCINO	8,08	0,12%	16,40	6,47%	SALERNO	109,41	0,01%	19,06	7,10%
CAPRI	5,30	0,00%	10,67	7,22%	SAN GIUSEPPE VESUVIANO	29,49	1,11%	18,70	3,51%
CASERTA	89,49	0,29%	15,95	5,62%	SAN MARCO DEI CAVOTI	3,55	0,05%	14,52	6,26%
CASTELLAMMARE DI STABIA	35,89	0,57%	22,33	3,93%	SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	13,16	0,50%	13,63	6,24%
FORIO	8,73	-0,16%	16,01	7,30%	SARNO	12,81	-0,05%	20,66	7,01%
ISCHIA	11,50	0,29%	16,03	4,78%	SESSA AURUNCA	13,54	-0,26%	17,86	7,47%
MONDRAGONE	28,34	-1,40%	27,82	16,05%	SOLOFRA	10,85	-0,47%	17,42	7,20%
MONTESARCHIO	20,78	-0,22%	18,36	5,48%	SORRENTO	26,21	0,45%	15,75	4,63%
MORCONE	3,10	0,42%	13,82	6,37%	TEANO	17,93	0,31%	18,81	6,59%
NAPOLI	678,17	8,02%	24,00	-1,05%	TELESE TERME	17,54	0,11%	16,44	6,82%
					TORRE DEL GRECO	67,00	0,51%	22,65	6,08%
ITALIA	23.023,0	1,23%	11,2	-2,92%					

Nella cartografia è rappresentata la distribuzione del tasso di disoccupazione in due sole classi (sopra e sotto il valore mediano). Nonostante non sia dimostrata una relazione diretta tra specializzazione produttiva, tipologia di crisi (complessa e non) e livello di disoccupazione, è tuttavia possibile individuare visivamente una concentrazione dei valori più elevati della disoccupazione (indicati con il centroide nero) nelle aree fortemente industrializzate.

Figura 6 - Aree di crisi industriale interessate della DGR 560/2017, specializzazione produttiva e livello di disoccupazione



Fonte: elaborazione NVVIP su dati Istat

2 Analisi delle condizioni di funzionamento e dell'evoluzione del mercato del credito in Campania

2.1 Domanda e offerta di credito

La lunga fase di crisi dell'economia, contraddistinta da processi di eccezionale gravità – sul versante economico-finanziario e su quello del debito sovrano - anche per i fattori che l'hanno determinata, per i rischi di contagio presenti e, non ultimo, per le misure di contrasto che sono state poste in essere, ha comportato un'intensa ristrutturazione del sistema creditizio in una logica "di mercato" che, se da un lato ha reso possibile un effettivo consolidamento delle banche come imprese, dall'altro non ha certamente migliorato la posizione relativa delle aree più deboli del Paese, riproponendo piuttosto, con maggiore intensità il tema del rapporto tra "prestatori" (banche) e "prenditori" (imprese e famiglie) di mezzi di pagamento.

Negli ultimi anni, quindi, l'insufficiente capitalizzazione del sistema produttivo, soprattutto nelle regioni meridionali, non ha trovato risposta in una maggiore apertura delle istituzioni finanziarie ed, anzi, le difficoltà di accesso al credito e il progressivo calo degli impieghi bancari, innanzitutto in direzione delle aziende di piccole e medie dimensioni, continuano ad apparire questioni sempre più "cruciali", indici di una tensione crescente nei rapporti tra banche e mondo delle imprese e di un'evidente discrasia tra domanda e offerta di credito che pone il mercato in una condizione di persistente squilibrio, nella quale nemmeno i prezzi, ovvero i tassi di interesse, riescono a funzionare come efficaci strumenti di compensazione e di aggiustamento.

In definitiva, quali che siano i motivi alla base del fabbisogno di mezzi finanziari da parte delle imprese (necessità correnti di circolante, investimenti per la crescita, per il riposizionamento competitivo e/o per la ristrutturazione), il sostegno creditizio è diminuito drasticamente e il razionamento dell'offerta si rivela un fenomeno generalizzato e particolarmente grave, proprio in un momento in cui le caratteristiche strutturali e le necessità contingenti delle aziende, in particolar modo di quelle meridionali, avrebbero richiesto, e richiedono, un supporto maggiore e un'accentuazione dell'esposizione debitoria.

Peraltro, un'elevata richiesta di credito e, soprattutto, una pressante domanda di "prestiti" da parte del sistema produttivo - anche alle condizioni vigenti sul mercato ed anche in Campania - corrisponde a una molteplicità di fattori.

Da un lato, il tessuto economico dell'intero Paese mostra una preferenza ed un ricorso relativamente e decisamente più massicci che altrove ai prestiti bancari, con una "dipendenza" dal mercato che determina un'intrinseca debolezza del sistema nelle fasi di recessione e/o di restrizione del credito. D'altronde, un livello particolarmente elevato della "leva finanziaria"⁶ (che spinge verso l'alto il tasso di indebitamento) corrisponde alla strutturale bassa patrimonializzazione delle imprese italiane (soprattutto delle PMI) e si traduce in un elemento non secondario di fragilità finanziaria, che espone gli operatori nei confronti di eventuali *shock* macroeconomici e che determina una più alta probabilità di "ingresso a sofferenza" rispetto ad imprese maggiormente capitalizzate.

Dall'altro, particolarmente nelle regioni e nelle aree più in ritardo, questa condizione si somma alla consolidata avversione degli imprenditori (tanto maggiore quanto "più piccoli") verso qualsiasi strumento di *equity* e, quindi, alla riluttanza ad aprire l'azienda a "soci di capitale" i quali di regola, specie se finanziari, avrebbero motivo e titolo per subordinare l'apporto di nuove risorse (capitale di rischio) a interventi nella gestione.

Una propensione all'indebitamento che si scontra con la difficoltà pressoché generalizzata di accompagnare la domanda di fondi con un adeguato livello di "garanzie" (personali e reali) e, dal punto di vista bancario, con l'esigenza di sottoporre ogni richiesta, in particolare per le

⁶ Anche "leverage", inteso, semplificando, come il rapporto tra la remunerazione (profitto) dell'investimento e il costo della provvista finanziaria necessaria a realizzarlo.

aziende operanti in contesti difficili, ad un processo di valutazione nel quale proprio il ruolo delle diverse forme di assicurazione contro il rischio di insolvenza sta diventando sempre più centrale per la definizione del merito creditizio - in uno scenario, peraltro, in cui si finanzia l'impresa non tanto su progetti quanto, soprattutto, per le esigenze connesse al sostegno delle attività correnti.

In altri termini, l'andamento negativo nella concessione di prestiti a famiglie e imprese si giustifica, seppur parzialmente, per l'aumento del rischio di credito che le banche hanno sperimentato nel corso degli ultimi anni e che ha reso più conveniente l'investimento in titoli (innanzitutto "pubblici") rispetto all'incremento del volume dei prestiti e nonostante quest'ultimi garantissero un maggiore tasso di interesse.

Alla fine, da un lato le regole di stabilità che il sistema si è imposto rendono sempre più difficoltoso il finanziamento a debito delle imprese, soprattutto nelle aree più in ritardo e, dall'altro, l'insufficienza delle risorse finanziarie disponibili a titolo oneroso nel mercato rappresenta una condizione critica difficilmente superabile che finisce per compromettere il funzionamento ordinario e lo sviluppo del sistema produttivo, innescando un pericoloso circolo vizioso e un deterioramento dell'attrezzatura economica complessiva che è arrivato a segnare stabilmente il panorama di gran parte delle regioni meridionali.

Come è stato recentemente osservato⁷, la riduzione del flusso dei crediti destinati alle imprese - attribuibile alle scelte operate dalle banche e, quindi, esaminato esclusivamente dal "lato dell'offerta" - ha avuto effetti significativi a livello territoriale sull'economia reale e sui principali indicatori di sviluppo (valore aggiunto e occupazione, innanzitutto).

In base alle analisi effettuate, infatti, il razionamento del credito arriverebbe a spiegare circa il 13% della contrazione registrata nel Prodotto Interno Lordo (PIL), con impatti, anche sulla domanda di lavoro e sulla produttività, più rilevanti per le imprese minori e per le attività e le aree maggiormente dipendenti dall'afflusso di risorse esterne e, quindi, dai prestiti. Questi risultati, peraltro, seguirebbero un meccanismo di trasmissione che si produce (amplificandone le conseguenze) unicamente nelle fasi di recessione del ciclo economico.

Anche il ruolo delle banche locali, poi, per quanto fortemente cresciuto nel periodo 2007-2014, tanto da essersi tradotto in tassi di crescita dei prestiti al settore privato decisamente più elevati di quelli realizzati nel resto del sistema, non è stato in grado di rappresentare un efficace fattore di compensazione e di riequilibrio, accompagnandosi ad un peggioramento della qualità del credito e ad un incremento degli elementi di "rischiosità" (e delle sofferenze) che hanno prodotto, soprattutto al sud, un numero crescente di crisi aziendali (anche e soprattutto degli "intermediari")⁸.

In questo quadro, è evidente il ruolo strategico che forme di garanzia collettiva e, più in generale, di interventi di matrice "pubblica", possono svolgere attraverso un'offerta di strumenti finanziari, non concorrente quanto complementare e incentivante, in grado di agevolare l'accesso al credito delle imprese, partecipando al capitale e incrementando il livello di patrimonializzazione delle aziende, fornendo direttamente prestiti a condizioni di mercato e/o agevolate, e innalzando, quindi, il flusso delle risorse finanziarie disponibili, anche mitigando i rischi e i costi collegati agli "impieghi" da parte del settore bancario e funzionando, così, da stimolo per una maggiore partecipazione (effetto moltiplicatore) delle istituzioni e degli operatori privati.

Le opportunità connesse all'utilizzo di questi nuovi strumenti e gli effetti legati a un positivo intervento del settore pubblico in un'area certamente interessata da fenomeni tutt'altro che marginali di "fallimento del mercato", appaiono ancora più significativi in presenza di fattori, quali quelli che contraddistinguono le "aree di crisi" industriale, che caratterizzano gran parte dell'apparato produttivo e dei Sistemi Locali del Lavoro del Mezzogiorno e della Campania. Qui

⁷ Banca d'Italia, "The real effects of credit crunch in the Great Recession: evidence from Italian provinces", a cura di G. Barone, G. de Blasio e S. Mocetti, Temi di discussione, n. 1057, febbraio 2016

⁸ Banca d'Italia, "Le Banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l'Italia (2007-2014)", a cura di M.L. Stefani e V. Vacca (coordinatori), Questioni di Economia e Finanza, n. 324, marzo 2016

una maggiore e strutturale dipendenza delle imprese dal finanziamento bancario (e dall'indebitamento) rappresenta un ulteriore elemento di fragilità che rende le attività economiche più esposte ai rischi di un aumento dei tassi di interesse e, in generale, di un improvviso inasprimento delle condizioni vigenti sul mercato creditizio.

In definitiva, l'utilità di queste misure di aiuto dipende strettamente dalla possibilità di verificare un "vuoto" di offerta nel mercato, nell'ambito dei finanziamenti rimborsabili e a titolo oneroso, che l'azione pubblica può colmare, direttamente e indirettamente, sia con un apporto di risorse altrimenti non disponibili, sia migliorando la partecipazione - e i margini di convenienza e di rischio - del settore finanziario privato.

Dal momento che le variabili che si possono osservare sul mercato riflettono inevitabilmente i valori della domanda e dell'offerta che si realizzano nello scambio, gli unici elementi di valutazione e di misura quantitativa, ma anche qualitativa, delle difficoltà di accesso al credito (*credit crunch*) sono quelli desumibili dall'impiego di elaborati modelli di stima econometrica⁹ o, più realisticamente, dall'analisi dei dati contenuti nelle indagini sulle imprese industriali e PMI effettuate da diversi istituti e centri di ricerca fra i quali si segnalano, innanzitutto, i lavori di Banca d'Italia e UniCredit.

In particolare, nell'ambito degli scopi e dei contenuti essenziali della presente analisi, la valutazione di una "possibile" (perché, come si è detto, "non osservabile") misura della domanda di credito, proveniente dai diversi attori del sistema economico e "non soddisfatta" da banche e intermediari finanziari, appare come un esercizio per il quale i costi, le difficoltà metodologiche e il livello necessariamente "approssimato" dei risultati non riescono ad essere compensati dai benefici e dal vantaggio di conoscenza che in questo modo si potrebbero ottenere.

Peraltro, osservando il mercato del credito regionale nel suo complesso, già il "flusso" di prestiti annualmente erogati dalle banche (diversamente dallo *stock* in circolazione a fine periodo) costituisce una variabile che i maggiori Osservatori (Banca d'Italia ed altri Centri di ricerca specializzati) non sono in grado di registrare. Ancor meno realistica (e attendibile) potrebbe risultare, quindi, la stima di una grandezza che nemmeno si manifesta nei comportamenti degli operatori (ad eccezione della quota che, ad esempio, viene respinta dagli intermediari) e che, in buona sostanza, attiene a preferenze e scelte che non vengono compiutamente "espresse" sul mercato e che si potrebbe soltanto approssimare ricorrendo, o a indagini e sondaggi "diretti" o alla costruzione per via econometrica di una funzione della domanda di credito da raffrontare con l'offerta concretamente osservata.

Tanto premesso, l'analisi delle difficoltà che si registrano annualmente sul mercato e tra i diversi attori (prenditori e prestatori) - insieme all'esame dell'evoluzione delle grandezze "osservate" del credito in circolazione, degli esiti degli iter istruttori, del numero e delle caratteristiche dei soggetti richiedenti credito e, sull'altro versante, degli atteggiamenti e dei comportamenti degli intermediari - può fornire (come sarà sviluppato nel seguito) gli elementi necessari per valutare, solo qualitativamente, il valore e l'intensità del "fallimento di mercato" e, quindi, del conseguente *deficit* di offerta.

2.2 Le imprese e il sistema produttivo

Già prima della crisi le condizioni relativamente favorevoli di disponibilità e di offerta di finanziamenti alle imprese non erano state in grado di superare i divari territoriali storicamente esistenti: mentre nelle regioni del Nord, nel triennio 2004-2006, la quota di imprese che avrebbe

⁹ In particolare, nel panorama delle analisi sviluppate recentemente (a servizio della programmazione degli Strumenti Finanziari 2014-2020) si segnala il "Documento di supporto per la Valutazione ex ante nazionale degli strumenti finanziari nello sviluppo rurale", predisposto dal Ministero (Mipaaf) giugno 2015, nel quale si è costruito e adottato, sia a livello nazionale che regionale, un modello econometrico per la stima del *credit crunch* in agricoltura.

desiderato una maggiore quantità di credito era del 3,8%, al Centro-Sud questa stessa quota risultava pari al 5%, fino a raggiungere il 9,3% per le imprese medio-grandi (51-250 addetti)¹⁰.

In effetti, uno degli esiti del processo di consolidamento del sistema bancario nel Mezzogiorno, avviatosi appunto nel 2004, è stato quello di indurre gli operatori a selezionare più severamente le imprese da finanziare, soprattutto quelle di minori dimensioni, con la conseguenza di arrivare ad escludere, pressoché completamente, dall'offerta di fondi un segmento non trascurabile del sistema produttivo, costituito proprio dalle aziende con le maggiori difficoltà ad interagire con il sistema bancario.

Il dispiegarsi della crisi finanziaria globale ha determinato poi, a partire dal 2009, un'ulteriore e più pesante riduzione del flusso di impieghi verso il sistema produttivo italiano e ancor più verso le imprese (PMI) operative nelle regioni meridionali.

Il Rapporto UniCredit sulle Piccole Imprese¹¹ già nel 2009 segnalava, infatti, un sensibile peggioramento delle opinioni espresse dagli imprenditori circa la qualità dei servizi offerti dalle banche all'acuirsi della crisi economica mondiale, con un appesantimento dell'iter procedurale necessario per la concessione dei finanziamenti e l'entrata in vigore di regole più stringenti per la valutazione del merito creditizio.

In questo modo, una comprensibile maggiore attenzione nel processo di selezione della clientela si è tradotta in un irrigidimento delle condizioni di offerta che ha accompagnato la caduta della domanda - a sua volta determinata dal calo dell'attività economica e degli investimenti - e si è riflessa in una condizione di "tensione finanziaria" (con punte del 45% per le aziende intervistate al Sud) e in una marcata decelerazione del ritmo di crescita dei prestiti alle imprese¹².

Di conseguenza, la percentuale di piccole imprese che avrebbe desiderato una maggiore quantità di credito al tasso concordato è passata dal 26,7% del 2008 al 44,4% del 2009, mentre la quota di aziende che effettivamente non ha ricevuto il credito richiesto si è attestata al 17,1% nel 2009 (contro il 10,4% del 2008), salendo al 7,6% (dal 2,6% del 2008) nel caso degli imprenditori disponibili a pagare tassi anche più elevati di quelli correnti.

Questo "stato del mondo", come confermano tutti gli osservatori¹³, è proseguito ed anzi si è rafforzato lungo tutto il periodo fino al 2014 e oltre, con effetti differenziati in funzione delle diverse caratteristiche che contraddistinguono la società e l'attrezzatura economica delle singole regioni, e macroaree, del Paese.

Così, nel 2016¹⁴:

¹⁰ UniCredit, (2008), "Decima indagine sulle imprese manifatturiere italiane", Milano

¹¹ UniCredit, Rapporto UniCredit sulle piccole imprese. Edizione 2009-2010, "Le piccole imprese e il rilancio del sistema produttivo", Milano, 2009

¹² La situazione registrata anche più recentemente (2012) dallo stesso osservatorio (UniCredit - Nono rapporto sulle piccole imprese) rileva come la fase congiunturale abbia continuato a incidere in misura significativa sul mercato del credito, sebbene con segnali che mostrano un certo miglioramento. La domanda di finanziamenti bancari appare in moderato incremento mentre si osserva anche un certo rafforzamento del rapporto banca-impresa. Più in particolare, le aziende intervistate segnalano "stabilità" delle relazioni con gli istituti bancari e, soprattutto nel caso delle piccole, si consolida il ruolo della banca principale.

¹³ Si veda, tra tutti, Banca d'Italia 2016, Economie Regionali, "La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale".

¹⁴ Banca d'Italia, "Indagine sulle imprese dell'industria e dei servizi nel 2016", Roma, 2017. L'indagine campionaria (estesa a circa 5.000 aziende stratificate in base a "settore", "dimensione" e "sede amministrativa") riguarda le imprese manifatturiere con almeno 20 addetti e, nel caso delle costruzioni, le aziende a partire dalla classe 10-19 addetti e raccoglie informazioni su aspetti strutturali, occupazione, investimenti, fatturato, risultato d'esercizio, capacità produttiva e indebitamento. Per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno (sud e isole), l'universo di riferimento, costruito sulla base dei dati ISTAT, è costituito, rispettivamente, da 10.873 aziende dell'Industria in senso stretto e dei Servizi, e da 4.859 aziende delle Costruzioni.

- la percentuale di imprese manifatturiere interessate ad un maggior indebitamento è risultata sensibilmente maggiore nel Sud (36,9%) rispetto al Centro nord (30,2%), con un incremento del differenziale (6,7% rispetto a 4,7% del 2015) pur in presenza di una diminuzione del peso di questa "propensione" (-1,6%);
- le aziende disposte ad accettare prestiti a condizioni anche più onerose di quelle vigenti costituiscono il 25% del campione nelle regioni meridionali, contro il 23% nel resto del Paese;
- la quota di imprese dell'industria in senso stretto del Mezzogiorno che in questo stesso anno si sono viste negare le nuove richieste di finanziamento rappresenta il 16,9% del totale, contro il 13,2% del Centro nord.

Tutte queste variabili mostrano, in ciascun anno della serie, valori in termini di incidenza percentuale che, al di là degli andamenti, si rivelano sistematicamente superiori nel Mezzogiorno rispetto al Centro nord.

Corrispondentemente, sempre nel 2016, la quota di imprese industriali con sede amministrativa nelle regioni meridionali che dichiara condizioni di indebitamento "peggiorate" (nel 2° semestre rispetto al 1°) è la più alta fra tutte le altre circoscrizioni (9,4% contro il 5,9% del Nord-ovest) e, all'opposto, quella che segnala un "miglioramento" si rivela la più bassa (17,8% contro il 27,2% del Nord-ovest).

Tabella 6 - Imprese Industriali e Credito (percentuali di imprese)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Interessate a un maggior indebitamento							
Centro Nord	28,2	33,2	36,8	31,9	29,8	33,9	30,2
Sud e Isole	35,5	37,7	40,8	34,6	35,3	38,5	36,9
Disposte a sostenere un aggravio di Condizioni per ottenere maggior indebitamento							
Centro Nord	36,6	51,8	57,1	52,6	41,5	29,4	23,0
Sud e Isole	38,5	58,5	61,4	51,7	42,1	32,5	25,0
Cui è stata negata in tutto o in parte la richiesta di nuovi Prestiti							
Centro Nord	19,6	37,4	34,6	28,1	28,6	17,0	13,2
Sud e Isole	28,5	42,8	42,9	38,3	31,5	24,8	16,9

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi nel 2016*

Pressoché rovesciato è, invece, il quadro che emerge dall'analisi dei dati riferiti alle imprese delle Costruzioni¹⁵.

Tabella 7 - Imprese delle Costruzioni e Credito (percentuali di imprese)

	2011	2012	2013	2014	2015
Interessate a un maggior indebitamento					
Centro Nord	56,3	47,4	42,3	35,1	40,0
Sud Isole	48,6	43,5	38,8	43,3	38,4
Disposte a sostenere un aggravio di Condizioni per ottenere maggior indebitamento					
Centro Nord	34,5	34,2	34,1	22,6	16,8
Sud Isole	26,9	23,5	22,7	19,8	17,1
Cui è stata negata in tutto o in parte la richiesta di nuovi Prestiti					
Centro Nord	26,4	24,4	20,9	17,8	14,4
Sud Isole	21,8	19,9	13,2	12,9	20,2

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle Imprese industriali e dei servizi non finanziari nel 2015*

In questo settore, infatti, il Centro-nord manifesta difficoltà relativamente più avvertite e più importanti nei confronti dei rapporti di indebitamento con il sistema bancario e finanziario, pur nell'ambito di una condizione che vede percentuali molto elevate di imprese (in alcuni casi superiori al 50% del campione intervistato) che in ogni regione del Paese dichiarano elementi di criticità e/o di insoddisfazione.

¹⁵ Per questo settore le informazioni disponibili si fermano alla "Indagine sulle Imprese industriali e dei Servizi non finanziari nel 2015" della Banca d'Italia.

Più in generale, nel rapporto tra le due maggiori circoscrizioni, la diversa disponibilità di credito e, in particolare, il peso di una condizione di più severo "raZIONamento", dal lato dell'offerta, delle risorse necessarie per sostenere l'economia delle regioni meridionali, si può ricavare ricorrendo ad alcuni indici sintetici:

- il rapporto tra gli Impieghi (al lordo delle Sofferenze) e il PIL, come espressione del livello di "intermediazione finanziaria" nel circuito produttivo regionale;
- il rapporto tra gli Impieghi (al lordo delle Sofferenze) e i Depositi, come misura della capacità di mobilitazione del risparmio locale.

Partendo dall'ultimo, i dati contenuti nella tabella seguente confermano lo scarto, sempre positivo e particolarmente accentuato nel periodo 2011-2016, che si registra nelle regioni del Centro-nord rispetto a quelle del Mezzogiorno, tra il valore delle risorse "impiegate" nell'economia e il volume del risparmio "depositato" negli stessi territori.

Tabella 8 - Indici di sviluppo finanziario (valori in miliardi di euro)

Anni	Centro - Nord						Mezzogiorno					
	Sofferenze	Impieghi	PIL	Impieghi + Sofferenze / PIL (%)	Depositi	Impieghi + Sofferenze / Depositi (%)	Sofferenze	Impieghi	PIL	Impieghi + Sofferenze / PIL (%)	Depositi	Impieghi + Sofferenze / Depositi (%)
2005	31,1	1072,5	1144,1	96,5	615,2	179,4	13,9	180,1	345,3	56,2	147,5	131,5
2006	32,8	1172,8	1187,9	101,5	666,2	181,0	14,0	203,5	360,2	60,4	154,5	140,8
2007	33,3	1281,5	1238,3	106,2	693,1	189,7	13,7	221,1	370,9	63,3	160,4	146,4
2008	29,3	1334,0	1257,4	108,4	769,7	177,1	11,6	227,5	374,0	63,9	167,4	142,8
2009	43,8	1328,2	1208,4	113,5	822,4	166,8	15,0	241,2	364,0	70,4	174,1	147,2
2010	56,6	1413,9	1240,0	118,6	789,8	186,2	19,3	266,0	364,3	78,3	171,6	166,3
2011	78,0	1660,1	1267,4	137,1	753,8	230,6	26,3	292,1	369,9	86,1	244,9	130,0
2012	91,3	1631,2	1249,9	137,8	813,5	211,7	29,6	284,7	363,6	86,4	254,9	123,3
2013	114,6	1569,5	1250,3	134,7	836,6	201,3	34,1	275,3	357,5	86,5	262,4	117,9
2014	131,3	1544,9	1259,7	133,1	863,8	194,0	37,6	274,6	355,0	87,9	273,1	114,3
2015	144,5	1540,3	1261,7	133,5	1055,8	159,6	42,4	274,3	373,4	84,8	287,1	110,3
2016	155,1	1610,9	1273,1	138,7	959,5	184,1	45,8	278,5	376,8	86,1	283,3	114,5

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Banca d'Italia

Anche se con un brusco ridimensionamento negli anni immediatamente a ridosso dell'insorgere della crisi (2009), l'andamento di questo divario sottolinea il consolidarsi di quel processo, ben noto, di trasferimento della "raccolta" dalle regioni meridionali a quelle centro settentrionali che costituisce l'indizio di un'attività di finanziamento al sistema produttivo e alle famiglie, in funzione della domanda ma anche dell'offerta corrente di credito, che continua ad operare con evidente minore intensità proprio nel Mezzogiorno.

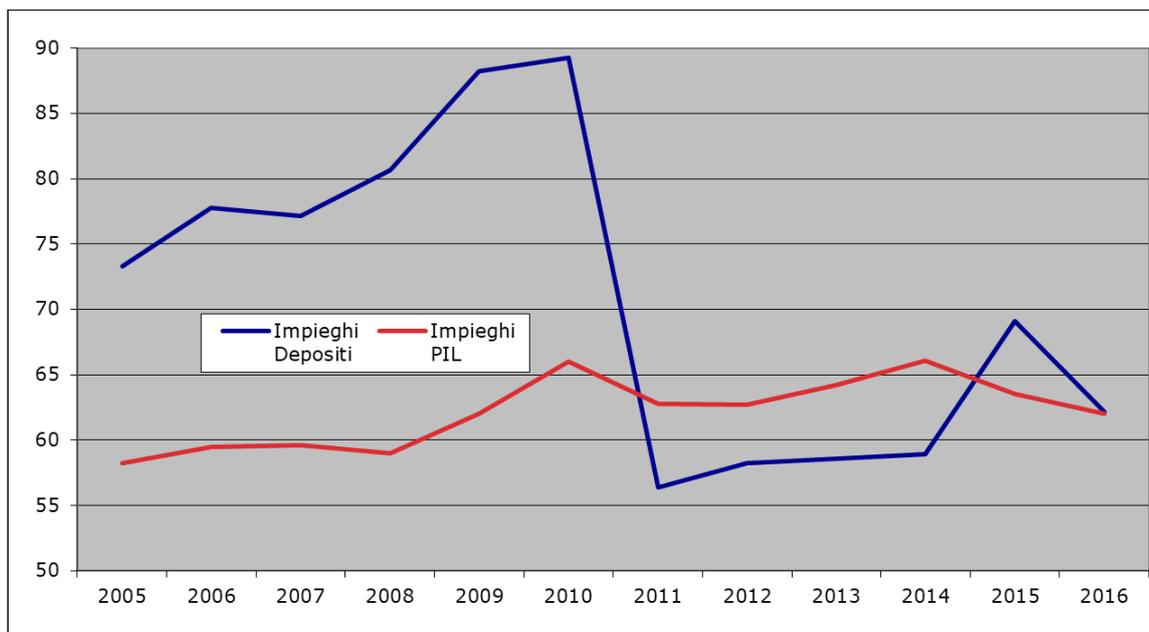
Questo rapporto, sempre maggiore di 100, perché ovunque gli "impieghi" superano i "depositi", e sistematicamente inferiore al Sud rispetto al resto del Paese, in effetti è risultato nel Mezzogiorno in crescita fino al 2010, per poi crollare bruscamente, attestandosi, come si vede nel grafico seguente, tra il 56% (nel 2011) e il 69% (nel 2015) dell'analogo indicatore misurabile nel Centro Nord.

Ancora più netta, se possibile, è la distanza che separa le due aree in funzione degli andamenti combinati degli Impieghi e del PIL.

Il ruolo del credito - o, detto in altri termini, l'incidenza dell'input, costituito dallo stock di risorse finanziarie, per unità di prodotto - appare, infatti, chiaramente molto più accentuato nelle regioni del Nord (con indici sempre superiori a 100, ad eccezione del 2005, e in crescita) rispetto al Sud, dove gli Impieghi (le consistenze di fine anno del credito erogato) si dimostrano sistematicamente inferiori al Prodotto ed il rapporto (l'indice di sviluppo finanziario), sebbene in aumento, non arriva al 70% di quello registrabile nel Centro nord.

Ne deriva che le caratteristiche – organizzative, manageriali ed operative - delle attività produttive proprie delle regioni meno sviluppate, si accompagnano chiaramente a una minore “finanziarizzazione” dell’economia che, a sua volta, dipende da diversi fattori: le particolari condizioni del ciclo economico, la caduta degli investimenti, la conseguente debolezza della domanda di credito e, più in generale, la contrazione degli impieghi e il razionamento dell’offerta, anche come spia di una maggiore severità e di una più elevata soglia di attenzione degli operatori nei confronti della solidità patrimoniale e dell’affidabilità delle iniziative imprenditoriali e del contesto.

Figura 7 - Andamento degli Indici di sviluppo finanziario nel Mezzogiorno (Centro Nord = 100)



Fonte: Elaborazione NVVIP su dati ISTAT

Preoccupanti sono anche i risultati dell’indagine condotta dalla Confcommercio¹⁶ circa l’impatto che la recessione ha prodotto sulle PMI del Mezzogiorno. Sebbene riferito agli anni immediatamente a ridosso dell’insorgere della crisi finanziaria, lo studio ha rivelato come oltre l’80% delle imprese meridionali intervistate ha dichiarato di essere stato colpito in modo rilevante dall’improvviso decadimento delle condizioni dell’economia e della domanda, indicando, nel 23,3% dei casi, come principale criticità proprio le mutate (peggiorate) condizioni di accesso al mercato finanziario, in termini di riduzione del credito disponibile (38,4%), durata temporale (33,4%) e aggravamento del costo (34,2%) del credito.

In questo processo, nel quale ancora si evidenziano aree importanti di criticità ed in cui, quindi, l’azione degli agenti economici trova diversi ostacoli per arrivare a determinare, da sola, gli aggiustamenti e le correzioni necessarie, le politiche pubbliche possono intervenire con strumenti in grado di andare incontro ai fabbisogni esistenti e di innescare comportamenti convergenti e positivi di tutti gli attori. Ciò, anche e soprattutto in ragione di una conoscenza il più possibile approfondita delle condizioni e dei deficit che contraddistinguono i singoli territori ed i diversi mercati nei quali è auspicabile e necessario operare per sostenere un maggiore e più qualificato afflusso di risorse.

2.3 Il mercato del credito in Campania

In Campania, come si evidenzia nella tabella seguente, i prestiti concessi da banche e società finanziarie alle imprese, che nel passato hanno manifestato un andamento molto critico, dal 2010 mostrano segnali di ripresa e i prestiti erogati in quasi tutte le branche di attività, in

¹⁶ “Indagine Confcommercio” - Format srl, 2011

particolare nelle industrie tessili e in quelle alimentari, presentano un andamento chiaramente crescente¹⁷.

Tabella 9- Campania: Prestiti alle Imprese per Branca di attività economica. (2010=100)

Branche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agricoltura, silvicoltura e pesca	100,0	102,4	140,7	140,2	144,8	149,7	151,8
Estrazioni di minerali da cave e miniere	100,0	97,7	118,2	106,8	106,8	122,7	107,4
Attività manifatturiere	100,0	96,8	129,0	127,1	124,0	127,2	128,1
<i>Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco</i>	100,0	102,6	143,2	140,9	144,6	149,0	148,8
<i>Industrie tessili, abbigliamento e articoli in pelle</i>	100,0	101,5	175,3	173,7	176,9	179,1	184,0
<i>Industria del legno e dell'arredamento</i>	100,0	99,1	131,6	127,8	124,1	124,7	125,3
<i>Fabbricazione di carta e stampa</i>	100,0	99,8	122,5	117,0	117,0	124,0	121,2
<i>Raffinazione del petrolio, prodotti chimici e farmaceutici</i>	100,0	102,4	126,5	127,1	122,6	127,7	118,2
<i>Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche</i>	100,0	112,6	138,8	143,7	127,2	133,0	129,9
<i>Metallurgia, prodotti in metallo e minerali non metalliferi</i>	100,0	102,3	126,3	122,0	112,0	115,8	120,4
<i>Fabbricazione di prodotti e apparecchiature elettriche</i>	100,0	103,9	130,4	130,1	118,4	123,4	125,5
<i>Fabbricazione di macchinari</i>	100,0	93,5	146,9	140,8	136,7	137,1	124,4
<i>Fabbricazione di autoveicoli e altri mezzi di trasporto</i>	100,0	57,2	65,7	67,8	64,1	64,6	69,3
<i>Altre attività manifatturiere</i>	100,0	97,2	117,5	112,7	115,3	111,6	111,6
Energia, gas e acqua; rifiuti e risanamento	100,0	73,4	94,3	88,7	70,6	79,5	89,3
Costruzioni	100,0	100,2	139,0	134,0	130,4	129,0	131,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	100,0	99,3	124,1	118,7	117,7	120,3	126,7
Trasporto e magazzinaggio	100,0	107,3	110,6	101,9	101,4	106,2	108,7
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	100,0	97,0	114,5	112,4	112,1	111,5	110,5
Servizi di informazione e comunicazione	100,0	106,0	119,8	111,7	109,5	112,6	106,9
Attività immobiliari	100,0	101,0	109,1	106,6	103,7	101,0	106,0
Attività professionali, scientifiche e tecniche	100,0	100,3	134,1	133,3	137,1	140,3	139,0
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	100,0	101,5	119,1	116,1	93,5	96,9	91,3
Attività residuali	100,0	96,9	100,3	89,7	77,1	75,6	81,2
Totale	100,0	99,3	122,0	117,4	113,8	115,6	118,5

Fonte: elaborazione NVVIP su dati Banca d'Italia, *Economie Regionali*, "L'economia della Campania" (vari anni)

Anche senza considerare le differenze territoriali e settoriali, è comunque evidente che il fenomeno del razionamento del credito ha colpito in misura nettamente più significativa le piccole imprese e, quindi, le realtà produttive nelle quali queste classi dimensionali costituiscono una quota rilevante, per non dire l'ossatura, dell'apparato manifatturiero. A livello nazionale, infatti, il tasso di crescita dei prestiti destinati alle PMI è calato dal 6,3% al 3,8%, mentre per quelle di medie e grandi dimensioni la contrazione si è arrestata all'11,7%.

D'altro canto, l'andamento della consistenza di credito erogato alle imprese nel periodo 2010-2016, che in Campania oscilla tra i 39 e i 48 miliardi di euro, sebbene rifletta una condizione di domanda insoddisfatta e si riveli, quindi, certamente inferiore al volume di risorse (prestiti) annualmente richiesto alle condizioni date - appare comunque in linea con l'andamento stazionario del PIL e, soprattutto, con la brusca caduta degli investimenti.

A partire dal 2012, infatti, il volume complessivo del credito concesso alle imprese è sostanzialmente diminuito in regione, come conseguenza di un "saldo" sempre negativo, ad eccezione del 2015 e del 2016, tra i flussi delle "nuove erogazioni" e quelli delle "estinzioni" programmate. Alla fine, grazie alla ripresa degli ultimi due anni, la "perdita" complessiva registrata (2013-2016) è rimasta contenuta in poco più di un miliardo di euro, pari a circa il 2,5% della consistenza iniziale, attribuibile in maggior misura ai movimenti (contrazioni) che hanno coinvolto le imprese delle Costruzioni e dei Servizi.

¹⁷ E' necessario sottolineare, tuttavia, che i dati rilevati da Banca d'Italia (Fonte: segnalazioni della Vigilanza) si riferiscono allo stock di credito in circolazione a fine periodo (anno) e dunque risentono soltanto indirettamente (vale a dire, al lordo delle "estinzioni") delle variazioni registrate nel flusso dei nuovi prestiti. Inoltre, il dato pubblicato per il 2016 non include le "sofferenze" (in maniera difforme rispetto alla serie storica precedente) ed è quindi stato necessario il ricalcolo dei valori sulla base dei tassi di variazione annui indicati dalla stessa fonte.

Tabella 10 - Campania: Prestiti di Banche e Società finanziarie alle Imprese (consistenze di fine periodo in milioni di euro)

Branche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agricoltura, silvicoltura e pesca	869	890	1.223	1.218	1.258	1.301	1.319
Estrazioni di minerali da cave e miniere	44	43	52	47	47	54	40
Attività manifatturiere	8.057	7.800	10.394	10.243	9.989	10.250	10.322
Energia, gas e acqua; rifiuti e risanamento	1.097	805	1.035	973	775	872	979
Costruzioni	5.789	5.802	8.049	7.759	7.551	7.470	7.582
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	8.687	8.624	10.777	10.314	10.227	10.454	11.008
Trasporto e magazzinaggio	4.771	5.119	5.275	4.861	4.840	5.068	5.185
Alloggio e ristorazione	1.927	1.869	2.207	2.166	2.160	2.149	2.130
Servizi di informazione e comunicazione	349	370	418	390	382	393	373
Attività immobiliari	3.682	3.718	4.017	3.925	3.818	3.719	3.901
Attività professionali, scientifiche, tecniche	618	620	829	824	847	867	1.041
Servizi di supporto alle imprese	1.406	1.427	1.675	1.632	1.315	1.363	1.300
Attività residuali	2.101	2.036	2.107	1.885	1.620	1.589	1.705
TOTALE	39.397	39.123	48.058	46.237	44.829	45.549	46.885

Fonte: Banca d'Italia, *Economie Regionali*, "L'economia della Campania", (vari anni)

In generale, la quota più rilevante dei prestiti (al lordo delle "sofferenze") e, quindi, dell'indebitamento totale del sistema manifatturiero, è quella che interessa l'insieme delle attività Commerciali che rappresentano più del 23% del totale (23,5% nel 2016). Seguono, nell'ordine, l'Industria in senso stretto (stabile al 22%), le Costruzioni (anch'esse ferme al 16% anche nel 2016), i Trasporti (dal 12,1% all'11,1%) e le attività Immobiliari (dal 9,3% all'8,3%). Nel 2016, questi cinque settori – che, anche per quanto riguarda occupazione e prodotto, rappresentano una componente certamente basilare dell'attrezzatura produttiva e dell'economia regionale - arrivano a spiegare quasi l'81% (37.998 milioni di euro) della domanda-offerta totale di credito in circolazione.

Inoltre, prendendo in esame i cosiddetti "impieghi vivi", vale a dire lo *stock* di prestiti erogati al sistema delle imprese al netto delle "sofferenze", i dati disponibili indicano ben più chiaramente un processo di sostanziale e continua caduta delle "consistenze" che fa registrare, in Campania (tra 2011 e 2017), una perdita pari a quasi 5 miliardi di euro, a sottolineare che in tutte le regioni, ma con effetti nettamente più rilevanti nelle aree meno sviluppate e più dipendenti dall'indebitamento, le banche hanno ridotto in misura elevata il volume del credito erogato alle aziende e al tessuto produttivo, anche oltre la fase più acuta della crisi economica.

Tabella 11 - Campania - Prestiti a Società non finanziarie e Famiglie produttrici (migliaia di euro)

	Imprese	Famiglie	Totale
31-12-2011	36.115.375	4.266.379	40.381.754
31-12-2012	34.576.009	4.013.234	38.589.243
31-12-2013	32.965.727	3.912.822	36.878.549
31-12-2014	33.705.417	3.914.798	37.620.215
31-12-2015	33.676.396	4.000.363	37.676.759
31-12-2016	33.594.791	3.968.876	37.563.667
31-08-2017	31.624.088	3.878.712	35.502.800

Fonte: elaborazioni Agenzia della Coesione, *Rapporto sugli strumenti finanziari cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei*, febbraio 2018, su dati Banca d'Italia

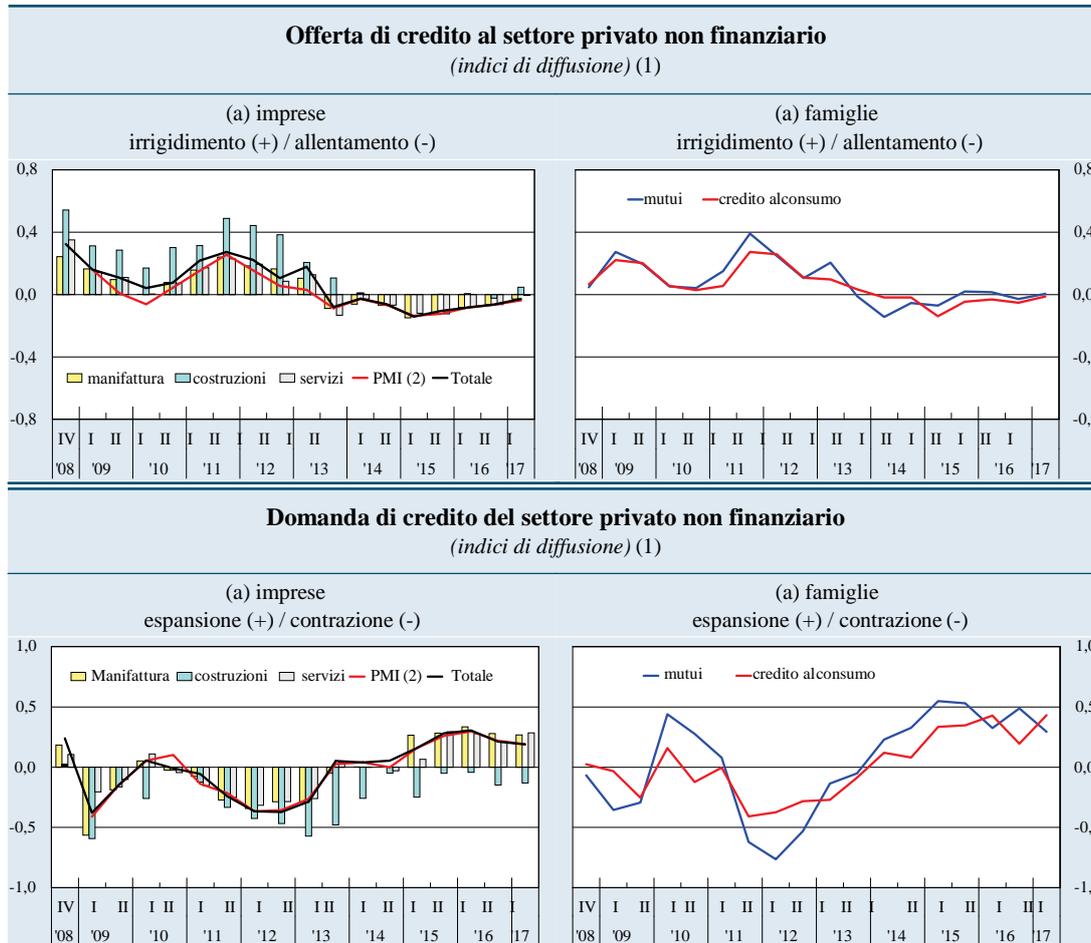
Il quadro che questi andamenti delineano è, dunque, quello di un volume totale di risorse finanziarie - dalle banche al sistema produttivo - che appare:

- relativamente concentrato nel terziario commerciale e, poi, nell'industria;
- in diminuzione a partire dal 2013 e con una ripresa, negli ultimi due anni, che non è ancora riuscita a recuperare i valori più elevati raggiunti nel 2012;
- certamente inadeguato rispetto alle necessità e alle aspettative delle imprese;

- ancora insufficiente anche in relazione alle dimensioni complessive dell'attività economica regionale e, quindi, al PIL.

In effetti, come rivelano le risposte all'indagine Eurosystema (RBLs) sul credito bancario (*Regional Bank Lending Survey*)¹⁸, a partire dal 2011 si è registrata anche in Campania un'evidente e sostenuta ripresa della domanda di prestiti che ha interessato le imprese - prime fra tutte quelle della Manifattura e dei Servizi - soprattutto per fare fronte alle necessità di circolante, ristrutturazione del debito esistente e investimenti.

Tabella 12 - Campania: condizioni della Domanda e dell'Offerta di Credito a Imprese e Famiglie



In particolare, tra il 2012 e il 2013 si è realizzato un progressivo recupero della domanda, da andamenti negativi fino a un livello stazionario, per poi proseguire, negli anni a seguire con una richiesta di prestiti (soprattutto di capitale per la gestione corrente) decisamente cresciuta. Un'espansione della domanda di credito che si è confermata nel 2016 e, in parte, anche nel 2017, cui ha fatto riscontro un corrispondente, per quanto meno pronunciato, allentamento delle condizioni di offerta, determinato fondamentalmente dal minor costo della provvista seguito alla politica monetaria espansiva della BCE che si è tradotto in un incremento dei volumi di credito erogato, ma che si è rivelato, comunque, nettamente più prudente e contenuto di quanto sarebbe stato necessario per soddisfare integralmente la domanda (gli "indici di diffusione", pur sottolineando un significativo miglioramento soprattutto sul piano delle quantità offerte, si mantengono, infatti, prossimi allo "0").

¹⁸ A sottolineare la difficoltà di una misura "cardinale" del possibile deficit di offerta di credito rispetto alla domanda, gli "indici di diffusione" - costruiti sulla base del survey e il cui andamento si riporta nei grafici seguenti - associano valori numerici alle risposte di tipo qualitativo fornite dagli intermediari. Per ogni quesito, l'indice è dato dalla media ponderata di valori compresi tra -1 e +1, con pesi pari alle frequenze osservate.

In definitiva, nell'ultimo periodo il credito concesso alle imprese da banche e società finanziarie è, nel complesso, costantemente aumentato (tra l'1,6% e il 2,9%), in netta controtendenza rispetto al trend manifestato nel 2014 (-3%).

Tuttavia, come dimostrano i dati sulle forme tecniche di prestito, questa ripresa, almeno fino al 2015, è attribuibile per intero all'inversione registrata negli Anticipi e, in particolare, nel "Factoring" - vale a dire nel trasferimento di crediti commerciali - che ha consentito un flusso di risorse già nel portafoglio delle aziende, laddove le nuove "Aperture di credito" ed i "Mutui" continuano a rappresentare delle partite in stabile ed evidente contrazione. Peraltro, questo andamento chiaramente differenziato - tra gestione del portafoglio commerciale e nuovo indebitamento - è attribuibile, almeno in parte, alla ripresa degli ordini e ad un lieve miglioramento delle condizioni di liquidità.

L'espansione dei prestiti, inoltre, è il risultato di dinamiche abbastanza diversificate fra i principali settori di attività. Mentre il credito concesso alle imprese di Costruzioni ha continuato a presentare una dinamica contrastata (con una ripresa molto modesta, nel 2016, che non riesce a riportare il comparto ai livelli del 2012), l'inversione del ciclo è stata decisamente più marcata per le aziende Manifatturiere con una "crescita" significativa e continua negli ultimi due anni, sebbene con andamenti eterogenei tra le diverse branche.

Tabella 13 - Prestiti alle Imprese per forma tecnica (variazioni % sui 12 mesi)

Forme tecniche	Dic. 2014	Dic. 2015
Anticipi e altri crediti auto liquidanti	-10,6	-4,3
di cui: <i>factoring</i>	-21,7	3,0
Aperture di credito in conto corrente	-10,1	-10,5
Mutui e altri rischi a scadenza	-4,9	-0,3
di cui: <i>leasing finanziario</i>	-6,9	-5,9
Branche		
Attività manifatturiere	-1,9	2,0
Costruzioni	-2,7	-2,0
Servizi	-0,7	0,2
Altro	-5,6	4,7
Totale	-1,6	0,5

Fonte: Banca d'Italia, *Economie Regionali, L'economia della Campania nel 2015*

Trend molto positivi sono quelli che hanno interessato i finanziamenti alle imprese nei comparti alimentare e dei prodotti in metallo. Più contenuti risultano, invece, i progressi registrati nei prodotti in legno e nella fabbricazione di prodotti petroliferi, chimici e farmaceutici. Infine, accanto al brusco rallentamento nelle "altre attività", sembra essersi arrestato il calo nel comparto dei mezzi di trasporto, il cui volume di debito rimane, comunque, notevolmente al di sotto dei valori del 2010. Anche nei Servizi si è registrata una notevole eterogeneità, con una crescita rilevante per le imprese del commercio, dei trasporti e delle attività immobiliari ed una ulteriore contrazione per quelle operanti nelle attività di alloggio e ristorazione e, anche, dei servizi alle imprese.

Inoltre, nonostante si sia - in qualche misura - consolidata la domanda di credito, l'apporto finalizzato all'attività di investimento in capitale produttivo rimane ancora contenuto ed i prestiti sono aumentati solo per le imprese in condizioni economiche e patrimoniali equilibrate, escludendo quindi le imprese più rischiose.

Una stima della possibile ampiezza di questi flussi (il valore dei nuovi crediti concessi ogni anno alle imprese da parte del sistema bancario e finanziario) non è direttamente rinvenibile nei dati pubblicati dalla Banca d'Italia che, come si è già sottolineato, misurano le "consistenze di fine anno" dei prestiti in essere.

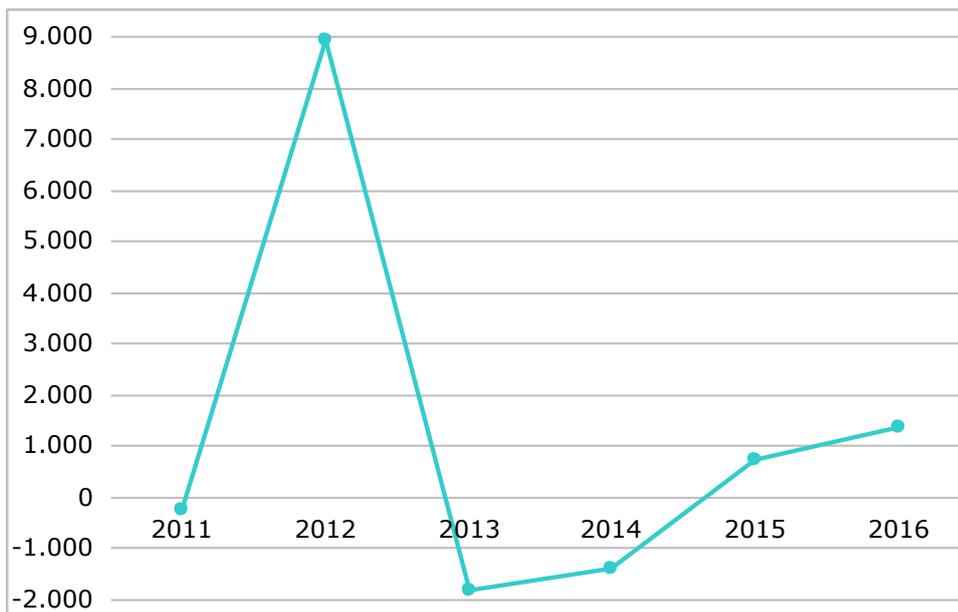
Ciò nondimeno, questa misura è di grande importanza, sia per valutare la dimensione del mercato - e, indirettamente, del "vuoto" di offerta che gli strumenti finanziari possono contribuire a colmare - sia per giudicare la congruità delle risorse che questi stessi interventi potrebbero immettere sul mercato rispetto alla domanda insoddisfatta.

Naturalmente, la differenza che si registra negli stock da un anno all'altro è, appunto, la misura del flusso corrispondente alle operazioni realizzate nel periodo. Tuttavia, come si è detto, questo valore risente sia (in diminuzione) delle "estinzioni" di posizioni debitorie precedentemente aperte, sia (in aumento) della concessione di "nuovi crediti". Di conseguenza, attribuire l'intero ammontare delle variazioni annue ai "prestiti", ponendo le "estinzioni" di crediti pari a 0, corrisponde ad una valutazione certamente "per difetto" dei flussi, ma può fornire (come si può verificare nel grafico seguente) una misura e delle indicazioni comunque utili per gli scopi di questa analisi.

L'elemento più evidente che si ricava da questa "stima" è chiaramente l'estrema variabilità di questi valori che hanno conosciuto fasi di grande espansione (nel 2012, quasi 9 miliardi di euro), anni di contrazione (2013 e 2014) e periodi (2015 e 2016) in cui la crescita si è dimostrata positiva e continua, ma ben più contenuta, tanto dal punto di vista del "segno" quanto dell'"ampiezza" dei flussi.

Allo stesso tempo, i dati sembrano dimostrare che la dimensione del mercato, anche considerando unicamente gli anni in cui si sono registrati "saldi" positivi, appare più che adeguata ad accogliere le misure di politica regionale programmate (gli strumenti finanziari in questione), risultando certamente poco plausibile la possibilità che questi interventi contribuiscano a determinare una situazione di eccesso di offerta.

Figura 8- Campania: flusso dei nuovi prestiti alle imprese (valori in milioni di euro)



Fonte: Elaborazione NVVIP su dati Banca d'Italia

A fronte di questa situazione, sul piano delle considerazioni di *policy*, la "garanzia pubblica" appare come il principale e più efficace strumento in grado di contrastare le restrizioni e i vincoli all'offerta di credito che sono stati evidenziati.

Da una parte, la politica regionale può destinare un volume specifico di risorse per assicurare la copertura di quel rischio di insolvenza che rappresenta una delle principali criticità che gli operatori privati oppongono al finanziamento delle imprese minori, normalmente sottocapitalizzate e prive di un *set* di attività (o di beni) capace di garantire autonomamente e adeguatamente il prestito. Dall'altra, l'azione pubblica può intervenire per erogare in proprio i mezzi destinati a soddisfare la domanda di credito del sistema produttivo o per affiancarsi ai

“soci” nel capitale di rischio dell’azienda, contribuendo così, allo stesso tempo, ad abbassare l’esposizione dei finanziatori privati ed a certificare, in qualche modo, il processo di selezione che deve portare ad individuare i destinatari più affidabili e meritevoli delle misure di aiuto.

Ciò ancor di più dal momento che, sulla condizione sicuramente “non efficiente” del mercato del credito nel Mezzogiorno e in Campania, incidono soprattutto gli aspetti di “rischiosità” e di bassa “qualità” che contraddistinguono le operazioni di finanziamento realizzate dagli operatori. Fattori che si traducono nel razionamento dei volumi e nell’incremento del costo del credito alle imprese.

Tabella 14 - Campania: qualità del credito (1) (valori percentuali)

Periodi	Società finanziarie e assicurative	Imprese	Imprese-attività manifatturiere	Imprese-costruzioni	Imprese-servizi	Piccole imprese (2)	Famiglie consumatrici	Totale (3)
Nuove sofferenze (4)								
Dic. 2014	2,3	5,3	3,9	9,7	4,9	5,5	1,7	3,6
Mar. 2015	2,3	5,3	4,2	9,7	4,9	5,4	1,9	3,7
Giu. 2015	0,6	5,1	4,7	9,7	4,4	5,7	1,9	3,5
Set. 2015	0,5	4,8	4,8	9,2	3,9	5,6	1,8	3,3
Dic. 2015	0,9	4,7	4,9	8,3	4	5,6	2	3,4
Mar. 2016 (5)	0,9	4,9	4,4	9,4	4,2	6	2	3,5
Crediti deteriorati diversi dalle sofferenze sui crediti totali (a) (6) (7)								
Dic. 2014	6,9	15,7	7,6	17	19,1	9,8	5,9	11,7
Mar. 2015	7,1	16,3	7,4	16,4	20,6	9,7	5,8	12,1
Giu. 2015	6,5	16,1	7,8	16	20,3	9,6	5,8	11,9
Set. 2015	2,7	15,9	7,2	16,7	19,9	9,6	6,1	11,9
Dic. 2015	2,4	15,5	6,9	15,8	19,7	9,1	5,9	11,5
Mar. 2016 (5)	2,4	14,8	6,5	14,8	18,8	8,6	5,6	11
Sofferenze sui crediti totali (b) (6)								
Dic. 2014	21,1	31,1	35,3	45,1	25,5	38,9	15,1	24,2
Dic. 2015	23	32,8	36,3	48,5	27,3	40,8	16,5	25,7
Mar. 2016 (5)	23	33,5	36,8	49,9	28,1	41,4	16,9	26,2
Crediti deteriorati sui crediti totali (a+b) (6) (7)								
Dic. 2014	28	46,8	42,9	62,1	44,6	48,7	21	35,9
Dic. 2015	25,4	48,3	43,2	64,3	47	49,9	22,4	37,2
Mar. 2016 (5)	25,4	48,3	43,3	64,7	46,9	50	22,5	37,2

Fonte: Centrale dei rischi

(1) Dati riferiti alle segnalazioni di banche, società finanziarie e società veicolo di operazioni di cartolarizzazione.

(2) Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti.

(3) Include anche le Amministrazioni pubbliche, le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e le unità non classificabili o non classificate.

(4) Esposizioni passate a sofferenza rettificata in rapporto ai prestiti non in sofferenza rettificata in essere all’inizio del periodo. I valori sono calcolati come medie dei quattro trimestri terminanti in quello di riferimento.

(5) Dati provvisori.

(6) Il denominatore del rapporto include le sofferenze.

(7) A partire da gennaio 2015 è cambiata la nozione di credito deteriorato diverso dalle sofferenze per effetto dell’adeguamento agli standard fissati dall’Autorità bancaria europea. Fino a dicembre 2014 l’aggregato comprendeva i crediti scaduti, quelli incagliati e quelli ristrutturati; tali componenti sono state sostituite dalle nuove categorie delle inadempienze probabili e delle esposizioni scadute e/o sconfinanti.

(*) Il dato è stato depurato dagli effetti di un numero limitato di transizioni d’importo rilevante alla categoria delle inadempienze probabili riguardanti alcune soc

Come si vede nella tabella precedente, i flussi di “Nuove sofferenze” sono rimasti sostanzialmente nell’ambito degli stessi intervalli, con incrementi (marzo 2016 su anni precedenti) ed incidenze più evidenti e più elevate per le aziende delle costruzioni e per le piccole imprese. Relativamente più marcati e più significativi si rivelano, invece, gli andamenti delle “Sofferenze” e dei “Crediti deteriorati” sui Crediti totali. Entrambi questi indici, infatti, registrano nella maggioranza dei casi degli aumenti apprezzabili, portandosi oltre il 33%-48% per le Imprese e raggiungendo, in alcuni segmenti (Crediti deteriorati nelle Costruzioni), valori superiori al 64%.

Il costo del credito, infine, misurato dai tassi attivi sui Prestiti per cassa, presenta differenziali molto accentuati tra le diverse aree del Paese che riflettono, evidentemente, le specifiche condizioni di rischio e sostenibilità degli interventi di finanziamento realizzati e/o in programma nelle diverse regioni. A questo riguardo, la tabella che segue sottolinea il divario esistente tra il Mezzogiorno e le regioni del Centro nord, con scarti positivi dei tassi che sono passati, in rapporto al dato nazionale, dal 20% del periodo 2007-2008, al 56% del 2012, fino al 39%-44% degli ultimi anni.

Ancora più straordinario, poi, come si può osservare, è il maggior costo del denaro per le operazioni di finanziamento delle imprese che si registra in Campania, dove questo differenziale “normalizzato” si rivela pari all’85% nel 2013, per superare il 140%, sia nel 2014 che nel 2015, e raggiungendo il picco del 168% a dicembre 2016.

Tabella 15 - Tassi attivi sui finanziamenti per cassa*

Anni	Campania	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
2007		6,79	5,75	5,44
2008		6,27	5,20	5,13
2009		4,29	2,98	3,08
2010		4,48	3,25	3,06
2011		5,64	3,94	3,86
2012		6,42	4,10	4,1
2013	8,10	6,04	4,22	4,38
2014	7,59	4,00	3,02	3,12
2015	6,94	3,87	2,75	2,78
2016	5,85	2,28	2,14	2,18

* i dati si riferiscono ai tassi praticati alle Imprese su operazioni a breve termine

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati Banca d'Italia

In conclusione, l'analisi condotta sul credito alle imprese – nel Mezzogiorno e, più specificamente, in Campania - per quanto non abbia portato ad una valutazione quantitativa del deficit di finanziamento (in termini di domanda che non riesce ad essere soddisfatta sul mercato affidandosi, ad esempio, ad una variazione dei prezzi/tassi di interesse), ha fornito comunque una serie di informazioni convergenti sulle problematiche che l'apparato produttivo regionale deve ancora fronteggiare in funzione delle esigenze di raccolta e mobilitazione delle risorse finanziarie necessarie agli investimenti.

In sintesi, tanto dal punto di vista dei principali indicatori, quanto sul piano dei comportamenti degli operatori, innanzitutto dal lato dell'offerta, nonché delle opinioni e delle necessità espresse dai destinatari (imprese-domanda), lo scenario che si è chiaramente evidenziato rivela una situazione assai critica nell'accesso al credito da parte delle aziende campane. Una condizione nella quale restrizioni dei volumi, costi elevati e complessità delle procedure finiscono per consolidare uno stato di sottocapitalizzazione e di insufficiente dotazione di mezzi che rende sempre più indispensabile l'intervento finanziario, compensativo e di stimolo, che il settore pubblico e le sue politiche possono proficuamente realizzare.

3 Analisi del valore aggiunto

L'analisi del valore aggiunto ha come obiettivo l'individuazione della capacità degli strumenti finanziari di attrarre risorse pubbliche e private aumentando così l'effetto leva e ampliando i risultati conseguibili dall'investimento delle risorse allocate nel programma. In particolare, gli elementi basilari dell'analisi si riferiscono alla quantificazione dell'effetto leva e dell'effetto *revolving* attivati dai prodotti finanziari che compongono lo strumento finanziario in funzione dell'allocazione delle risorse del programma.

In riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta di credito, il sistema produttivo in generale e le PMI soffrono ancora, in Campania, di difficoltà di accesso al credito che restringono e condizionano seriamente le potenzialità di ampliamento e ripresa.

La connotazione territoriale dello strumento finanziario proposto dall'Accordo MISE-Regione Campania direziona le misure di agevolazione verso il sistema produttivo di aree in cui le imprese si posizionano ancor di più in una fascia di rischio alto, dovuto ad una debolezza strutturale dei territori (aree di crisi non complessa) nell'andamento dell'occupazione e della produttività. Allo stesso tempo, includendo le aree di Marcanise e Acerra, lo strumento previsto dall'Accordo è stato esteso anche a beneficio di quella parte del sistema produttivo contrassegnata da andamenti produttivi migliori e più accentuati, ma sottoposta, anch'essa ad una contrazione dei fattori di sviluppo (aree di crisi complessa) in seguito alla recessione che, dal 2007, ha reso instabile l'andamento della produttività e dell'occupazione.

3.1 Specifiche dello strumento e inquadramento normativo e programmatico

Lo strumento finanziario proposto dall'Accordo di Programma MISE-Regione Campania a favore di programmi di investimento produttivo in aree di crisi industriale si inquadra, in base alle tipologie di strumenti finanziari definiti dalla Linea Guida "*Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period*" (il volume III per quanto concerne la competitività delle PMI) nell'ambito degli strumenti misti, ovvero strumenti che prevedono la combinazione di prodotti finanziari con sovvenzioni a fondo perduto.

In base alle linee guida citate, il ricorso allo strumento misto può derivare dalla necessità, da un lato, di aumentare la competitività delle PMI, e dall'altro di garantire la redditività stessa dello strumento. In generale, la parte dedicata al "fondo perduto" (sovvenzione in conto impianti), infatti, accresce senz'altro l'appetibilità della proposta e può assumere diverse forme nell'ambito della costruzione dello strumento finanziario, quali:

- finanziamento a fondo perduto per investimenti diretti (operazione di sovvenzione separata con spese ammissibili distinte);
- finanziamento a fondo perduto per supporto tecnico (come parte dell'operazione dello Strumento Finanziario), fornito solo ai fini della preparazione tecnica del potenziale investimento a beneficio del destinatario finale;
- abbuoni di interessi separati dallo strumento finanziario (in questo caso si parla di abbuono di interessi puro) o parte dello Strumento Finanziario (sussidio combinato in seno allo strumento).

La configurazione dello strumento segue gli obiettivi definiti dalla legge 181/89 per il rilancio delle aree di crisi industriale attraverso il sostegno alla realizzazione, da parte di imprese costituite in società di capitali, comprese le società cooperative e le società consortili, di investimenti di rilevante dimensione, volti ad avere un impatto significativo sia in termini produttivi che occupazionali, rispondendo alla necessità di potenziare la competitività del sistema delle imprese appartenenti alle aree di crisi, complessa e non complessa.

L'applicazione del regime di aiuto previsto dalla legge 181/189 per le cosiddette aree di crisi industriale "complesse" è stata ampliata con il decreto legislativo n.83/2012 (convertito, con modificazioni, dalla n.134/2012) anche alle aree di crisi, diverse da quelle complesse, che

presentano, comunque, un impatto significativo sullo sviluppo dei territori interessati e sull'occupazione, proponendo l'individuazione anche di aree cosiddette "non complesse".

Il Programma operativo nazionale "Imprese e competitività 2014-2020" FESR (PON IC) ha individuato, nell'ambito degli strumenti attuativi del programma, l'applicazione dello strumento agevolato ex legge 181/89 come uno degli strumenti prioritari dell'Asse III - Competitività PMI, assegnando a tale strumento, con decreto MISE del 26/9/2016, risorse finanziarie complessive pari a 80 Mln di euro destinate alle regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia). In particolare, la Regione Campania ha provveduto ad individuare attraverso i parametri e gli indicatori definiti a livello nazionale le aree di crisi non complessa con DGR n. n. 604 del 31/10/2016.

Il Decreto direttoriale 24 febbraio 2017 ha definito i criteri e i termini per la presentazione delle domande a valere sulle risorse stanziare per le aree di crisi diffusa (complessa e non complessa) in attuazione dell'azione 3.2.1 - Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese – individuando, quale soggetto gestore dello strumento finanziario, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. – Invitalia, responsabile della pubblicazione del bando, secondo la modalità sportello, come previsto dal decreto direttoriale citato, avvenuta il 04/04/2017.

Il giorno dopo la pubblicazione del bando a sportello risultavano già pervenute 208 domande per un ammontare di agevolazioni richieste pari a 634,6 Meuro. Nell'ambito delle 208 domande pervenute, 119 riguardavano programmi di investimento in Campania per un ammontare di agevolazioni richieste pari a 402,1 Meuro e un ammontare di investimenti pari a 554 Meuro.

Il PON IC nel definire le condizioni di utilizzo delle risorse stanziare per la riqualificazione delle aree di crisi industriali di cui alla legge 181/89 nell'ambito dell'azione 3.2.1 fa riferimento a programmi di investimento riguardanti unità produttive ubicate in territori caratterizzati da situazioni di crisi industriale oggetto di appositi accordi di programma, "di cui all'art. 27 del citato D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, e ss.mm., ovvero di altri pertinenti accordi tra Amministrazioni centrali e Regioni, anche con riferimento alle domande di agevolazione rientranti in procedure valutative con procedimento a sportello".

La tempestiva risposta dei territori al bando Invitalia e la cospicua parte relativa solo alla regione Campania rappresentano, da un lato, il livello di sofferenza nell'accesso al credito da parte del sistema produttivo delle regioni meno sviluppate e, dall'altro, la forte domanda di credito (largamente insoddisfatta) proveniente, per tutte le ragioni prima esposte, dal tessuto economico e imprenditoriale della regione Campania. Per tale motivo, il Ministero dello sviluppo economico ha inteso di concerto con la Regione Campania sottoscrivere un ulteriore Accordo di programma per lo scorrimento della graduatoria, inglobando le 82 domande rimaste inevase delle 119 domande presentate e prevedendo l'utilizzo delle eventuali risorse finanziarie residue per l'apertura di un ulteriore possibile bando per le aree di crisi campane.

L'accordo di programma sottoscritto il 22/12/2017 tra il Ministero dello Sviluppo Economico, la Regione Campania e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. (INVITALIA) stabilisce, ai sensi dell'art.123 del Regolamento UE n. 1303/2013, che il MISE, Direzione generale incentivi alle imprese, acquisisca il ruolo di organismo intermedio per le risorse del POR FESR Campania versate nel fondo rotativo agevolato e Invitalia mantenga il ruolo di gestore. Lo schema programmatico delle risorse finanziarie è di seguito sintetizzato:

- 5.868.198,00 Euro Fondo per la crescita sostenibile - DM 31 01 2017 - Riparto risorse per accordi di programma;
- 12.565.051,00 Euro PON «Imprese e competitività» 2014-2020 FESR, Asse III-Competitività PMI;

- 17.680.000,00 Euro legge 30 dicembre 2004, n. 311 riparto risorse per l'area di Marcianise;
- 31.500.000,00 Euro legge 14 maggio 2005, n. 80 riparto risorse per l'area di Acerra;
- 40.000.000,00 Euro POR Campania FESR 2014-2020 Asse III Ob. 3.2 Az.3.2.1;
- 5.000.000,00 Euro Patto per lo sviluppo della Regione Campania – Fondi FSC 2014-2020 intervento strategico "Programmi Aree Crisi e Crisi industriale".

3.2 L'effetto leva e l'effetto revolving nella combinazione Fondo perduto-Prestiti agevolati

Lo strumento finanziario proposto in attuazione dell'Accordo di Programma cui alla citata DGR 560/2017, sottoscritto con il MISE il 22/12/2017 e registrato alla Corte dei conti in data 02/02/2018, prevede la combinazione di un finanziamento in conto impianti, per un valore non superiore al 25% dell'investimento ammesso, con un finanziamento a tasso agevolato pari al 50% dell'investimento ammesso e, quindi, con una quota residua a carico dell'impresa da soddisfare con apporti di mezzi propri e/o da reperire sul mercato (effetto leva: 1,33)

Inoltre, lo schema di attuazione dello strumento finanziario, ai sensi degli art. 37 e seguenti del regolamento (UE) n. 1303/2013, è composto da un fondo rotativo per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni *ex lege* 181/89 alimentato con le risorse del PON-IC e del POR Campania FESR 2014-2020, con una dotazione complessiva di 112.613.249,00 euro, di cui circa il 47% a valere su risorse dei due programmi comunitari PON e POR.

Per quanto attiene al finanziamento agevolato, le caratteristiche sono di seguito elencate¹⁹:

- Durata: 10 anni, più 3 anni di pre-ammortamento decorrenti dalla data di erogazione delle agevolazioni;
- Rimborso: rate semestrali a quote capitali costanti posticipate;
- Tasso di interesse: il tasso agevolato di finanziamento è pari al 20% del tasso di riferimento vigente alla data di concessione delle agevolazioni, fermo restando il rispetto del limite minimo dello 0,50% annuo;
- Garanzia: il finanziamento agevolato deve essere assistito da garanzie reali, tramite ipoteca di primo grado sull'immobile e privilegio speciale sui macchinari, pari alla quota capitale del finanziamento ovvero fideiussione bancaria o polizza assicurativa, qualora l'acquisto dell'immobile non sia oggetto del programma.

Infine, le agevolazioni sono concesse per investimenti di importo non inferiore a Meuro 1,5 entro i limiti delle intensità massime di aiuto previste dal Regolamento GBER, espresse in termini di equivalente sovvenzione lordo (ESL).

In definitiva, già le caratteristiche appena delineate sottolineano come, dal punto di vista qualitativo, il valore aggiunto dello strumento finanziario sia intrinsecamente legato, in primo luogo alla "rotatività" dei flussi delle risorse impegnate - vale a dire alla possibilità che le restituzioni programmate secondo i piani di ammortamento sottoscritti diano luogo nel tempo a rientri capaci di alimentare ulteriori e successivi atti di finanziamento - e, quindi all'effetto "leva" cui certamente contribuirà innanzitutto l'ulteriore apporto di risorse finanziarie da parte del destinatario finale. Naturalmente, l'effetto *revolving*, prodotto dal finanziamento a tasso agevolato, costituisce un valore aggiunto potenziale molto interessante e specifico di questa particolare tipologia di strumenti finanziari (prestiti rimborsabili) che dovrà essere successivamente disciplinato e che conserva, però, la finalità, sicuramente importante, di riuscire ad ampliare la platea dei destinatari a parità di volume di risorse impiegate nel Fondo. In altri termini, un effetto *revolving* consistente - basato sulle condizioni di ammortamento del prestito, oltre che sulla tempestività e sull'ampiezza dei flussi delle restituzioni - può produrre un altrettanto consistente valore aggiunto, derivante dall'uso dello strumento finanziario combinato.

¹⁹ Le caratteristiche dello strumento proposto sono state acquisite da documenti forniti dalla Direzione generale per lo sviluppo economico e le attività produttive

Per quanto concerne l'effetto leva associabile al funzionamento complessivo del Fondo, le risorse aggiuntive, rispetto al contributo comunitario, sono ascrivibili ai conferimenti dell'FSC 2014-2020 - Intervento strategico "Programmi Aree Crisi e Crisi industriale" - e alle altre risorse nazionali pari, come riportato nella tabella 1, al 53% circa del totale dell'Accordo (effetto leva, al lordo dei costi di gestione: 2,1). In questo caso, è necessario sottolineare tuttavia, che le risorse dei PO (e, in particolare, del POR FESR Campania 2014-2020) contribuiscono ad incrementare la dotazione di uno strumento già esistente e già servito di mezzi finanziari e di apporti specifici (ancorché insufficienti a coprire per intero la domanda che si è manifestata), ponendo in una luce del tutto particolare la capacità del Fondo e del corrispondente contributo di risorse comunitarie, di attivare altri (e maggiori) flussi di finanziamenti (e di sottoscrittori) pubblici e privati.

Piuttosto, un possibile ulteriore effetto "moltiplicatore" deriverà, presumibilmente, dalla capacità dello strumento finanziario di concorrere ad una effettiva e sostanziale trasformazione del tessuto produttivo, delle esternalità di contesto e dei fattori di attrazione dei territori e delle aree (di crisi) coinvolti. In questo modo, è del tutto plausibile che l'intervento pubblico (come auspicato) sarà in grado di determinare un miglioramento delle condizioni di redditività e di rischio delle imprese e dei progetti che volessero realizzarsi in loco, facilitando e stimolando, seppur indirettamente, la partecipazione di altri soggetti - finanziatori e investitori - nei processi di sviluppo di questi Sistemi.

4 Lezioni apprese

Lo strumento finanziario proposto si basa sullo schema di attuazione della legge n.181/1989 che nasce per sostenere le aree di crisi industriale siderurgica e successivamente, a partire dal 2008 in risposta alla crisi generale del 2007, si modifica in relazione ai requisiti dei regolamenti europei. Il capitolo dedicato alle lezioni apprese descrive tale processo di adattamento ai regolamenti UE con un focus specifico sulla Campania per quanto concerne i progetti di riconversione e riqualificazione industriale richiesti dalla legge 181/1989 e ss.mm.ii.

In riferimento alle iniziative a livello nazionale promosse per le imprese in crisi, sono evidenziati gli strumenti messi in campo da Industria 4.0.

Infine, per quanto concerne gli strumenti utilizzati nella passata programmazione si propone una sintesi delle misure adottate dal POR FESR 2007-2013, rimandando ai precedenti rapporti di valutazione ex-ante degli strumenti finanziari restituiti recentemente nell'ambito della programmazione 2014-2020 in Campania, i relativi approfondimenti che supportavano la configurazione del particolare strumento finanziario (es. WBO e Misura Artigianato).

4.1 Gli interventi per il sostegno alle aree di crisi industriale: inquadramento normativo

La programmazione di interventi di sostegno alle aree di crisi industriale ha avuto inizio a livello nazionale con il D.L. n. 120 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge 15 maggio 1989, n. 181, che dispose misure di sostegno e di reindustrializzazione per le aree di crisi siderurgica, in attuazione del piano di risanamento della siderurgia e che, in particolare, con gli articoli 5 e 8, affidò alla SPI (allora Società per la promozione e lo sviluppo industriale, confluita nel 2000 in Sviluppo Italia e successivamente divenuta - Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, oggi INVITALIA) la realizzazione di un Piano di promozione industriale.

Attraverso varie disposizioni²⁰ il regime di aiuto del suindicato Piano fu dichiarato compatibile con il mercato comune dalle competenti sedi comunitarie; solo nel 2003 la Commissione europea con la nota di autorizzazione C(2003) 3365 del 18 settembre 2003 comunicò la compatibilità con il mercato comune dell'estensione del sistema agevolativo previsto dalla normativa del 1989 a nuove aree di crisi industriale diverse da quella siderurgica, come previsto dall'art. 73 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) e quindi potenzialmente a tutto il territorio nazionale, laddove si verificassero crisi settoriali localizzate²¹.

A fronte dei positivi risultati conseguiti ai fini della ricostituzione di un tessuto produttivo ed occupazionale nelle aree colpite dalla crisi siderurgica, è stata ravvisata l'opportunità di continuare l'attuazione del Piano di promozione industriale anche in favore di nuove aree di crisi industriale, individuate con successive estensioni.

Successivamente, il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012), e, in particolare, l'articolo 27, ha poi provveduto ad un complessivo riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa. L'articolo 27 prevede che, nei casi di situazioni di crisi industriali complesse con impatto significativo sulla politica industriale nazionale, il MISE²² adotti progetti di riconversione e riqualificazione industriale e demanda al MISE il riconoscimento di situazioni di crisi industriale

²⁰ Ci si riferisce, in primis, alla nota di autorizzazione SG(96)D/5815 del 26 giugno 1996, con la quale la Commissione UE ha informato le autorità italiane di non sollevare obiezioni nei confronti del regime di aiuti sopra citato (a norma degli articoli 92 e 93 del Trattato CE, nonché degli articoli 61 e 62 dell'accordo sullo Spazio economico europeo) e alla nota della Commissione europea del 14 dicembre 2000, con la quale viene comunicato di considerare compatibile con il mercato comune l'aiuto di cui sopra, avendo le autorità italiane adottato le opportune misure ai sensi dell'art. 88, paragrafo 1, del Trattato.

²¹ Ulteriori estensioni degli incentivi previsti dal decreto legge n. 120/1989, riconducibili all'autorizzazione comunitaria predetta, sono state poi approvate dalle successive leggi finanziarie.

²² Il MiSE è il Ministero dello Sviluppo Economico

complessa, anche a seguito di istanza della regione interessata, per specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale derivante da:

- una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto;
- una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio.

I progetti promuovono, anche mediante cofinanziamento regionale e con l'utilizzo di tutti i regimi d'aiuto disponibili compatibili, investimenti produttivi anche a carattere innovativo, la riqualificazione delle aree interessate, la formazione del capitale umano, la riconversione di aree industriali dismesse, il recupero ambientale e l'efficientamento energetico dei siti e la realizzazione di infrastrutture strettamente funzionali agli interventi (commi 1 e 2).

Si prevede lo strumento degli accordi di programma per l'adozione dei progetti di riconversione e riqualificazione industriale (PRRI)²³. Gli accordi disciplinano gli interventi agevolativi, l'attività integrata e coordinata di amministrazioni centrali, regioni, enti locali e dei soggetti pubblici e privati, le modalità di esecuzione degli interventi e la verifica dello stato di attuazione e del rispetto delle condizioni fissate. Le opere e gli impianti compresi nel progetto di riconversione e riqualificazione industriale sono dichiarati di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili. Le conferenze di servizi strumentali all'attuazione del progetto sono indette dal MISE (commi 3 e 4).

La disciplina agevolativa contempla la concessione di contributi in conto capitale e finanziamenti a tasso agevolato. L'articolo infatti dispone che la concessione di agevolazioni per l'incentivazione degli investimenti di cui al D.L. 120/1989, incluse le agevolazioni concesse sotto forma di finanziamento agevolato, è applicabile, prioritariamente nell'ambito dei progetti di riconversione e riqualificazione industriale di situazioni di crisi industriale complessa, nonché per gli interventi agevolativi nei casi di situazioni di crisi industriali diverse da quelle complesse, in tutto il territorio nazionale, fatte salve le soglie di intervento stabilite dalla disciplina europea per i singoli territori, nei limiti degli stanziamenti disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 5)²⁴.

E' demandata al MISE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome, l'adozione di un decreto di natura non regolamentare di disciplina delle modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa e la determinazione dei criteri per la definizione e l'attuazione dei progetti di riconversione e riqualificazione industriale (comma 8).

In attuazione di tale previsione, è stato adottato il [Decreto del Ministro dello sviluppo economico 31 gennaio 2013](#) "Attuazione misure urgenti per la crescita del Paese" (articolo 27 DL 83/2012). Il comma 8-bis (introdotto dal D.L. n. 145/2013) demanda poi ad un decreto non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, da adottare sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le condizioni e le modalità per l'attuazione degli interventi da effettuare nei casi di situazioni di crisi industriali diverse da quelle complesse, che presentano, comunque, impatto significativo sullo sviluppo dei territori interessati e sull'occupazione. Il [Decreto ministeriale 4 agosto 2016](#)

²³ Il PRRI è il documento finale che individua azioni da attivare e risorse destinate all' area di crisi industriale complessa. Il Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 31 gennaio 2013 determina i tempi massimi per l'approvazione del PRRI. Oggi la predisposizione del Documento costituisce per il MISE un indicatore che misura l'efficienza nell' elaborazione tempestiva di una strategia organica di rilancio della competitività nei territori in crisi. Il PRRI è elaborato dai soggetti che compongono il gruppo di coordinamento e controllo, organismo attuale di governance dell'area di crisi (MISE, altre amministrazioni centrali, amministrazioni territoriali). Tutti i componenti del gruppo possono condizionare i tempi di approvazione del documento.

²⁴ L'articolo inoltre dispone che il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, elabori misure volte a favorire il ricollocamento professionale dei lavoratori interessati da interventi di riconversione e riqualificazione industriale e tali misure possono essere cofinanziate dalle regioni, nell'ambito delle rispettive azioni di politica attiva del lavoro, nonché dai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua (comma 7).

ha proceduto all'individuazione delle aree di crisi industriale non complessa²⁵. Si evidenzia che il [decreto ministeriale 9 giugno 2015](#) ha stabilito i termini, le modalità e le procedure per la presentazione delle domande di accesso, nonché i criteri di selezione e valutazione per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore di programmi di investimento finalizzati al rilancio di tutte le aree di crisi.

Per ciò che concerne le risorse per gli interventi in questione (sia in aree di crisi industriale complessa che in quelle di crisi non complessa), l'articolo 27 ha disposto che le risorse destinate al finanziamento degli interventi del D.L. n. 120/1989 (di cui all'articolo 7 del medesimo decreto), al netto delle somme necessarie per far fronte agli impegni assunti e per finanziare eventuali domande oggetto di istruttoria alla data di entrata in vigore del D.L. n. 83, affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate nel medesimo importo con decreti del Ministro dell'economia, su richiesta del Ministro dello sviluppo economico, ad apposito capitolo dello stato di previsione del MISE per la successiva assegnazione al Fondo per la crescita sostenibile (comma 10).

All'attuazione degli interventi previsti dai Progetti si provvede, relativamente agli interventi agevolativi, a valere sulle risorse stanziare sugli strumenti agevolativi prescelti, ovvero, qualora non disponibili, sul Fondo per la crescita sostenibile (di cui all'articolo 23, comma 2 del medesimo D.L. n. 83/2012). Le attività sono svolte dalle amministrazioni territoriali partecipanti nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente (comma 9). Si evidenzia che la misura²⁶, non rifinanziata da anni attraverso disposizioni legislative ad hoc, si alimenta dai "rientri" (da finanziamenti, rifinanziamenti, riscatti di partecipazioni azionarie ed eventuali revoche provenienti dalle aziende beneficiarie) che con cadenza semestrale da parte del gestore (INVITALIA) vengono versati in entrata al bilancio dello Stato per essere poi riassegnati al competente capitolo di spesa per le finalità di cui alla L.181/89 e successivamente trasferiti al Fondo crescita sostenibile (iscritto in contabilità speciale 1201) ed, in particolare alla sezione speciale del Fondo suddetto (articolo 23, comma 2, lettera b) del D.L. n. 83/2012) destinata al rafforzamento della struttura produttiva, riutilizzo di impianti produttivi e rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma, dunque agli interventi di cui al D.L. n. 120/1989.

Nell'ottobre 2016, le risorse disponibili per gli interventi di cui alla legge n. 181/1989, presenti nella contabilità speciale del Fondo per la crescita sostenibile, erano pari a circa 159 Meuro. A questo importo si aggiungevano 80 Meuro a valere sul Programma Operativo Nazionale "Imprese e competitività" 2014-2020 FESR, utilizzabili tuttavia nelle sole regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e dei quali euro 30.000.000,00 riservati all'area di crisi industriale complessa di Taranto.

Infine, si segnala che "per quanto concerne l'attività da svolgere nel triennio 2016 - 2018, essa è legata all'individuazione delle nuove aree di crisi industriale complessa e non complessa ai sensi della nuova disciplina della misura agevolativa, alla sottoscrizione per ciascuna delle aree di crisi complessa dei relativi Accordi di Programma (attività di competenza della D.G. Politica Industriale) nonché alla definizione dei progetti di riconversione e riqualificazione industriale (PRRI)²⁷.

4.1.1 Il meccanismo di sostegno

La riforma della disciplina degli interventi di reindustrializzazione delle aree di crisi, ai sensi dell'art. 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, ha previsto l'applicazione del regime di

²⁵ L'Istat, con comunicato del 5 ottobre 2016 ha pubblicato i parametri attraverso cui sono stati identificati i sistemi locali del lavoro e i relativi Comuni che li compongono candidabili alle agevolazioni previste per le aree di crisi industriale non complessa. Con ulteriore circolare del Direttore generale per gli incentivi alle imprese, 6 agosto 2015, n. 59282, sono fornite ulteriori indicazioni specifiche e specificazioni relative alle modalità di concessione ed erogazione delle agevolazioni e di presentazione delle domande da parte delle imprese.

²⁶ Si veda la [Relazione sulle spese di investimento e relative leggi pluriennali](#) allegata alla Nota di aggiornamento al DEF 2016

²⁷ Ibidem.

aiuto di cui alla legge n. 181/1989 sia nelle aree di crisi complessa nelle di aree di crisi non complessa.

Il meccanismo di sostegno delineato dalla legge n. 181/1989, come riformato dal successivo D.L. n. 83/2012 e dal D.L. n. 145/2013, consiste nella predisposizione di progetti di riconversione e riqualificazione industriale (PRRI) nelle aree in crisi che promuovono, anche mediante cofinanziamento regionale e con l'utilizzo di tutti i regimi d'aiuto compatibili, investimenti produttivi anche a carattere innovativo, la riqualificazione delle aree interessate, la formazione del capitale umano, la riconversione di aree industriali dismesse, il recupero ambientale e l'efficientamento energetico dei siti e la realizzazione di infrastrutture strettamente funzionali agli interventi. Per l'approvazione dei progetti, si prevede lo strumento degli accordi di programma. Gli accordi disciplinano gli interventi agevolativi quali contributi in conto capitale e finanziamenti a tasso agevolato per l'attuazione dei programmi di investimento produttivo nelle aree – soggette a recessione economica e crisi occupazionale - dichiarate dal MISE di crisi complessa o non complessa. Il comma 1 dell'articolo in esame, dispone dunque l'applicazione del regime di aiuto di cui al D.L. n. 120/1989 (come riformato dal D.L. n. 83/2012 e dal D.L. n. 145/2013) e della sua disciplina attuativa, contenuta nel [D.M. 9 giugno 2015](#).

Viene inoltre richiamato il Regolamento (UE) n. 651/2014 *General Block Exemption Regulations* (GBER) della Commissione europea del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)²⁸. Il Regolamento in questione, assieme ad un controllo *ex post* rafforzato, consente una estensione del pregresso regime di esenzione dalla notifica alla Commissione UE di alcune categorie di aiuti e definisce poi soglie di notifica e intensità di aiuto più alte rispetto al passato.

Si evidenzia, che il soggetto gestore degli interventi dei progetti di riconversione e riqualificazione industriale di cui al D.L. n. 120/1989 - l'Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA)– parametrata²⁹ le tipologie dei programmi di investimento (per dimensione di impresa e localizzazione) nonché la concessione degli incentivi per i programmi di investimenti per la tutela ambientale alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato, distinguendo tra i Comuni dell'area di crisi che ricadono nel perimetro della Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale e gli altri Comuni e facendo riferimento, per ciò che attiene all'importo massimo concedibile (in termini di Equivalente Sovvenzione Lorda-ESL³⁰) al Regolamento GBER e al regime *de minimis* (Regolamento UE n. 1407/2013). Il comma 2 dell'articolo in esame dispone, al fine di consentire l'applicazione della misura, che il Ministro dello sviluppo economico, con propri decreti, provvede a riconoscere i Comuni di cui all'allegato 1, quale area in cui si applicano le disposizioni di cui all'articolo 27 del D.L. n. 83/2012, che demanda a decreti del MISE le modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa (comma 8) e delle situazioni di crisi industriale non complessa (comma 8-bis).

4.2 La Campania e le aree di crisi industriale

La Regione Campania ha messo in campo una decisa azione di sostegno al rafforzamento della capacità competitiva del sistema industriale, grazie all'uso congiunto ed integrato di diversi strumenti, tutti mirati a dare concreta attuazione ad una strategia regionale di policy ben definita, che si basa sui fattori di sviluppo piuttosto che sui settori industriali tradizionalmente intesi. In quest'ottica, la strategia regionale promuove una forte sinergia di azione con il Governo centrale nella realizzazione di una politica industriale che sfrutti le opportunità offerte da strumenti nazionali già esistenti.

²⁸ Si ricorda che il Regolamento (UE) n. 651/2014, pubblicato il 26 giugno 2014 ed entrato in vigore il 1 luglio 2014, ha abrogato il precedente regolamento (CE) della Commissione europea 6 agosto 2008, n. 800/2008 ed è applicabile fino al 31 dicembre 2020.

²⁹ Si rinvia alle tabelle di "compatibilità" pubblicate sul sito istituzionale di INVITALIA.

³⁰ L'ESL è importo dell'aiuto se fosse stato erogato al beneficiario sotto forma di sovvenzione, al lordo di qualsiasi imposta o altro onere.

Nella regione Campania si sono manifestate alcune crisi industriali di rilievo nazionale che sono state oggetto di specifiche vertenze ed interventi presso il Ministero dello Sviluppo economico in collaborazione con la Regione Campania, le istituzioni locali e le parti sociali. Le aree di crisi industriale individuate dalla Regione Campania si sono originate in contesti ed in tempi diversi. Le crisi hanno coinvolto vari settori (tessile, chimico, meccanico, automotive, conciario, ICT, cantieristica navale, etc) e tra le esperienze realizzate a sostegno di aree di crisi industriale si evidenzia quella realizzata nella scorsa programmazione con il Piano di Azione per la Coesione in attuazione dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, c.d. "Legge di stabilità 2012".

Con la terza riprogrammazione del Piano di Azione per la Coesione della Campania (di seguito PAC) dell'11 dicembre 2012, il Ministro per la coesione territoriale d'intesa con la Regione Campania, che ne ha approvato i contenuti con DGR n. 756 del 2012, hanno destinato 150 milioni di euro ad interventi di rilancio di aree colpite da crisi industriale. La Regione Campania, con deliberazione della Giunta Regionale n. 30 del 29/01/2013, ha individuato quali aree colpite da crisi industriale Acerra, Airola, Avellino, Caserta e Castellammare di Stabia, prevedendo, seppur con la possibilità di successiva rimodulazione in funzione delle evoluzioni delle crisi nelle singole aree (e sulla base delle azioni di monitoraggio trimestrale condotte dai competenti uffici dell'Amministrazione regionale, con l'assistenza della tecnostruttura regionale in house Sviluppo Campania spa), una ripartizione della somma complessiva di 150 milioni di euro, secondo la seguente assegnazione per area:

- AIROLA 30 meuro
- ACERRA 20 meuro
- CASTELLAMMARE 40 meuro
- AVELLINO 20 meuro
- CASERTA 40 meuro

A tal fine è stato predisposto un "Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale in Campania"³¹ con l'obiettivo di favorire la crescita e lo sviluppo dei territori coinvolti. Con tale Programma sono stati identificati i settori target, i fabbisogni di crescita e sviluppo, l'offerta localizzativa e le modalità attuative, anche innovative, per valorizzare la vitalità imprenditoriale, le potenzialità dei territori e favorire l'attrazione degli investimenti. Il Ministero dello Sviluppo Economico e la Regione Campania hanno firmato nel 2013 un Protocollo d'intesa per promuovere il Programma. Di seguito le fasi attuative del Programma.

Figura 9 - Fasi di attuazione del Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale



Fonte: PAC – III riprogrammazione – Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale in Campania, maggio 2013.

Per assicurare l'attuazione del Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale in Campania, i regimi di aiuto a sostegno degli investimenti individuati sono principalmente due:

- 1) il regime di aiuto istituito con DM 24/09/2010 relativo ai Contratti di Sviluppo;

³¹ Si riportano di seguito le principali evidenze e dettagli del "Programma di rilancio delle aree di crisi industriale in Campania", Piano di Azione per la Coesione della Campania - Terza riprogrammazione – Deliberazione n. 168 del 3 giugno 2013.

2) il regime di aiuto istituito con DM del 23/07/2009.

Per attivare il secondo ed assegnare le risorse finanziarie, il Ministero dello sviluppo economico ha adottato, in condivisione con la Regione Campania, attraverso il Comitato esecutivo, il decreto che contiene la disciplina del regime agevolativo. Per la *governance* delle misure indicate nel Programma contenuto nel documento allegato al presente Protocollo, è costituito – difatti - un Comitato esecutivo composto dai rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico e della Regione Campania. Il Comitato è istituito con decreto del Ministro dello sviluppo economico e composto da cinque rappresentanti di cui tre del Ministero dello sviluppo economico – della Direzione generale per la politica industriale e della Direzione generale per l’incentivazione delle attività produttive – e due della Regione Campania. Le funzioni di Presidenza sono assegnate al Ministero dello sviluppo economico. La Regione Campania per la definizione e l’attuazione di specifiche iniziative si impegna a coinvolgere le istituzioni locali per l’adozione degli atti a contenuto autorizzativo di loro competenza, in qualunque modo siano essi denominati.

4.2.1 La macro area di crisi

Nei territori delle aree di crisi individuate, oltre a presentarsi peculiarità delle diverse situazioni e delle eredità lasciate in termini di specializzazioni produttive, si rintracciano elementi di affinità nelle diverse aree.

Questi si possono esemplificare nella:

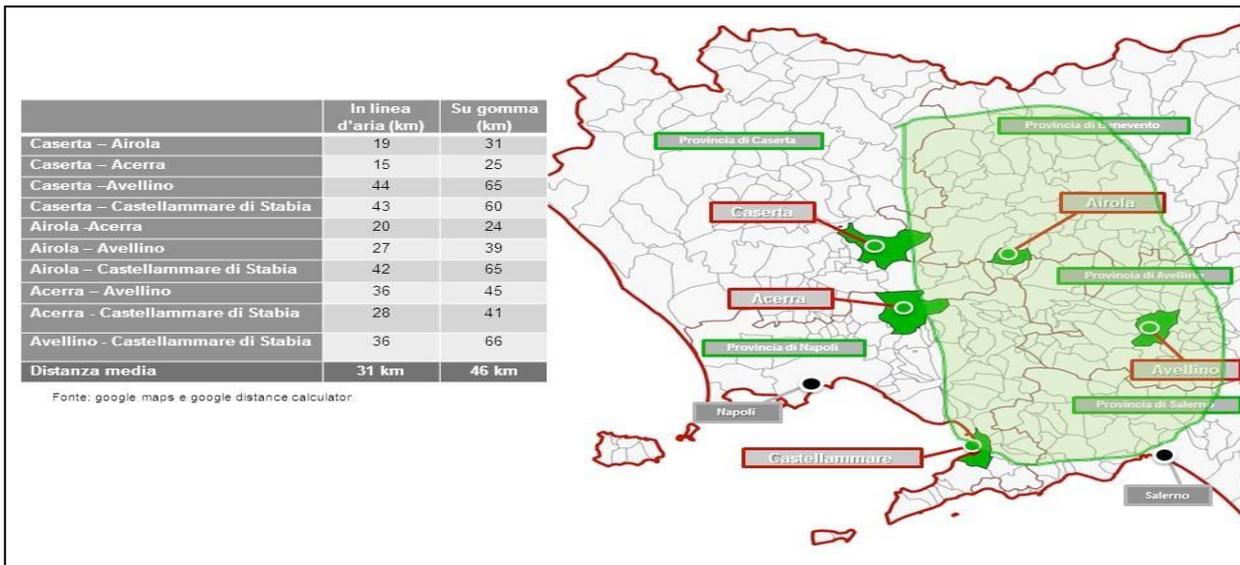
- sensibile omogeneità dei fabbisogni strutturali, legati alla necessità di acquisire competitività rispetto alle dinamiche dei mercati globalizzati;
- preminenza del ruolo delle PMI con specifiche necessità di supporto e di indirizzo relativamente a nuovi investimenti, innovazione, accesso al credito, internazionalizzazione, qualificazione del personale, esigenze infrastrutturali, etc.
- contiguità territoriale.

L’area geografica interessata risulta infatti circoscritta entro un territorio limitato; in media la distanza tra le aree non supera i 50 km. I territori di Acerra, Airola, Avellino, Castellammare e Caserta possono essere pertanto rappresentati come un’unica “macro area di crisi industriale” che comprende approssimativamente circa 60 comuni con una popolazione di circa 1 milione di abitanti. Il riconoscimento di una macro area, con caratteristiche comuni, non sarà comunque lesivo degli elementi distintivi dei territori, con particolare riferimento alla individuazione dei specifici fabbisogni di crescita e delle diverse potenzialità di sviluppo.

Sulla base di questa premessa, si è delineata nel 2013 una prima elencazione dei comuni della macro area di crisi:

- Comuni della Provincia di Avellino;
- Comuni della Provincia di Caserta;
- Comuni dell’area gravitazionale di Airola – Airola, Arpaia, Bonea, Bucciano, Forchia, Montesarchio, Paolisi, Moiano (tutti nella provincia di Benevento);
- Comuni dell’area gravitazionale di Acerra – Acerra, Afragola, Brusciiano, Caivano, Casalnuovo di Napoli, Castello di Cisterna, Marigliano, Nola, Pomigliano d’Arco (tutti nella provincia di Napoli);
- Comuni dell’area gravitazionale di Castellammare di Stabia - Provincia di Napoli: Boscoreale, Boscotrecase, Castellammare di Stabia, Cercola, Ercolano, Gragnano, Ottaviano, Palma Campania, Poggiomarino, Pollena Trocchia, Pompei, Portici, San Gennaro Vesuviano, San Giorgio a Cremano, San Giuseppe Vesuviano, San Sebastiano al Vesuvio, Santa Maria la Carità, Sant’Anastasia, Sant’Antonio Abate, Saviano, Somma Vesuviana, Striano, Terzigno, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase; Provincia di Salerno: Angri, Castel San Giorgio, Cava de’ Tirreni, Corbara, Mercato San Severino, Nocera Inferiore, Nocera Superiore, Pagani, Roccapiemonte, San Marzano sul Sarno, San Valentino Torio, Sant’Egidio del Monte Albino, Sarno, Scafati, Siano.

Figura 10 – Localizzazione delle aree di crisi industriale



Fonte: PAC – III riprogrammazione – Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale in Campania, maggio 2013

Successivamente il Programma attivo nella macroarea di crisi, costituita da cinque aree di crisi industriale, ha compreso complessivamente 281 comuni³².

4.2.2 I settori target e gli incentivi agli investimenti attivabili

La strategia delineata dalla Regione Campania ha individuato linee di intervento a sostegno di segmenti di eccellenza del sistema economico regionale, in grado di valorizzare e sostenere i processi di sviluppo del tessuto produttivo e quindi favorire la sua apertura a nuovi mercati, la diffusione di nuove tecnologie nei processi produttivi, organizzativi e distributivi, la valorizzazione e la mobilitazione dei bacini di competenza presenti sul territorio. I settori target sono quelli verso i quali indirizzare la riconversione e riqualificazione del tessuto imprenditoriale si caratterizzano da elevati livelli di innovazione tecnologica e di crescita attesa, coerenti con gli asset strategici dell'area di crisi ed in linea con le politiche industriali nazionali e regionali. Un contributo significativo alla loro individuazione è stato dato dalla Programmazione regionale³³.

Attraverso un'analisi della specializzazione del settore manifatturiero regionale sono stati individuati come strategici i seguenti settori produttivi: Agroindustria; Biotecnologie; Automotive e altri mezzi di trasporto (con particolare riferimento al ferrotranviario ed alla cantieristica); Aeronautica e Aerospazio.

I regimi di aiuto attivati a sostegno degli investimenti debbono risultare funzionali a tre diverse macro tipologie progettuali:

- Progetti di rilevanti dimensioni, proposti da uno o più soggetti in partenariato, aventi ad oggetto investimenti di tipo produttivo e, in via sussidiaria, di ricerca e prevalente sviluppo sperimentale;
- Progetti di medie dimensioni, finalizzati al sostegno degli investimenti produttivi già esistenti nell'area, caratterizzati da un elevato livello di innovazione e potenziale di crescita, ed alla creazione di nuove attività imprenditoriali nell'ambito dei settori target;
- Progetti relativi a nuove imprese innovative, prioritariamente avviate da giovani con competenze qualificate.

³² Dal sito di Invitalia si veda [Elenco dei Comuni compresi nelle Aree di crisi campane](#)

³³ Regione Campania D.G.R. n°1318/2006 "Piano d' Azione per lo Sviluppo Economico Regionale (PASER) Approvazione"; D.G.R. n° 962/2008 "Aggiornamento annuale del Piano d'Azione per lo Sviluppo Economico Regionale (PASER) ai sensi dell'articolo 27, comma 1, della Legge Regionale n. 1 del 19 gennaio 2007 - Approvazione"; D.G.R. n°1921/2007 Programma Operativo Regionale Campania FESR 2007 – 2013.

Il regime di aiuto relativo ai Contratti di Sviluppo, istituito con DM 24/09/2010, soddisfa pienamente le esigenze della tipologia sub a) in considerazione:

- dei settori di attività ammessi (manifatturiero, agroindustriale, turistico, commercio);
- delle dimensioni minime dell'investimento complessivo (da 7,5 a 30 milioni di Euro a seconda delle attività) di quello del soggetto proponente (da 3 a 15 milioni di Euro a seconda delle diverse attività) e di quello del soggetto aderente (1,5 milioni di Euro);
- delle tipologie di investimento ammesse (programmi di investimento produttivi, di ricerca e prevalente sviluppo sperimentale, infrastrutture).

Per la tipologia sub b) si può ricorrere al regime di aiuto istituito con DM del 23/07/2009 che disciplina le modalità di concessione di agevolazioni per investimenti produttivi finalizzati ai seguenti obiettivi

- sviluppo di piccole imprese di nuova costituzione
- industrializzazione dei risultati di programmi qualificati di ricerca e sviluppo sperimentale
- realizzazione di programmi di investimento volti al risparmio energetico e/o alla riduzione degli
- impatti ambientali delle unità produttive interessate
- perseguimento di specifici obiettivi di innovazione, miglioramento competitivo e tutela ambientale.

Le agevolazioni possono essere concesse nella forma di contributi in conto impianti, in conto interessi, finanziamento agevolato, garanzia.

La tipologia sub c) è il target di riferimento del DM MISE 6 marzo 2013 "Nuove imprese innovative"³⁴. L'intervento, gestito da Invitalia è stato denominato "Smart&Start - I edizione".

Il DM 6 marzo 2013 ha previsto nuove forme di incentivo alle imprese per rafforzare la competitività dei sistemi produttivi, sviluppare l'economia digitale e favorire il trasferimento tecnologico nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia.

A tal fine sono stati individuate due tipologie di incentivazioni:

- aiuti in favore delle piccole imprese di nuova costituzione (SMART)- Titolo II;
- sostegno ai programmi di investimento effettuati da nuove imprese digitali e/o a contenuto tecnologico (START) - Titolo III.

La misura in Campania riconosce un contributo in conto gestione (TIT II) del valore max di € 200.000 a tutte le PI neocostituite, incluse le startup innovative, ed un contributo in conto impianti (TIT III) sempre del valore max di € 200.000 se operano nell'ambito della economia digitale o se realizzano programmi di investimento a contenuto tecnologico, finalizzati alla valorizzazione economica dei risultati della ricerca. Premialità sono previste per favorire i progetti proposti da giovani ed in riferimento alle tematiche di genere.

Per la tipologia sub c) la dotazione finanziaria del DM "Nuove imprese innovative" (TIT II 100 milioni di Euro - aree ammesse dalla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; TIT III 90 milioni di Euro - regioni dell'Obiettivo Convergenza) è sufficiente per i territori coinvolti e, pertanto, non vengono destinate alla misura parte delle risorse assegnate dal PAC.

Di seguito sono sintetizzati i parametri identificativi degli 3 interventi previsti.

a) Contratti di Sviluppo

³⁴ Con il DM 6 marzo 2013 n.102 (GURI n. 134 del 10.06.2013) del Ministero dello Sviluppo Economico è partito Smart&Start un nuovo incentivo per promuovere la nascita di nuove imprese innovative e nuove imprese digitali o a contenuto tecnologico.

Finalità generale	Promuovere e sostenere iniziative imprenditoriali in grado di contribuire al recupero e consolidamento delle attività industriali esistenti e/o alla creazione di nuove opportunità di sviluppo prioritariamente nei settori target
Obiettivo operativo	Finanziare progetti di investimento, caratterizzati da un elevato livello di innovazione e buono potenziale di crescita, che siano in grado di determinare un ritorno significativo in termini di prospettive di mercato e di addetti occupati
Normativa di riferimento	DM 24/09/2010 DM 11/05/2011 Circolare MISE n° 21364 del 16/06/2011 Circolare MISE n° 11345 del 29/03/2013
Soggetti beneficiari	GI e PMI
Settori ammissibili	manifatturiero, agroindustriale, turistico, commercio
Limite di investimento	Nel rispetto dei valori minimi indicati dal DM 24.09.2010
Progetti ammissibili	Progetti di investimento produttivo, di ricerca e prevalente sviluppo sperimentale, infrastrutture
Spesa ammissibile	Progetti di investimento produttivo: <ul style="list-style-type: none"> Investimenti materiali (suolo, OM, IMA) ed immateriali (programmi informatici, brevetti, licenze, know - how) Progetti di ricerca e prevalente sviluppo sperimentale: <ul style="list-style-type: none"> Ricercatori, tecnici e personale ausiliario, ammortamento degli strumenti ed attrezzature limitatamente al loro uso ai fini del progetto, servizi di consulenza, materiali. Infrastrutture
Tipologia di aiuto	Contributo in conto impianti e/o finanziamento agevolato sino a concorrenza di una copertura max del 75% degli investimenti ammissibili; finanziamento agevolato: tasso 20% del tasso di riferimento, 8 anni di ammortamento + max 4 anni di preammortamento.
Modalità di gestione dell'intervento	Emanazione di avviso pubblico con procedura a bando
Soggetto gestore	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa

b) Decreto attuativo del regime di aiuto istituito con DM 23/07/2009

Finalità generale	Promuovere e sostenere iniziative imprenditoriali che prevedano la realizzazione di programmi di investimento volti al raggiungimento di specifici obiettivi di innovazione, miglioramento competitivo e tutela ambientale, in grado di rafforzare il miglioramento tecnologico delle produzioni esistenti e/o lo sviluppo di nuove imprese prioritariamente nei settori target.
Obiettivo operativo	Finanziare progetti di investimento in grado di: <ul style="list-style-type: none"> favorire la riconversione produttiva dell'area di crisi in settori alternativi tramite la creazione di nuove imprese o l'ampliamento e riqualificazione di quelle esistenti, se già operative nei settori target; sostenere l'ampliamento e la riqualificazione delle imprese (a prescindere dagli ambiti settoriali) che in passato abbiano già espresso progettualità innovativa (di processo o di prodotto); favorire l'integrazione gestionale delle imprese tramite l'erogazione di servizi specialistici; valorizzare, tramite recupero e riqualificazione, le strutture dismesse o sottoutilizzate. Priorità alle proposte di investimento proposte da PMI Per stimolare l'integrazione di filiera e la collaborazione tra imprese, sarà inoltre riconosciuta priorità a: <ul style="list-style-type: none"> proposte di investimento presentate da Consorzi (con attività esterna ex art 2615 ter) o Contratti di rete; proposte di investimento presentate da imprese facenti parte di un Consorzio o Contratto di rete.
Normativa di riferimento	DM 23.07.2009 (Art. 6, comma 1)
Soggetti beneficiari	GI e PMI anche associate in contratto di rete
Settori ammissibili	a) sezione C della classificazione delle attività economiche ISTAT 2007; b) produzione e distribuzione di energia elettrica e di calore di cui alla sezione D della predetta classificazione ISTAT, nei limiti indicati nell'allegato n. 1 del DM 23.07.2009; c) attività di servizi elencate nell'allegato n. 1 del DM 23.07.2009. (Art. 3 DM 23.07.2009)
Progetti ammissibili	Progetti di investimento produttivo
Limite di investimento	Fino a 20 Meuro

Spesa ammissibile	Investimenti materiali (suolo, OM, IMA) ed immateriali (programmi informatici, brevetti, licenze, know - how) così come indicati all'Art. 4 del DM 23.07.2009
Tipologia di aiuto	Contributo in conto impianti fino al 35% degli investimenti ammissibili; finanziamento agevolato fino al 40% degli investimenti ammissibili (max 10 anni di ammortamento e max 4 anni di preammortamento; tasso pari al 20% del tasso di riferimento).
Modalità di gestione dell'intervento	Emanazione di avviso pubblico a graduatoria
Soggetto gestore	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa

c) "Nuove imprese innovative"- DM MISE 6 marzo 2013 - denominato "Smart&Start - I edizione"

Finalità generale	Creare le condizioni per la nascita di nuova imprenditorialità, di rafforzare la competitività dei sistemi produttivi, di sostenere le politiche di trasferimento tecnologico e di valorizzazione economica dei risultati del sistema della ricerca pubblica e privata.
Obiettivo operativo	Istituzione di un apposito regime di aiuto al fine di sostenere, tramite la nascita e lo sviluppo di piccole imprese, la crescita di attività economiche e di occupazione qualificata nelle regioni meridionali (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) e in quelle dell'obiettivo convergenza.
Normativa di riferimento	DM 6 marzo 2013, circolare MISE n. 21303 del 20 giugno 2013
Soggetti beneficiari	I soggetti beneficiari sono le imprese di piccola dimensione ivi incluse le start-up innovative costituite in forma societaria da non più di 6 mesi dalla data di presentazione della domanda di agevolazione, nonché le persone fisiche che intendono costituire una nuova impresa.
Settori ammissibili	Tutti eccetto le imprese operanti nei settori: a) della pesca e dell'acquacoltura che rientrano nel campo di applicazione del Regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio; b) della produzione primaria dei prodotti agricoli di cui all'allegato I del TFUE; c) della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli di cui all'allegato I del TFUE; d) carboniero; e) della siderurgia; f) della costruzione navale; g) della produzione di fibre sintetiche.
Progetti ammissibili	Sono previste due tipologie d'intervento: - aiuti in favore delle piccole imprese di nuova costituzione (Titolo II del decreto) - sostegno ai programmi di investimento effettuati da nuove imprese digitali e/o a contenuto tecnologico (Titolo III).
Spesa ammissibile	Per gli aiuti in favore delle piccole imprese di nuova costituzione (Titolo II del decreto) è previsto un contributo su: a) interessi sui finanziamenti esterni concessi all'impresa; b) spese di affitto di impianti, macchinari e attrezzature tecnologici, ovvero tecnico-scientifici, con particolare riferimento a quelli connessi all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, necessari all'attività di impresa; c) ammortamento e canoni di leasing relativi agli impianti, macchinari e attrezzature d) costi salariali relativi al personale dipendente. Per il sostegno ai programmi di investimento effettuati da nuove imprese operanti nell'economia digitale o a contenuto tecnologico, proposti da nuove imprese e finalizzati a valorizzare economicamente i risultati del sistema della ricerca pubblica e privata (Titolo III) è previsto invece, un contributo in: a) conto impianti, accompagnato da un servizio di tutoring tecnico b) gestionale a sostegno della fase di avvio.
Tipologia di aiuto	L'importo massimo del contributo concedibile in favore di ciascuna impresa beneficiaria è pari a euro 200.000,00 (duecentomila) nei limiti del regime de minimis. In Campania vi è un contributo in conto gestione (TIT II) del valore max di €Mgl 200 a tutte le PI neocostituite, incluse le start - up innovative, ed un contributo in conto impianti (TIT III) sempre del valore max di €Mgl 200 se operano nell'ambito della economia digitale o se realizzano programmi di investimento a contenuto tecnologico, finalizzati alla valorizzazione economica dei risultati della ricerca.
Modalità di gestione dell'intervento	Procedura valutativa a sportello
Soggetto gestore	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa

Si segnala che il Programma di rilancio ha previsto, inoltre, l'avvio di specifiche azioni di politica attiva del lavoro, rivolte a lavoratori disoccupati, in cassa integrazione o anche occupati, quali servizi di accompagnamento (accoglienza, orientamento e counseling individuale e/o di gruppo) e interventi formativi per lo sviluppo di competenze tecniche-professionali, di capacità imprenditoriali e di competenze trasversali. Tali interventi sono stati attuati dalla Regione Campania con il supporto della società *in-house* Sviluppo Campania che ne ha curato anche i servizi di informazione ed orientamento.

4.2.3 I risultati

Invitalia ha gestito il Programma di rilancio delle aree colpite da crisi industriale in Campania, oggetto del Protocollo di Intesa sottoscritto da Ministero dello Sviluppo Economico e Regione Campania in data 17 luglio 2013, al fine di valorizzare la vitalità imprenditoriale e le potenzialità dei territori e garantire stabile e duratura occupazione.

In particolare, sulla base della Convenzione approvata dal MISE – DGPIIC il 03.04.2014, l’Agenzia si è occupata della progettazione, attuazione e *governance* del Programma ed eroga un servizio di supporto al MISE, nelle attività di carattere tecnico ed amministrativo dell’Autorità di Gestione.

L’Agenzia ha gestito, inoltre, i due regimi di aiuto agli investimenti progettati per veicolare i fondi stanziati sul Programma verso il tessuto produttivo:

- Contratto di Sviluppo (DM 24 settembre 2010), per la promozione di progetti strategici, cui sono destinati 80,1 milioni di euro
- Regime di aiuto ex DM 23 Luglio 2009, in favore di programmi di investimento, cui sono destinati 53,4 milioni di euro, attivato dal DM 13 Febbraio 2014.

I due regimi sono stati attivati con tempistiche differenti attraverso due specifici Avvisi, emanati rispettivamente il 13 febbraio ed il 18 aprile 2014. Tra marzo e giugno sono state realizzate attività informativo-promozionali con lo scopo di favorire la presentazione di progetti di investimento coerenti con gli strumenti agevolativi progettati. In particolare sono stati realizzati un evento di presentazione del Programma e workshop operativi sul territorio, organizzati nel mese di maggio con il coinvolgimento di circa 150 operatori, tra aziende e professionisti. Sul primo Avviso sono pervenute 15 domande, relative a investimenti per complessivi 470 milioni di euro, sul secondo Avviso sono pervenute 139 domande, relative a investimenti per complessivi 500 milioni di euro.

Il Programma prevede inoltre la definizione, a cura della Regione di un insieme di interventi, da prevedersi in affiancamento agli investimenti produttivi, rivolto ai lavoratori espulsi dal sistema produttivo colpito dalla crisi.

Si dettaglia a seguire per ciascun regime di aiuto.

Contratti di Sviluppo

Il Contratto di Sviluppo nell'area di crisi campana aveva una dotazione di 80,1 milioni di euro, per programmi di investimento finalizzati alla realizzazione di iniziative industriali, inclusi progetti di ricerca e sviluppo sperimentale strettamente connessi all'investimento produttivo. Il termine per presentare le domande è scaduto il 16 aprile 2014. Hanno partecipato 15 imprese/reti di imprese ed i progetti sono stati selezionati da Invitalia sulla base di un procedimento valutativo a graduatoria.

Tabella 16 - Graduatoria del Bando per l'aree di crisi in Campania - DM 24 settembre 2010

Protocollo	Nome proponente	Punteggio	Agev. massime concedibili K€	Risorse residuali K€	Incremento occupazionale
CDSpac 06	CON.SAR.SRL	72,94	16.869	63.231	129
CDSpac 05	SAN GIORGIO SPA	72,11	29.224	34.007	74
CDSpac 11	SICA SRL	70,6	16.983	17.024	45
CDSpac 14	RETE DI IMPRESE: PO.E.M.A.	68,66	27.271	-	138
CDSpac 07	S.D.P. di G.B. PICCIRILLO SRL	64,3	15.870	-	45
CDSpac 15	FINCANTIERI SPA	61,04	15.632	-	165
CDSpac 02	IAVAZZI AMBIENTE SCARL	60,5	12.414	-	12
CDSpac 04	LA DORIA SPA	56	9.000	-	41
CDSpac 09	D'AVANZO MASTERSFRUIT SRL	53	6.659	-	56
CDSpac 08	PASTIFICIO LUCIO GAROFALO SPA	53	30.625	-	36
CDSpac 12	PASTA ITALIA SR	NON AMMESSO			
CDSpac 13	MAGNA STABIAE SPA	NON AMMESSO			
CDSpac 10	L'IGIENE URBANA SRL	NON AMMESSO			
CDSpac 01	SERVIZI ISE SRL	NON AMMESSO			
CDSpac 03	MONDIAL CUP SRL	NON AMMESSO			

Sulla base delle risultanze della graduatoria, alle prime quattro domande collocate in posizione prioritaria sono state assegnate le seguenti agevolazioni massime.

Tabella 17 - Aziende ammesse alle agevolazioni del Bando per le aree di crisi in Campania - DM 24 settembre 2010

Posizione	Nome proponente	Risorse finanziarie richieste K€	Risorse finanziarie assegnate K€
1	CON.SAR.SRL	16.869	16.869
2	SAN GIORGIO SPA	29.224	29.224
3	SICA SRL	16.983	16.983
4	RETE IMPRESE: PO.E.M.A.	27.271	17.024

Investimenti Innovativi nelle aree di crisi in Campania

Invitalia ha gestito, per conto del Ministero dello Sviluppo Economico, anche le agevolazioni per investimenti innovativi in alcune aree di crisi industriale della Campania, ovvero gli incentivi per realizzare investimenti produttivi orientati all'innovazione e al miglioramento competitivo nei settori manifatturiero, della produzione di energia elettrica e in specifici comparti del settore servizi. L'obiettivo è la riconversione dell'area di crisi, attraverso l'innovazione, l'integrazione gestionale delle imprese, la valorizzazione delle strutture dismesse o sottoutilizzate e la creazione di nuova occupazione. L'intervento ha finanziato programmi di investimento fino a 20 milioni di euro ed è stato gestito con procedimento valutativo a graduatoria.

Le risorse del Piano di Azione e Coesione destinate alla Campania (PAC Campania) sono state riprogrammate come previsto dalla legge di stabilità 2015. I fondi assegnati al DM 13 febbraio 2014 sono stati ridotti da 53,4 a 47,19 milioni di euro.

Le risorse finanziarie risultano ripartite per ciascuna area di crisi come di seguito elencate:

AREA DI CRISI	RISORSE STANZIATE (in euro)
Acerra	6.323.460
Airola	9.438.000
Avellino	6.323.460
Caserta	12.552.540
Castellammare di Stabia	12.552.540
TOTALE	47.190.000

Il bando si è chiuso il 30 giugno 2014: sono state presentate 139 domande da parte 145 imprese, per programmi di investimento per circa 500 milioni di euro. Sulla base delle verifiche di ammissibilità, il 26 giugno 2015 il Comitato esecutivo ha approvato, per ciascuna area di crisi, la graduatoria dei progetti da avviare alla valutazione di merito³⁵

I risultati dell'intervento possono così sintetizzarsi:

- Iniziative finanziabili: 18
- Investimenti previsti: 77 milioni di euro
- Agevolazioni richieste: 44 milioni di euro
- Posti di lavoro previsti: 458

"Nuove imprese innovative" - **Smart&Start**

Invitalia è stata identificata dal MISE come l'Ente Gestore della misura agevolativa, per lo svolgimento tutti gli adempimenti tecnici e amministrativi riguardanti l'istruttoria delle domande, la concessione, l'erogazione delle agevolazioni ai soggetti beneficiari e dei servizi connessi, l'esecuzione di monitoraggi, di ispezioni e controlli dei programmi agevolabili.

Si evidenzia che il Decreto 6 marzo 2013, ora abrogato, prevedeva la possibilità di accedere agli incentivi Smart e/o Start solo nelle regioni meridionali e nei comuni del Cratere sismico aquilano.

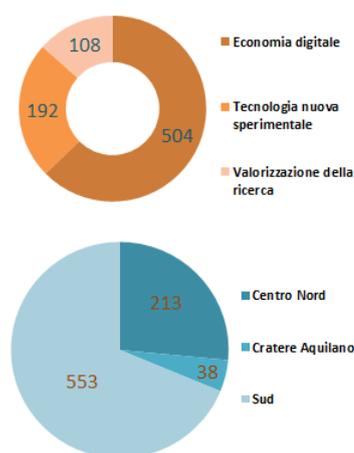
Ai sensi dell'art. 13 comma 2 del D.M. 24 settembre 2014, lo sportello telematico relativo alla prima edizione di Smart&Start è stato chiuso in data 14 novembre 2014.

I risultati conseguiti al 31 dicembre 2014 possono essere così sintetizzati:

- sono state ricevute n° 1252 domande di agevolazione, per un totale di agevolazioni richieste di oltre 231 M€;
- è stata completata l'attività istruttoria;
- sono state ammesse alle agevolazioni n° 392 imprese;
- sono stati impegnati fondi per 67,3 M€.

Sempre nel corso del 2014, sono state avviate le attività di progettazione della nuova edizione di Smart&Start, denominata "Smart&Start Italia" (D.M. 24 settembre 2014 e circolare esplicativa n.68032 del 10 dicembre 2014). L'apertura del nuovo sportello telematico è stata fissata al 16 febbraio 2015.

Attualmente la normativa³⁶ "Smart&Start Italia" prevede l'estensione delle agevolazioni della misura alle startup innovative localizzate su tutto il territorio nazionale.



³⁵ Di seguito il link alle diverse graduatorie secondo le aree di crisi interessate.

[Graduatoria area di crisi di Acerra](#) [Graduatoria area di crisi di Airola](#) [Graduatoria area di crisi di Avellino](#) [Graduatoria area di crisi di Caserta](#) [Graduatoria area di crisi di Castellammare di Stabia](#)

³⁶ [Circolare Ministero Sviluppo Economico n.102159 del 14 febbraio 2018](#) [Decreto Ministero dello Sviluppo Economico 9 agosto 2017](#) [Decreto 9 agosto 2016](#) [Decreto 24 settembre 2014 Smart&Start Italia](#) [Circolare n.68032 del 10 dicembre 2014](#) [D.L. Startup innovative](#)

La *business idea* deve avere caratteristiche tecnologiche e innovative, oppure sviluppare prodotti, servizi o soluzioni nel mondo dell'economia digitale, o valorizzare economicamente i risultati del sistema della ricerca.

Attualmente l'agevolazione consiste in un mutuo senza interessi per la copertura dei costi di investimento e di gestione legati all'avvio del progetto proposto. Per le *startup* con sede in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, è previsto un contributo a fondo perduto pari al 20% del mutuo.

Per le *startup* costituite da meno di un anno, Smart&Start Italia mette a disposizione una serie di servizi di tutoraggio tecnico-gestionale. Smart&Start Italia è una misura a sportello, non ci sono graduatorie e le richieste sono esaminate in base all'ordine cronologico di arrivo.

Al 1° gennaio 2018 la misura varata dal Ministero dello Sviluppo Economico ha finanziato 804 Start up innovative italiane. Focalizzando la nostra attenzione sui risultati che la misura ha conseguito si segnala che più del 60% delle imprese finanziate si trovano nelle Regioni del Sud Italia, con una forte presenza della Campania, seguita da Sicilia e Puglia.

Le principali tipologie di finanziamento richiesto sono state:

- Economia digitale
- Tecnologia nuova sperimentale
- Valorizzazione della ricerca

Sono stati concessi finanziamenti per un ammontare pari a € 243 Meuro. I nuovi posti di lavoro creati sono pari a 3.942, nei seguenti settori: turismo e beni culturali, industria *hi-tech*, *smart cities* and *services*, ambiente ed energia, bio-scienze, IT e infrastrutture, *web technology* (per più del 40%).

4.2.4 Considerazioni conclusive

Attualmente il riconoscimento della complessità della crisi industriale consente di attivare risorse e strumenti sinergici ai diversi livelli istituzionali al fine di favorire e sostenere la riconversione e la riqualificazione dell'area attraverso la ricerca e l'innovazione, la riqualificazione energetica, l'attrazione di nuovi investimenti produttivi, la nascita di nuove imprese, l'occupazione e l'inclusione sociale e azioni di marketing territoriale.

Ma per pervenire a tale scenario si sono osservate varie fasi nella gestione delle crisi industriali volte a superare gli "ostacoli" all'attuazione degli interventi di sostegno alle aree di crisi di cui al D.L. n.120/2009 e sue successive modificazioni e/o integrazioni.

Si segnala, in primis, che nell'ambito della gestione delle crisi aziendali, soprattutto di grandi dimensioni e complesse, è stato definito necessario intervenire attraverso una integrazione fra gli interventi di politica industriale e dello sviluppo economico e gli interventi di politica passiva e attiva del lavoro in Italia per cui è fondamentale la corretta pianificazione ed attuazione delle risorse e degli strumenti.

Dal lato delle risorse la stima dei fabbisogni finanziari, difatti, di una o più aree di crisi industriale (complessa e non) non è facilmente determinabile a priori, essendo connessa alle specifiche situazioni di crisi e alla tipologia degli interventi da realizzare e, pertanto, al fine di evitare dispersioni di risorse o "distorsioni" sull'utilizzo dei fondi (es. risorse troppo limitate, mancato utilizzo, rinunce, etc.) attualmente il soggetto gestore dell'intervento (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia spa) ha inserito prima del "Bando" di accesso all'agevolazione la procedura di emanazione da parte delle regioni interessate di una "Manifestazione di interesse" a cui le imprese dichiarano preventivamente la loro disponibilità a presentare richiesta di agevolazione.

Ciò ha migliorato sia la definizione del budget complessivo del Fondo che la circoscrizione del raggio di azione sui settori d'impresa realmente interessati al futuro avviso.

Accanto a ciò, l'approccio al nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 sostenuto dall'Unione Europea consiglia l'opportunità di attuare azioni integrate di sviluppo territoriale, programmate e messe in atto con il coinvolgimento e la partecipazione di tutte le componenti sociali ed economiche locali. Un orientamento strategico imposto anche dalla necessità di realizzare politiche più efficienti sul piano delle risorse economiche: agevolazioni alle imprese con politiche per il lavoro funzionali esclusivamente al raggiungimento di risultati in termini numerici e non tese, realmente, al sostegno e al rilancio dei sistemi produttivi rischiano di produrre effetti scarsi e di breve durata, nonostante l'utilizzo di risorse economiche disponibili.

E' necessario, pertanto, sia l'integrazione di politiche e strumenti che il coinvolgimento di più attori per la *governance* dei fondi relativi al superamento delle crisi industriali locali come ribadito successivamente dal legislatore, in primis con la legge n. 134 del 7 agosto 2012, che ha evidenziato la necessità di una cooperazione strutturata tra Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero del Lavoro, prevedendo nell'art. 27 che "il Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, elabora misure volte a favorire il ricollocamento professionale dei lavoratori interessati da interventi di riconversione e riqualificazione industriale".

Successivamente il Decreto Legislativo 150/2015, di attuazione del Jobs Act, ha attribuito alla nuova Agenzia per le politiche attive (Anpal) funzioni in materia di "assistenza e consulenza nella gestione delle crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni e, a richiesta del gruppo di coordinamento e controllo del progetto di riconversione e riqualificazione industriale, assistenza e consulenza nella gestione delle crisi aziendali complesse" e "gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni, di programmi per l'adeguamento alla globalizzazione cofinanziati con il Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), nonché di programmi sperimentali di politica attiva del lavoro."

Infine, più recentemente, si rappresenta l'ulteriore tassello in materia di gestione delle crisi complesse e non complesse, definito dal MISE che ha messo ordine sull'argomento, definendo le crisi aziendali in crisi non complesse che presentano, comunque, impatto significativo sullo sviluppo e l'occupazione nei territori interessati – per le quali con il Decreto del MISE 4 agosto 2016 sono disciplinate le condizioni e le modalità per l'attuazione degli interventi e l'accesso alle agevolazioni di cui alla legge 15 maggio 1989, n. 181 – e crisi industriale complesse, da gestire alla luce dell'articolo 27 del decreto legge 83/2012 e del DM 31 gennaio 2013, per cui è previsto uno specifico regime di AASS a favore dei lavoratori coinvolti per il 2017.

4.3 Nuove iniziative a supporto dell'innovazione delle imprese in crisi: Industria 4.0

Fra le sfide che si trovano ad affrontare le imprese, soprattutto nelle aree già caratterizzate da crisi industriale, vi sono le sfide legate alla produttività, alla presenza sui mercati internazionali, le sfide della Economia circolare³⁷, della formazione dei lavoratori su nuove competenze digitali e della cosiddetta "quarta rivoluzione industriale".

Per farvi fronte è stato elaborato il *Piano nazionale impresa 4.0* (o Industria 4.0) dal Ministero dello sviluppo economico; esso costituisce una importante occasione per tutte le imprese che vogliono cogliere le opportunità legate alla quarta rivoluzione industriale. In particolare il Piano nazionale "Impresa 4.0" intende rispondere alle difficoltà delle imprese, soprattutto di piccole e

³⁷ Il MISE e il Ministero dell'Ambiente e la Tutela del Territorio e del Mare hanno adottato il documento "Verso un modello di economia circolare per l'Italia" (novembre 2017). Il documento ha l'obiettivo di fornire un inquadramento generale dell'economia circolare e di definire il posizionamento strategico dell'Italia sul tema, evidenziando come l'economia circolare possa rappresentare un'occasione per definire linee di politica industriale finalizzate alla sostenibilità e all'innovazione, in grado di accrescere la competitività delle imprese manifatturiere e dei prodotti italiani. Il documento rappresenta, dunque, una base conoscitiva per la definizione di un piano d'azione mirato alla transizione verso un modello circolare del sistema industriale italiano, in cui siano ripensati i modelli di business, le tecnologie, le regole e gli strumenti economici.

medie dimensioni, a nascere e svilupparsi, superando le fasi iniziali critiche di introduzione delle nuove tecnologie attraverso la creazione di un ambiente favorevole all'innovazione.

Il Piano nazionale impresa 4.0 2017-2020 è stato potenziato dalla Legge di Bilancio 2018³⁸ e prevede una serie di incentivi e di strumenti per le imprese che desiderano svilupparsi a livello tecnologico e diventare maggiormente competitive nel mercato nazionale ed internazionale. Il piano si basa su tre principali linee guida volte a operare in una logica di neutralità tecnologica; ad intervenire con azioni orizzontali e non verticali o settoriali; ad agire su fattori abilitanti.

Il Piano è caratterizzato da undici azioni principali:

- 1) Iper e Super ammortamento – incentivi volti a supportare le aziende che investono in beni strumentali nuovi, materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi. Per Iper-ammortamento si intende una supervalutazione del 250% degli investimenti in beni materiali nuovi, acquistati o in leasing, nonché del 140% per gli investimenti in beni strumentali immateriali (software e sistemi IT); si definisce invece Super-ammortamento una supervalutazione del 130% degli investimenti in beni strumentali nuovi, acquistati o in leasing.
- 2) Fondo di garanzia per le PMI – strumento che favorisce l'accesso alle fonti finanziarie tramite la concessioni di una garanzia pubblica, che si affianca o sostituisce alle garanzie reali dell'impresa, fornendo ad essa la possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive sugli importi garantiti dal Fondo stesso³⁹.
- 3) Credito d'imposta R&S – misura volta ad incentivare la spesa privata in Ricerca e Sviluppo al fine di innovare processi e prodotti, garantendo la futura competitività dell'impresa. È previsto un credito di imposta del 50% su spese incrementalmente in Ricerca e Sviluppo fino ad un massimo annuale di 20 milioni di euro per tutte le spese relative a ricerca fondamentale, industriale e sviluppo sperimentale. Il credito può essere utilizzato, anche in caso di perdite, a copertura di una vasta gamma di imposte e contributi, ed è cumulabile con altri incentivi quali Super-ammortamento e Iper-ammortamento, Nuova Sabatini, Patent Box, incentivi alla patrimonializzazione delle imprese (ACE), incentivi agli investimenti in Start up e PMI innovative, e Fondo Centrale di Garanzia.
- 4) Accordi per l'innovazione – strumento che finanzia progetti relativi ad attività di ricerca industriale e di sviluppo sperimentale con lo scopo di realizzare nuovi prodotti, processi o servizi, oppure di migliorare quelli già esistenti, tramite lo sviluppo delle tecnologie identificate dal Programma quadro dell'Unione Europea per la ricerca e l'innovazione 2014-2020, "Orizzonte 2020". Le agevolazioni previste possono consistere in un contributo diretto alla spesa per una percentuale minima pari al 20% dei costi e delle spese ammissibili, ed un finanziamento agevolato, se previsto dall'Accordo, nel limite del 20% dei costi e delle spese ammissibili; in entrambi i casi è possibile aggiungere una quota variabile definita in relazione alle risorse finanziarie regionali disponibili.
- 5) Contratti di sviluppo – strumento agevolativo a sostegno di programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni. Per il periodo di programmazione 2014-2020 tali Contratti consentono di finanziare programmi di sviluppo industriale, programmi di sviluppo per la tutela dell'ambiente e programmi di sviluppo di attività turistiche; nei limiti previsti dalla norma di attuazione possono essere usati per finanziare anche programmi di ricerca, sviluppo ed innovazione, nonché opere infrastrutturali. Le agevolazioni sono concesse in forma di

³⁸ Il Piano è stato presentato nel settembre 2016 con l'impegno, mantenuto solo in parte, di inserirlo nella manovra economica del 2017. La manovra 2018, ha aggiunto nuovi tasselli, in primis quello relativo alla formazione.

³⁹ Nel 2017 il rifinanziamento del Fondo per circa 1 miliardo di euro ha garantito finanziamenti alle PMI per 17,5 miliardi di euro.

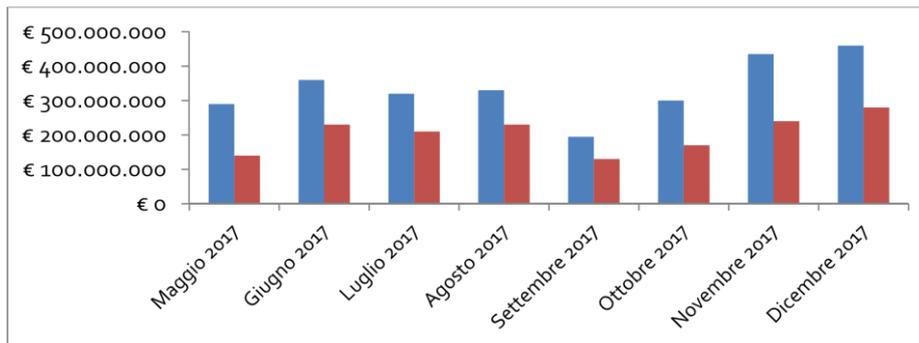
finanziamento agevolto (nei limiti del 75% delle spese ammissibili), contribuito in conto interessi, contribuito in conto impianti e contribuito diretto alla spesa, permettendo anche la loro combinazione. L'entità delle agevolazioni è determinata dalla tipologia del progetto, dalla localizzazione dell'iniziativa e dalla dimensione di impresa.

- 6) Start up e PMI innovative – le nuove imprese innovative, o Start up, godono di un quadro di riferimento specifico in materia di semplificazione amministrativa, mercato del lavoro, agevolazioni fiscali e diritto fallimentare; larga parte di queste misure sono estese anche alle PMI innovative, ovvero quelle imprese che operano nel campo dell'innovazione tecnologica. Tra gli incentivi e le agevolazioni a loro dedicate vi è l'Autoimprenditorialità, che prevede la concessione di mutui agevolati a tasso zero per investimenti fino a 1,5 milioni di euro, e lo Smart&Start, che fornisce finanziamenti agevolati senza interessi di valore pari al 70% delle spese e/o dei costi ammissibili, elevabili all'80% in caso di società costituita interamente da donne o da giovani di età non superiore ai trentacinque anni.
- 7) Patent Box – regime opzionale di tassazione per i redditi derivanti dall'utilizzo di software protetto da copyright, di brevetti industriali, di disegni e modelli, nonché di processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite in ambito industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili.
- 8) Centri di competenza ad alta specializzazione – misura che stimola la costituzione di centri di competenza ad alta specializzazione su tematiche legate al piano Industria 4.0, nella forma di partenariato pubblico-privato. Tali Centri hanno il compito di svolgere attività di formazione ed orientamento alle imprese, nonché di supporto nell'attuazione di progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale allo scopo di realizzare nuovi prodotti, processi o servizi, oppure migliorare quelli esistenti.
- 9) Centri di trasferimento tecnologico – strutture che svolgono attività di consulenza e formazione tecnologica, nonché erogazione di servizi di trasferimento tecnologico verso le imprese, in ambiti di operatività quali manifattura additiva, realtà aumentata, internet delle cose, cloud, cybersicurezza ed analisi dei big data.
- 10) Credito d'imposta formazione 4.0 – strumento volto a stimolare gli investimenti nella formazione del personale in materie relative a tecnologie rilevanti per il processo di trasformazione tecnologica e digitale delle imprese. È previsto un Credito d'imposta del 40% delle spese relative al personale dipendente impiegato in attività di formazione ammissibili, nel limite massimo di 300.000 euro per ciascun beneficiario,
- 11) Beni strumentali ("Nuova Sabatini"⁴⁰) – agevolazione avente lo scopo di facilitare l'accesso al credito delle imprese per l'acquisto o il leasing di macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo nonché hardware, software e tecnologie digitali, accrescendone così la competitività. Il finanziamento, concesso da banche ed intermediari finanziari a micro, piccole e medie imprese, può essere assistito dalla garanzia del "Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese" fino all'80% dell'ammontare del finanziamento stesso, che deve risultare di durata non superiore a cinque anni, di importo compreso tra 20.000 euro e 2 milioni di euro, ed interamente utilizzato per coprire investimenti ammissibili.

E' interessante evidenziare come, soprattutto a partire dal mese di settembre 2017, siano progressivamente aumentati i finanziamenti deliberati a favore di Impresa 4.0 (Fig.6).

⁴⁰ La legge di bilancio 2018 ha rifinanziato la misura per 330 milioni di euro (per il periodo 2018/2023). Una quota del 30% è destinata a finanziare investimenti nelle tecnologie 4.0; in questo caso il contributo statale è maggiorato del 30%, per cui viene calcolato a un tasso del 3,75%. Al mese di dicembre 2017, l'importo complessivamente prenotato è pari a più di 866 mila euro (la misura è operativa dall'aprile 2014) e l'importo relativo al finanziamento cumulato deliberato a favore delle PMI è pari a circa 10 miliardi di euro.

Figura 11 – Finanziamenti deliberati per investimenti ordinari e 4.0



■ Finanziamenti deliberati per investimenti ordinari
 ■ Finanziamenti deliberati per investimenti 4.0

Fonte: MISE

Si ricorda, inoltre, che al fine di rafforzare la finanza a supporto di “Impresa 4.0”, per una migliore allocazione delle risorse verso le imprese innovative e correggere l’elevata dipendenza bancaria del nostro sistema produttivo, negli ultimi anni sono stati adottati numerosi e differenziati provvedimenti di sostegno alle fonti alternative di finanziamento: dalle misure di sostegno alla capitalizzazione, come l’agevolazione per la crescita economica - ACE41, agli incentivi fiscali al capitale di rischio, dagli strumenti per il potenziamento dell’equity crowdfunding ai Piani Individuali di Risparmio (PIR), che canalizzano il risparmio delle famiglie nel capitale delle PMI, dai Fondi di private equity e venture capital 42 alle misure per incentivare l’accesso al mercato dei capitali, come il credito d’imposta per la quotazione in borsa delle PMI. A tal proposito vedi: MISE, Relazione del Garante per le micro-PMI al Presidente del Consiglio dei Ministri, 2017.

Per avere un’idea dell’impatto delle misure già adottate ⁴³ per la creazione e lo sviluppo dell’impresa innovativa e dei principali risultati conseguiti, si può fare riferimento alla Relazione annuale del Ministro dello sviluppo economico al Parlamento sullo stato di attuazione e l’impatto della *policy* sulle startup e le PMI innovative⁴⁴, la cui quarta edizione è stata presentata lo scorso

⁴¹ L’agevolazione per la crescita economica (ACE) mira a concedere dei benefici fiscali in termini di riduzione delle imposte sui redditi dovute in ragione dell’incremento del capitale proprio delle imprese al fine di promuovere la capitalizzazione delle imprese rendendo più equilibrato il trattamento fiscale tra capitale proprio e capitale di debito.

⁴² Il Fondo Italia Venture I e il Fondo Italiano di investimento sono finalizzati a convogliare investimenti pubblico - privati verso imprese e start up innovative. Il Fondo Italia Venture I, istituito nel settembre 2015, è il Fondo chiuso riservato alternativo di Invitalia Ventures, la società di gestione del risparmio (SGR) controllata da Invitalia. L’obiettivo del Fondo è sostenere la realizzazione di investimenti nel capitale di rischio di PMI con elevato potenziale di sviluppo in settori ad alta crescita. Il Fondo italiano di investimento SGR S.p.A. è una società di gestione del risparmio italiana, nata a marzo 2010, e partecipata per il 43% dalla Cassa Depositi e Prestiti e per la parte rimanente da alcune delle principali istituzioni e banche italiane; il Fondo gestisce sei Fondi di investimento mobiliare chiuso e si articola in tre differenti filoni riguardanti il *Private Equity*, il *Venture Capital* e *Private Debt* e interviene sia con Fondi diretti sia con lo strumento del Fondo dei Fondi

⁴³ Si ricorda che con il decreto - legge 18 ottobre 2012 n. 179 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221), cd. “Decreto crescita 2.0”, sono state definite molteplici misure a favore delle startup innovative (in larga parte successivamente estese, con il decreto - legge n. 3/2015, alle “PMI innovative”, ossia piccole e medie imprese che, pur avendo raggiunto uno stadio di maturità avanzato, continuano a presentare caratteristiche misurabili di innovatività) riguardanti, in particolar modo, la riduzione degli oneri amministrativi e burocratici, benefici fiscali per favorire gli investimenti in capitale di rischio, un accesso privilegiato al Fondo centrale di Garanzia per le PMI e nuovi canali di finanziamento, come l’equity crowdfunding.

⁴⁴ La Relazione analizza nel dettaglio le caratteristiche economiche e finanziarie delle startup e delle PMI innovative a rispettivamente 5 e 2 anni dall’introduzione dei rispettivi regimi agevolativi (d.l. 179/2012 e con il d.l. 3/2015), e illustra le performance delle singole misure di supporto. Si rinvia pertanto a tale fonte per un maggiore approfondimento (il testo è disponibile all’indirizzo: http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/startup_relazione_annuale_al_2017.pdf).

19 dicembre 2017, e che illustra nel dettaglio i risultati conseguiti dalla *policy*. In particolare, alla fine del 2017⁴⁵:

- le startup e PMI innovative italiane che beneficiano delle *policy* dedicate sono più di 9000 (8.362 startup, 907 PMI innovative): il doppio rispetto al 2015 e il numero di PMI innovative è cresciuto del 90% nell'ultimo anno;
- startup e PMI innovative esprimono un valore della produzione totale di oltre 2 miliardi di euro;
- quasi il 40% delle imprese iscritte come PMI innovativa è una ex - startup innovativa, a dimostrazione del rapporto sequenziale che lega i due regimi agevolativi;
- il tasso di sopravvivenza delle startup innovative è estremamente elevato: a oggi soltanto il 6% delle startup innovative costituite nel 2014 e il 10% di quelle iscritte prima del 2013 hanno cessato l'attività; il 21,5% delle startup ha in maggioranza soci under - 35, percentuale più che tripla rispetto alle altre società di capitali (6,7%);
- le imprese startup innovative soggette alla *policy* dal 2015 hanno in media raddoppiato il loro fatturato nel 2016, quelle iscritte dal 2013 e dal 2014 lo hanno triplicato. Tra le quasi 2.900 startup innovative per cui si hanno i bilanci 2015 e 2016 si registra una crescita del valore della produzione aggregato dell'81,3%; il fatturato medio è cresciuto di quasi 100mila euro per startup innovativa, passando in un anno da 115mila euro a 208mila euro; in particolare quasi il 20% delle startup innovative supera i 100mila euro di fatturato già a partire dal primo anno di attività.

In conclusione le startup e le PMI innovative si dimostrano sempre più leva strategica per lo sviluppo economico del Paese e rappresentano un asse integrante del Piano sviluppato attraverso una *policy* dedicata. Come sopra evidenziato, dalla loro introduzione nel sistema giuridico italiano, le startup e le PMI innovative sono cresciute in maniera significativa raddoppiando il loro numero negli ultimi due anni e a oggi esprimono complessivamente oltre 2 miliardi di euro di fatturato e assorbono poco più di 46 mila posti di lavoro.

4.4 Lezioni apprese dalla passata programmazione

Il ciclo di programmazione 2007-2013 ha conosciuto una significativa diffusione del ricorso agli Strumenti di Ingegneria Finanziaria (SIF) in tutti i paesi destinatari delle risorse dei Fondi. La Regione Campania, con l'obiettivo di migliorare la capacità di accesso al credito e alla finanza di impresa, ha introdotto con l'obiettivo operativo 2.4 del PO FESR 2007-13⁴⁶ alcuni strumenti di finanza innovativa secondo un quadro normativo che si articola secondo i seguenti provvedimenti:

- Legge Regionale n.12/2007 "Incentivi alle imprese per l'attivazione del piano di azione per lo sviluppo economico regionale", in particolare per l'op 2.4 art. 3

⁴⁵ I dati finanziari si riferiscono ai bilanci 2016, mentre quelli occupazionali si fermano al 30 settembre 2017. Per approfondimenti si vedano i rapporti di monitoraggio al 31/12/2017: http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/impresa/competitivitaenuoveimprese/startup_innovative/relazioneannualeerapportiperiodici

⁴⁶ L'obiettivo operativo 2.4 prevedeva le seguenti attività: a) Incentivi per il rafforzamento delle imprese dei settori e dei comparti ad alto valore aggiunto e con elevato livello di specializzazione, ad esclusione di aiuti di tipo generalista o di aiuti non sostenuti da investimenti delle imprese (Categoria di Spesa cod. 05); b) Incentivi per il riposizionamento strategico delle imprese che operano nei comparti maturi a favore di investimenti produttivi di riconversione delle attività produttive esistenti ovvero finalizzati alla rivitalizzazione del ciclo di vita dei prodotti (Categoria di Spesa cod. 09); c) Incentivi per l'aggregazione di imprese (in forma cooperativa, di consorzi e di reti integrate) finalizzate ad attività comuni, quali la distribuzione di prodotti e servizi, o per il completamento di filiera, con priorità ai territori ritenuti strategici per lo sviluppo regionale (Categoria di Spesa cod. 05); d) Incentivi per favorire l'adesione ai sistemi di gestione ambientale e l'impiego di innovazioni tecnologiche, anche attraverso il ricorso alle Best Available Technologies (BAT), per il risparmio idrico ed energetico, la riduzione della produzione dei rifiuti e della loro pericolosità, per il recupero e riciclaggio dei rifiuti, per lo smaltimento dei rifiuti speciali, per la riduzione delle emissioni inquinanti, anche in ottemperanza ai parametri previsti nel protocollo di Kyoto (Categoria di Spesa cod. 06); e) Microincentivi all'avvio di imprese, con particolare riguardo a specifici target (donne, giovani, immigrati) e categorie svantaggiate (disabili, ex tossicodipendenti, ex detenuti, ecc.) (Categoria di Spesa cod. 08).

- “Incentivi per nuovi investimenti con procedura automatica: credito d’imposta regionale per nuovi investimenti produttivi”;
- La DGR n.378/2013 pubblicata sul BURC n. 53 del 3/10/2013 “POR FESR Campania 2007-2013 - Misure di accelerazione della spesa: attuazione DGR n. 148/2013”, in particolare il comma 2.3 del deliberato che programma “100 Meuro per la costituzione di un Fondo Regionale per lo Sviluppo a favore delle PMI campane, gestito da società in house”;
 - Fondo di Partecipazione JEREMIE (JEREMIE Holding Fund) costituito il 1 dicembre 2008, con la sottoscrizione dell’accordo tra la Regione Campania e il FEI; il Fondo presenta una dotazione pari a 90 Meuro a valere sulla programmazione FESR 2007-2013, di cui 80 Meuro a valere sull’Asse II (Competitività degli insediamenti produttivi);
 - Fondo di garanzia per le PMI di cui alla Legge 662/1996 e alla DGR n. 52/2003.

Si riporta nella tabella seguente un prospetto di sintesi sull’utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria nel POR FESR 2007-2013.

Tabella 18–SIF Prospetto di sintesi 2007-2013

Asse	Strumento	Importo POR	Totale utilizzato	Numero di destinatari	Importo FESR non utilizzato
II	Jeremie per le PMI	85.000.000,00	78.463.575,70	432	4.902.318,23
VI	Jeremie per il sociale	5.000.000,00	4.259.911,30	55	555.066,53
II	Fondo PMI	265.000.000,00	175.663.602,62	926	67.002.298,04
II	Fondo nazionale di garanzia	60.000.000,00	60.000.000,00	5.908	-
TOT SIF POR		515.000.000,00	418.387.089,62	7.336	72.459.682,80

Fonte: RFE POR FESR 2007-2013

5 Implementazione: Strategia proposta e risultati attesi

5.1 Lo Strumento per la Riconversione e la reindustrializzazione delle aree di crisi industriale complessa della Campania – aree di crisi non complessa

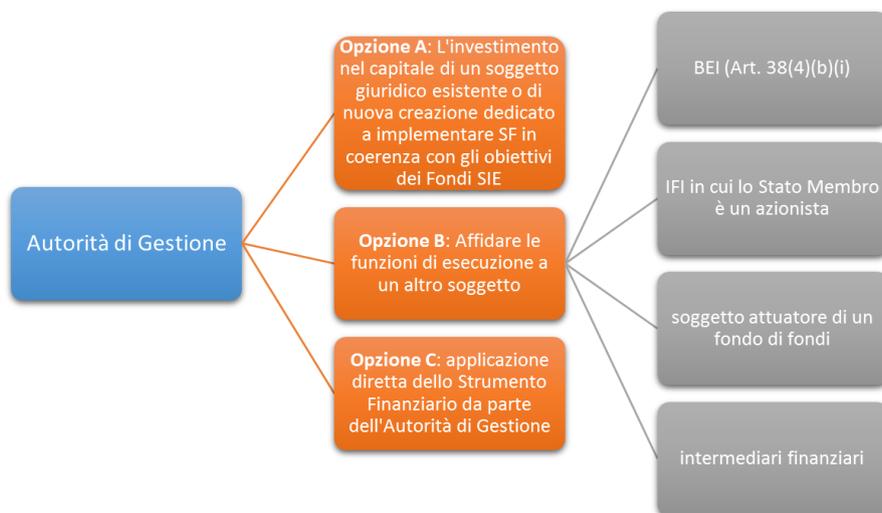
Al fine di favorire lo sviluppo produttivo e occupazionale dei territori interessati e delle imprese, il POR FESR ha previsto il sostegno a favore della realizzazione da parte delle PMI di investimenti produttivi di rilevante dimensione finanziaria o di rilevanza strategica per il rilancio di aree di crisi industriale.

L'analisi della strategia di investimento proposta ha l'obiettivo in base all'articolo 37 (2) (e) Regolamento (CE) 1303/2013 di evidenziare:

- L'esame delle opzioni per modalità di attuazione ai sensi dell'articolo 38 Regolamento (CE) 1303/2013;
- Prodotti finanziari adeguati ai bisogni del mercato;
- Destinatari finali.

Per quanto concerne l'esame delle opzioni per la gestione degli strumenti finanziari, le linee guida della Commissione propongono tre opzioni sintetizzate nella figura.

Figura 12 - Le opzioni di gestione degli strumenti



Fonte: Elaborazione NVVIP : EC 2014- Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period.

L'opzione A (Fondo dei Fondi) risulta conveniente quando:

- lo Strumento Finanziario è strutturato per essere implementato da un soggetto chiaramente identificato, con una chiara definizione degli obiettivi; ciò non impedisce l'ente esecutivo del fondo di fondi di delegare parte dei compiti di esecuzione ad altri intermediari finanziari di cui all'Articolo 38 (5) REG;
- la logica del fondo dei fondi è forte, quando gli intermediari finanziari (ad es. Fondo di Sviluppo Urbano, banche per prestiti alle PMI, istituti di credito e Microfinanza) si trovano nelle condizioni di essere molteplici o di formare un gruppo competitivo, o quando la loro identificazione avviene in una fase successiva o, ancora, quando la quantità di risorse da implementare sono definite in seguito.

L'opzione B consente all'Autorità di Gestione di avere una struttura robusta attrezzata per gestire i fondi e gli investimenti secondo standard riconosciuti di indipendenza e gestione professionale.

L'opzione C può essere utilizzata esclusivamente quando i prodotti finanziari che devono essere forniti dallo strumento finanziario sono prestiti o garanzie. L'AdG o l'intermediario

finanziario deve avere una significativa esperienza in quanto dovrà garantire tutte le attività di attuazione dello strumento finanziario compresi la gestione del rischio, il monitoraggio e il reporting.

La scelta dell'opzione di gestione dello strumento finanziario discende da un lato dalle condizioni del mercato del credito nel contesto regionale e dall'altro dagli obiettivi/risultati che si intendono raggiungere attraverso i fondi SIE.

La Regione Campania, in aggiunta all'azione regionale di politica industriale rivolta ai segmenti del tessuto produttivo maggiormente orientati all'innovazione, analogamente a quanto fatto nell'ambito del PON Imprese e Competitività, ha attivato un sostegno specifico per la riconversione e il rilancio delle aree di crisi industriale, sia di quelle «complesse» che delle aree «non complesse», finanziate sulla base di quanto previsto dalla legge nazionale 181/1989. Le scelte elaborate sono state improntate ad una politica industriale fondata sui fattori di sviluppo che consenta a tutte le imprese di competere, partendo da una base di comuni opportunità e non sui settori tradizionali, puntando sugli attrattori degli investimenti esterni.

Il percorso strategico condotto dall'amministrazione si è articolato secondo le seguenti fasi, susseguite in maniera complementare:

- 1) individuazione delle aree di crisi non complessa ai sensi del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 4 agosto 2016 con la deliberazione n. 604/2016 di Giunta regionale;
- 2) definizione degli indirizzi per il rilancio dei territori esclusi dalle aree di crisi non complessa con la deliberazione n. 748/2016 di Giunta regionale;
- 3) definizione dello schema di Accordo di Programma con il Mise approvato con la DGR n. 560/2017 e sottoscritto in data 27/12/2017, destinato, tra l'altro, a finanziare i programmi di investimento localizzati nei territori delle aree di crisi non complessa della Regione Campania le cui domande di agevolazione, presentate ai sensi del decreto direttoriale del MiSE del 24 febbraio 2017, sono risultate sospese per esaurimento delle risorse nazionali disponibili ed è stata riservata una quota pari al 20% delle risorse in perenzione amministrativa di cui alla legge 14 maggio 2005, n.80, al finanziamento dei progetti di investimento da realizzare nei territori dell'area di crisi di Acerra che non risultano selezionati tra le aree di crisi industriale non complessa, attraverso la pubblicazione di uno specifico avviso;
- 4) definizione della proposta per il riconoscimento di situazione di crisi industriale complessa al Ministero dello Sviluppo Economico, ricevuto con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 22 novembre 2017 con deliberazione n. 590/2017 di Giunta regionale
- 5) approvazione dello Schema di Protocollo d'intesa tra MISE e Regione Campania per la Riconversione e la Reindustrializzazione delle Aree di Crisi Industriale Complessa della Campania - Aree di crisi non complessa

Nell'ambito di tale contesto è previsto il sostegno ad un Progetto di riconversione e riqualificazione industriale (di seguito PRRI) dell'area di crisi industriale complessa per investimenti potenzialmente coerenti con lo strumento agevolativo dei contratti di sviluppo. I progetti d'investimento dovranno essere in grado di:

- consentire il recupero di strutture dismesse o sottoutilizzate;
- realizzare o consolidare sistemi di filiera diretta ed allargata;
- generare e movimentare un ampio indotto sovregionale di relazioni, beni e servizi;
- supportare e implementare l'introduzione di tecnologie abilitanti relative al paradigma di Impresa 4.0 e della formazione ad esse correlata.

I progetti dovranno prevedere la realizzazione di programmi occupazionali finalizzati all'incremento del numero degli addetti e alla riqualificazione e reimpiego del personale espulso dal mercato del lavoro.

Lo strumento proposto si incardina quindi nell'attuazione dell'Accordo di Programma MISE-Regione Campania a favore di programmi di investimento produttivo in aree di crisi industriale e si inquadra fra le tipologie di strumenti misti, ovvero strumenti finanziari che prevedono la combinazione con investimenti a fondo perduto.

La configurazione dello strumento finanziario proposto segue gli obiettivi definiti dalla legge 181/89 per il rilancio delle aree di crisi industriale attraverso il sostegno alla realizzazione, da parte di grandi, medie e piccole imprese, di investimenti di rilevante dimensione, volti ad avere un impatto significativo sia in termini produttivi che occupazionali, rispondendo alla necessità di potenziare la competitività del sistema delle imprese appartenenti alle aree di crisi, complessa e non complessa.

Per quanto riguarda gli interventi per il rilancio delle aree di crisi industriale, il quadro attuativo di riferimento della legge 181/89 prevede la corresponsione di un finanziamento agevolato pari al 50% delle spese ammissibili per l'investimento. Le agevolazioni sono concesse per investimenti non inferiori a 1,5 Meuro entro i limiti delle intensità massime di aiuto previste dal Regolamento GBER, espresse in termini di equivalente sovvenzione lordo (ESL) e comportino un incremento degli addetti dell'unità produttiva oggetto del programma di investimento.

L'intervento di cui alla legge 15 maggio 1989, n. 181 è finalizzato al rilancio delle attività industriali, alla salvaguardia dei livelli occupazionali, al sostegno dei programmi di investimento e allo sviluppo imprenditoriale delle aree colpite da crisi industriale e di settore.

La riforma della disciplina degli interventi di reindustrializzazione delle aree di crisi, di cui all'art. 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, ha previsto l'applicazione del regime di aiuto di cui alla legge n. 181/1989 sia nelle aree di crisi complessa, sia nelle situazioni di crisi industriale diverse da quelle complesse che presentano, comunque, impatto significativo sullo sviluppo dei territori interessati e sull'occupazione. In questo secondo caso si parla di aree di crisi non complessa. Con decreto ministeriale 7 dicembre 2017 si è provveduto ad adeguare il decreto ministeriale 9 giugno 2015 alle nuove disposizioni comunitarie in materia di delocalizzazione introdotte dal regolamento (UE) n. 1084/2017, che modifica il Regolamento (UE) n. 651/2014. Le agevolazioni sono concesse nella forma del contributo in conto impianti, dell'eventuale contributo diretto alla spesa e del finanziamento agevolato, alle condizioni ed entro i limiti delle intensità massime di aiuto previste dal regolamento (UE) n. 651/2014 ("Regolamento GBER").

Il contributo in conto impianti e l'eventuale contributo diretto alla spesa sono complessivamente di importo non inferiore al 3% della spesa ammissibile. Il loro importo complessivo massimo è determinato, in relazione all'ammontare del finanziamento agevolato, nei limiti delle intensità massime di aiuto previste dal Regolamento GBER. Gli adempimenti tecnici e amministrativi riguardanti l'istruttoria delle domande, la concessione e l'erogazione delle agevolazioni sono affidati al Soggetto gestore, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. - Invitalia.

Lo strumento che si intende attivare nell'ambito del POR FESR discende dall'Accordo di Programma di cui alla citata DGR 560/2017, sottoscritto con il MISE il 22/12/2017 e registrato alla Corte dei conti in data 02/02/2018. Si prevede un investimento di € 40.000.000,00 a valere sull'Obiettivo Specifico 3.2 "Sviluppo Occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive", attraverso l'Azione 3.2.1 "Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese".

L'agevolazione prevista prevede un finanziamento in conto impianti per un massimo del 25% dell'investimento ammesso a fondo perduto e un finanziamento a tasso agevolato 50% dell'investimento ammesso. Lo strumento misto nella combinazione di fondo perduto e prestiti agevolati, prevede quindi una copertura del 75% dell'investimento, con la finalità di rilanciare i territori esclusi dalle aree di crisi non complessa, selezionati con la DGR 604/2016 con priorità

di intervento a favore dei comuni caratterizzati dai valori più consistenti in termini di addetti di settore e di superficie di area industriale.

Sono ammissibili le imprese costituite in forma di società di capitali, ivi incluse le società cooperative di cui all'art. 2511 e ss. c.c. e le società consortili di cui all'art. 2615-ter c.c. che presentino Programmi di investimento produttivo, Programmi di investimento per la tutela ambientale, Progetti per l'innovazione dell'organizzazione: ammissibili alle agevolazioni in conformità ai divieti e alle limitazioni di cui all'articolo 29 del Regolamento GBER.

Lo strumento, quindi è in grado di favorire la realizzazione di investimenti produttivi di rilevanza strategica per la competitività del Paese e per il rilancio di aree di crisi industriale.

Il ricorso a una forma mista di sostegno risulta essere la scelta strategica più idonea nei contesti di riferimento, in quanto, da una parte, consente alle imprese di accedere a finanziamenti a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato normalmente praticate dal sistema bancario nei confronti delle PMI, dall'altra, attraverso il contributo in conto impianti, permette di ridurre la rischiosità insita in tali progetti di investimento e programmi di sviluppo, garantendo alle aziende maggiori possibilità di reperire finanziamenti alternativi per la quota di fabbisogno eccedente la copertura agevolativa.

Se, da un lato, si dovrà verificare che il fondo perduto non dia origine a comportamenti opportunistici (*moral hazard*) da parte delle imprese, dall'altro, questo rappresenta una modalità efficace per consentire alle imprese "meritevoli, ma razionate" di accedere a finanziamenti in grado di sostenere le loro attività di riconversione e/o sviluppo. Dal punto di vista dei destinatari finali, il vantaggio della concessione di un prestito agevolato piuttosto che di un contributo a fondo perduto è legata alla possibilità di coprire una quota più elevata del fabbisogno finanziario derivante da un investimento. In ogni caso, il finanziamento agevolato sarà affiancato da una sovvenzione a fondo perduto, in parte per stimolare la ripresa degli investimenti in un contesto di mercato molto incerto, e in parte per controbilanciare i fattori di rischio legati alla realizzazione di progetti più innovativi che, seppure maggiormente determinanti per il rilancio della competitività delle imprese, presentano comunque più elevati livelli di incertezza in relazione al risultato finale. La quota di contributo a fondo perduto mira anche a coprire quella voce di costo "inespressa" legata alla localizzazione degli investimenti in aree caratterizzate da un *business environment* sfavorevole (pertanto favorendo la realizzazione di insediamenti produttivi in tali aree, ovvero evitando la fuoriuscita di aziende e capitali da tali aree).

La strategia di investimento proposta risponde in modo coerente ad un fabbisogno già espresso, come evidenziato anche nell'ambito dell'Accordo di Programma, dovrà essere attuata coerentemente con i risultati attesi, i target e i criteri di selezione relativi del POR FESR 2014-2020.

5.2 Coerenza del dispositivo proposto con gli Indicatori di riferimento dell'azione 3.2.1 del PO Campania FESR 2014 - 2020

L'intervento programmato a supporto dei sistemi territoriali interpreta correttamente il ruolo che l'azione Azione 3.2.1 è chiamata a svolgere nel Programma Operativo, supportando il sistema produttivo nell'attivazione di investimenti finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese nelle aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive. L'obiettivo principale è quindi quello di offrire adeguato sostegno al fine di sostenere lo sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive. Considerando la particolarità delle politiche da attuare, si reputa necessario per questo obiettivo sviluppare tutte le sinergie possibili con le altre azioni del PO FESR in particolare con l'ASSE I e con gli altri ambiti di programmazione locale/nazionale. Il cambiamento atteso, che produrrà un decremento del numero di individui che percepiscono sussidi vari in queste aree, in percentuale sul totale degli addetti ai settori interessati in regione, intende ristabilire condizioni di equilibrio economico e sociale, nonché di riavvio dei circuiti produttivi, nelle aree più incisivamente colpite dalla crisi contribuendo ad una riqualificazione delle imprese

presenti in tali aree e ad un riposizionamento competitivo che favoriscano la salvaguardia e la riallocazione degli addetti nelle imprese.

I finanziamenti dei processi di innovazione potranno sostenere:

1. Programmi di investimento produttivo

- a) realizzazione di nuove unità produttive tramite l'adozione di soluzioni tecniche, organizzative e/o produttive innovative rispetto al mercato di riferimento;*
- b) ampliamento e/o la riqualificazione di unità produttive esistenti tramite diversificazione della produzione in nuovi prodotti aggiuntivi o cambiamento fondamentale del processo produttivo complessivo;*
- c) realizzazione di nuove unità produttive o l'ampliamento di unità produttive esistenti che erogano i servizi di cui al comma 5, lettera e);*
- d) acquisizione di attivi di uno stabilimento, ai sensi e nei limiti dell'articolo 2, punto 49, del Regolamento GBER.*

2. Programmi di investimento per la tutela ambientale

- a) innalzare il livello di tutela ambientale risultante dalle attività dell'impresa, in conformità e alle condizioni di cui all'articolo 36 del Regolamento GBER;*
- b) consentire l'adeguamento anticipato a nuove norme dell'Unione europea che innalzano il livello di tutela ambientale e non sono ancora in vigore, in conformità e alle condizioni di cui all'articolo 37 del Regolamento GBER;*
- c) ottenere una maggiore efficienza energetica, in conformità e alle condizioni di cui all'articolo 38 del Regolamento GBER;*
- d) favorire la cogenerazione ad alto rendimento, in conformità e alle condizioni di cui all'articolo 40 del Regolamento GBER;*
- e) promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili, in conformità e alle condizioni di cui all'art. 41 del Regolamento GBER;*
- f) il risanamento di siti contaminati, in conformità e alle condizioni di cui all'articolo 45 del Regolamento GBER;*
- g) il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti, in conformità e alle condizioni di cui all'articolo 47 del Regolamento GBER.*

3. Progetti per l'innovazione dell'organizzazione: ammissibili alle agevolazioni in conformità ai divieti e alle limitazioni di cui all'articolo 29 del Regolamento GBER.

Considerato che l'azione 3.2.1 del PO Campania FESR 2014 – 2020 prevede interventi misti su aree di crisi industriale che siano in grado di partecipare a un progetto unitario di rilancio, i piani di intervento potranno prevedere (i) la promozione di investimenti produttivi e di riconversione industriale a carattere innovativo, (ii) forme attive di rafforzamento delle capacità dei lavoratori eventualmente da integrare a strumenti di sostegno al reddito, e da incentivi alla creazione di imprese anche a carattere cooperativo, (iii) la riqualificazione delle aree interessate e la riconversione di aree industriali dismesse, strettamente funzionali agli altri interventi. L'azione 3.2.1 pur rientrando nell'Obiettivo Specifico 3.2 "Sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive" potrà contribuire a tutta la priorità 3b "Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione" in coerenza con i più recenti orientamenti europei e con gli obiettivi della RIS3.

L'azione è collegata al risultato atteso Numero di individui che percepiscono sussidi da Cassa integrazione straordinaria e in deroga o da ASPI + numero di individui che hanno sottoscritto contratti di solidarietà in percentuale sul totale degli addetti di imprese private (esclusi i settori costruzioni e agricoltura) relativo all'obiettivo 3.2 dell'Accordo di Partenariato, le suddette direttrici garantiscono coerenza dell'intervento proposto sia con gli indicatori di output del POR FESR (Tab. 25) sia con gli indicatori di risultato di riferimento (Tab. 26).

Lo strumento potrà contribuire coerentemente al perseguimento del target previsto nel programma per i principali indicatori di output e di risultato relativi all'obiettivo specifico e all'Azione in questione. Lo strumento potrà quindi concorrere significativamente ai target degli indicatori di realizzazione di seguito specificati.

Tabella 19 - Indicatori di realizzazione cui si riferisce l'azione 3.2.1 del PO Campania FESR 2014 - 2020:

ID	Indicatore di output	Unità di misura	TARGET 2023
CO01	Investimento produttivo: Numero di imprese che ricevono un sostegno	Imprese	666
CO02	Investimento produttivo: Numero di imprese che ricevono sovvenzioni	Imprese	468
CO04	Investimento produttivo: Numero di imprese che ricevono un sostegno non finanziario	Imprese	28
CO05	Numero di nuove imprese beneficiarie di un sostegno	Imprese	63
CO08	Crescita dell'occupazione nelle imprese beneficiarie di un sostegno	Equivalenti a tempo pieno	94
CO28	Ricerca, innovazione: Numero di imprese beneficiarie di un Sostegno finalizzato all'introduzione di nuovi prodotti per il mercato	Imprese	107

In particolare considerando lo stanziamento previsto di 40 milioni di euro e una media per singolo finanziamento di 3,4 milioni – come da dati relativi al bando Invitalia aperto il 04/04/2017 per un valore di 80 Meuro, destinato ai Comuni inclusi nelle aree di crisi non complessa, è possibile stimare un valore target di 12 imprese beneficiarie dell'agevolazione che concorreranno positivamente al target generale dell'Azione in termini di imprese che ricevono un sostegno.

Tabella 20 - Indicatori di risultato di riferimento dei Risultati Attesi collegati all'azione

ID	Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore aggiornato al dato più recente	Fonte di dati	Periodicità dell'informativa
3.2.2	Quota dei lavoratori che percepiscono sussidi di politica del lavoro passiva	%	3,80	2015	3,10	3,80 (2015)	Istat	Annualità

Considerata la natura dell'intervento gli investimenti potranno anche contribuire positivamente ad altri indicatori di risultato del POR FESR relativi all'Asse 3 di seguito richiamati.

Tabella 21 - Indicatori di risultato di riferimento dei Risultati Attesi collegati all'azione

ID	Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore aggiornato al dato più recente	Fonte di dati	Periodicità dell'informativa
3.3.1	Investimenti privati sul PIL	%	14,09	2011	18,22	11,70 (2014)	Istat	Annuale

6 Conclusioni

Lo strumento finanziario proposto dall'Accordo di Programma MISE-Regione Campania a favore di programmi di investimento produttivo in aree di crisi industriale si inquadra, in base alle tipologie di strumenti finanziari definiti dalla Linea Guida "*Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period*" (il volume III per quanto concerne la competitività delle PMI) nell'ambito degli strumenti misti, ovvero strumenti che prevedono la combinazione di prodotti finanziari con sovvenzioni a fondo perduto.

Come più volte richiamato nel rapporto, si tratta di uno strumento finanziario che attiva le risorse del POR Campania FESR 2014-2020 nell'ambito di uno strumento già operante a livello centrale presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) che ha inteso applicare la legge n. 181/1989 quale strumento attuativo dell'azione 3.2.1 del PON IC 2014-2020, per il rilancio delle attività industriali, la salvaguardia dei livelli occupazionali, il sostegno dei programmi di investimento e lo sviluppo imprenditoriale delle aree colpite da crisi industriale e di settore. Con il decreto del 26/9/2016, il MISE ha allocato su tale azione risorse finanziarie complessive pari a 80 Mln di euro destinate alle regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) individuando quale gestore del fondo rotativo l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. (INVITALIA), responsabile delle modalità di attuazione dell'intervento, incluso la predisposizione del bando.

La strategia di investimento per la gestione dello strumento oggetto del presente rapporto pertanto è già configurata nell'Accordo di Programma integrato in base alle necessità emerse a seguito della pubblicazione del bando a sportello, avvenuta il 04/04/2017. La tempestiva risposta dei territori al bando Invitalia e la cospicua parte relativa solo alla regione Campania rappresentano, da un lato, il livello di sofferenza di accesso al credito del sistema produttivo in generale delle regioni meno sviluppate e, dall'altro, la forte domanda di credito proveniente dal tessuto economico e imprenditoriale della regione Campania. Per tale motivo, il MISE ha inteso di concerto con la Regione Campania sottoscrivere un ulteriore Accordo di programma per lo scorrimento della graduatoria, inglobando le 82 domande rimaste inevase delle 119 domande presentate e prevedendo l'utilizzo delle eventuali risorse finanziarie rimanenti all'apertura di un ulteriore possibile bando per le aree di crisi campane.

La congruità dello strumento proposto rispetto al fabbisogno rilevato nell'analisi di contesto di riferimento e della domanda potenziale, è ravvisabile nella condizione attuale dell'economia regionale, in particolare dalle peculiarità di due fattori centrali:

- in primo luogo, il **sistema delle imprese** operanti all'interno degli specifici territori identificati della regione (le aree di crisi "non complessa"), intesi come il luogo in cui la combinazione di differenti risorse, particolari condizioni di contesto e diversi asset ha dato origine a processi di trasformazione e ad un complesso di attività, fabbisogni e potenzialità assolutamente "distintivi" e certamente suscettibili di essere sostenuti, riqualificati e offerti in maniera proficua sul mercato;
- in secondo luogo, il **credito**, vale a dire una soddisfacente provvista di mezzi finanziari per l'investimento e l'esercizio, che rappresenta uno dei fattori più "critici" nell'attuale situazione di sensibile restrizione dell'offerta e, anche, uno degli strumenti cardine dell'azione pubblica di compensazione e sviluppo.

Dall'analisi condotta continua ad emergere, sebbene con differenti trend rispetto al passato, una situazione assai critica nell'accesso al credito da parte delle aziende campane. Una condizione nella quale restrizioni dei volumi, costi elevati e complessità delle procedure finiscono per consolidare uno stato di sottocapitalizzazione e di insufficiente dotazione di mezzi che rende sempre più indispensabile l'intervento finanziario, compensativo e di stimolo, che il settore pubblico e le sue politiche possono proficuamente realizzare.

Il coinvolgimento delle risorse POR Campania FESR, quindi, rappresenta da un lato la capacità, a livello di politica industriale, di creare una massa critica verso il raggiungimento di

risultati rilevanti secondo target specifici (aree di crisi complessa e non complessa), dall'altro richiama un'attenzione maggiore al monitoraggio e alla valutazione degli effetti al fine di rendere evidenti le realizzazioni e i risultati che l'investimento pubblico concorre a raggiungere. Tale necessità discende soprattutto dal comprendere in maniera più chiara quanto le politiche di investimento siano in grado di generare "risultati duraturi in modo da avere un impatto positivo sui beneficiari e sulle regioni interessate"⁴⁷.

⁴⁷ Corte dei Conti Europea Relazione speciale n. 08/2018: Sostegno dell'UE agli investimenti produttivi nelle imprese – è necessaria una maggiore focalizzazione sulla durabilità (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE).

Riferimenti bibliografici

- Associazione Bancaria Italiana (2010), *Conoscere il Rating. Come viene valutata l'affidabilità delle imprese con l'Accordo di Basilea*.
- Banca d'Italia (2016), *Economie regionali. La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale*.
- Banca d'Italia (2016), *Indagine sulle Imprese industriali e dei Servizi non finanziari nel 2015*
- Banca d'Italia (2016), *Le Banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l'Italia (2007-2014)*, a cura di M.L. Stefani e V. Vacca (coordinatori), *Questioni di Economia e Finanza*, n. 324, marzo 2016
- Banca d'Italia (2017), *Economie regionali. L'economia della Campania*.
- Banca d'Italia (2017), *Indagine sulle imprese dell'industria e dei servizi nel 2016*.
- Barone G., de Blasio G., Mocetti S. Banca d'Italia (2016), *The real effects of credit crunch in the Great Recession: evidence from Italian provinces*, *Temi di discussione*, n. 1057.
- Centro Studi CNA, *Le imprese artigiane in Italia province e settori*, edizione 2017.
- CGIA, *Quaderni di ricerca sull'Artigianato*, *Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale dell'Associazione Artigiani e Piccole imprese Mestre*, 5 Campania n. 57.
- Comitato economico e sociale, *L'artigianato e le PMI in Europa*, *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 7 agosto 2001.
- Commission Implementing Regulation (EU) No 964/2014 of 11 September 2014 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council as regards standard terms and conditions for financial instruments.
- Concerted actions Energy Efficiency Directive (2014), *Selecting appropriate financial instruments to deploy 2014-2020 structural funds on energy efficiency and building renovation*.
- Confindustria CERVED (2015), *Rapporto PMI Mezzogiorno*, Editore SIPI S.p.A. Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali.
- Corte dei Conti Europea Relazione speciale n. 08/2018: Sostegno dell'UE agli investimenti produttivi nelle imprese – è necessaria una maggiore focalizzazione sulla durabilità (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)
- Directorate-General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies (2016), *Research for regi committee - financial instruments in the 2014-20 programming period: first experiences of member states*.
- EPEC (2016), *Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014-2020 Programming Period. Guidance Note*.
- EU, Fi-Compass, BEI (2014), *Ex-ante assessment for ESIF financial instruments - Quick reference guide*.
- European Commission (2013), *Smart Cities Stakeholder Platform. Using EU funding mechanism for Smart Cities*.
- European Commission (2014), *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 A short reference guide for Managing Authorities*, Ref. Ares(2014)2195942 - 02/07/2014.
- European Commission (2015), *European Structural and Investment Funds. Guidance for Member States on CPR_37_7_8_9 Combination of support from a financial instrument with other forms of support*.
- European Commission (2016), *European Structural and Investment FUNDS and European Fund for Strategic Investments complementarities*.
- European Commission (2016), *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*.
- European Commission, EIB, CEB (2013), *Financial Management in JESSICA Implementation Designing Guarantee Products*.

- European Investment Bank (2010), *JESSICA Evaluation Study Implementing JESSICA Instruments in the Campania Region* – Submitted by PricewaterhouseCoopers 29 October 2010.
- European Investment Bank (2016), *Operations Evaluation. Evaluation of the functioning of the European Fund for Strategic Investments (EFSI)*
- European Investment Bank (2016), *Strumenti finanziari a supporto della R&I Lezioni apprese e spunti di riflessione*
- European Investment Bank (2016), *The European venture capital landscape: an EIF perspective Volume I: The impact of EIF on the VC ecosystem Working Paper n. 34.*
- European Investment Bank (2016), *VEXA SF PON R&I Studio a supporto della valutazione ex-ante degli strumenti finanziari da attivare nell'ambito del PON R&I 2014 – 2020.*
- European Investment Bank and European Commission (2016), "Financial Instrument for innovative firms".
- Fi-Compass (2014) *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period Vols.1-2-3-4.*
- FiCompass (2015), *Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - Strumenti finanziari.*
- FIN-EN (2014) *Linee Guida per l'attuazione degli Strumenti Finanziari– Sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprises.*
- Finlombarda - Interreg IVc (2014), *Linee Guida per l'attuazione degli Strumenti Finanziari. Progetto FIN-EN – sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprises.*
- Invitalia, MISE, Morerari (2016), *Valutazione ex-ante strumenti finanziari PON Imprese e Competitività 2014-2020.*
- KEA European Affairs (2015), *Feasibility study on data collection and analysis in the cultural and creative sectors in the EU.*
- MIPAAF (2015), *Documento di supporto per la Valutazione ex ante nazionale degli strumenti finanziari nello sviluppo rurale.*
- MISE , MEF, Ministero del Lavoro, Piano nazionale impresa 4.0 2017-2020, risultati 2017 e Linee guida per il 2018, 2017. <http://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2037096-piano-nazionale-impresa-4-0-i-risultati-del-2017-e-le-linee-guida-per-il-2018>
- MISE, Ministero dell'Ambiente e la Tutela del Territorio e del Mare, Verso un modello di economia circolare per l'Italia, novembre 2017 <http://www.minambiente.it/pagina/verso-un-modello-di-economia-circolare-litalia>
- MISE, Relazione annuale del Ministro dello sviluppo economico al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto della policy sulle startup e le PMI innovative, edizione 2017. http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/startup_relazione_annuale_al_2017.pdf.
- Puglia Sviluppo, *Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari nella forma dei prestiti da attivare nell'ambito del Programma Operativo Regionale Puglia 2014-2020.*
- Regione Autonoma Sardegna (2016), *Rapporto di Valutazione ex ante sull'utilizzo degli Strumenti finanziari in Sardegna nel ciclo di programmazione UE 2014-2020 - Rapporto finale POR FESR 2014-2020.*
- Regione Campania, Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (2016), *Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari Fondi Strutturali 2014-2020 - SF oggetto del primo modulo VEXA: Fondo Rotativo Cooperative WBO.*
- Regione Campania (2017), *Rapporto Finale di Esecuzione Programmazione FESR – POR Campania FESR 2007-2013*
- Regione Campania, Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (2018), *Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari POR FESR 2014-2020 Focus settore artigianato strumento misto fondo perduto e prestiti agevolati.*
- Regione Campania, Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (2017), *Valutazione ex ante degli Strumenti Finanziari POR FESR 2014-2020 - Inquadramento generale per obiettivo tematico.*

- Regione Toscana (2010), *Le politiche per l'accesso al credito delle imprese artigiane, I 'modelli' regionali di Toscana e Lombardia a confronto con il Piemonte*, Print Time Snc – Torino.
- Registro Imprese Camere di commercio (2015), *L'incubatore certificato. Guida sintetica per utenti esperti sugli adempimenti societari, redatta dalle camere di commercio con il coordinamento del Ministero dello Sviluppo Economico*.
- REGOLAMENTO (UE) 2015/1017 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici.
- REGOLAMENTO (UE) n. 651/2014 del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.
- REGOLAMENTO (UE) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis».
- Stefani, M.L., Vacca, V. Banca d'Italia (2016), *Le Banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l'Italia (2007-2014)*, Questioni di Economia e Finanza, n. 324.
- Sviluppo Campania spa (2016), *Fondo Regionale per lo Sviluppo delle PMI Campane Relazione sullo stato di attuazione al 31 dicembre 2015, Appendice 2 – Mappa delle criticità ed approccio lesson learned*.
- UniCredit (2009), *Le piccole imprese e il rilancio del sistema produttivo*, Rapporto UniCredit sulle piccole imprese. Edizione 2009-2010.
- UniCredit, (2008), *Decima indagine sulle imprese manifatturiere italiane*.
- UNIONCAMERE Campania (2016), *Rapporto Campania 2016*.
- Unione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016), *PROGRAMMA ACT – azioni di sostegno per l'attuazione sul territorio delle politiche del lavoro l'integrazione tra FSE e FESR nei programmi operativi regionali 2014-2020*.
- Vinciarelli F. (2016), *Start-up e PMI innovative: benefici a confronto - Differenze e similitudini tra start-up innovative e PMI innovative nella legislazione italiana: requisiti e agevolazioni*.