

*"Abbiamo un solo strumento di cui tutti gli Stati membri si fidano, che è già in vigore e che può essere attuato rapidamente. È trasparente ed è collaudato nel tempo come strumento di coesione, convergenza e investimento. E questo strumento è il bilancio europeo. Il bilancio europeo sarà il motore della nostra ripresa." Il presidente Ursula von der Leyen, discorso del 16 Aprile alla Commissione Europea.*

## **Premessa**

L'emergenza Covid-19 ha congelato il sistema turistico italiano, il rischio è che se non verranno effettuati gli interventi giusti la crisi potrebbe estendersi ben oltre il 2020 e lasciare profonde cicatrici nel tessuto sociale ed economico italiano. Il turismo per un paese come l'Italia è un settore strategico, rappresenta il 16 per cento del PIL. Lorenza Bonaccorsi, sottosegretaria al Turismo Mibact, ci ricorda che questa crisi sta provocando il crollo della domanda che ridurrà drasticamente la disponibilità di spesa per i servizi turistici degli italiani e per le imprese. La sottosegretaria individua anche tre grandi obiettivi politici: assumere i problemi degli operatori del settore, incoraggiare una svolta e immaginare "un orizzonte possibile" al di là delle incertezze sulla durata della crisi. Ciò significa che bisognerà rimodulare e operare un cambiamento della tradizionale offerta turistica pre crisi. Come salvare il turismo e con quali mezzi? L'Europa offre un aiuto concreto, nei prossimi paragrafi saranno descritti gli strumenti finanziari che l'Unione Europea ha messo a disposizione agli stati membri per fronteggiare la crisi.

## **I. Mes, Covid-bond e Recovery-bond**

Nel prossimo Consiglio Europeo del 23 aprile si affronteranno i temi cruciali come gestire le conseguenze socio-economiche e sostenere i cittadini europei verso la ripresa, si disegnerà una tabella di marcia e un Action Plan per assicurare la crescita e la stabilità. L'Europa però ha messo già a disposizione degli strumenti finanziari a sostegno dei paesi membri.

### **I.I Dare stabilità agli Stati**

È in corso un'accesa discussione sul Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), o Fondo salva-Stati, e sulla possibilità di cancellare le stringenti condizioni imposte e aumentare la flessibilità per finanziare almeno le spese sanitarie e per forme di sostegno per far fronte alle conseguenze del Corona Virus<sup>1</sup>. Accanto a questo strumento Paolo Gentiloni e Valdis Dombrovskis hanno sostenuto l'idea dei Covid-bond e Recovery-bond, le obbligazioni servono per finanziare i costi dell'emergenza legata all'epidemia di coronavirus e a sostenere la ripresa economia dopo la fine dell'emergenza. In base alle dichiarazioni del Governo italiano, l'intenzione è quella di non usare i fondi messi a disposizione dal Mes, nonostante la forma non condizionata, così come definito in sede europea.

### **I.II Sostenere le risposte alla crisi**

Il presidente della Commissione Ue Ursula von der Leyen sostiene che una risposta è quella di aver reso più flessibile l'uso dei fondi europei, consentendo ai Paesi membri di iniettare liquidità nelle loro economie. Per farlo, gli Stati devono contrarre dei debiti ma l'attivazione della clausola generale di salvaguardia del Patto di stabilità lo permette. Un'ulteriore azione è la creazione del Fondo SURE, uno strumento forte (a sostegno della cassa integrazione europea) per permettere alle aziende di tenere la loro forza lavoro. In aggiunta ci sono circa dodici miliardi di euro di fondi strutturali europei che si possono utilizzare a fondo perduto senza necessità di cofinanziamento da parte delle regioni

---

<sup>1</sup>La possibilità di accedere al meccanismo spetterà in ultima istanza soltanto allo Stato interessato ai fondi. Se questo vorrà utilizzarli per fronteggiare l'emergenza COVID-19, allora potrà farlo senza essere gravato dalle stringenti regole tanto osteggiate dall'Italia. Se invece vorrà accedere al salva-Stati per altre esigenze allora dovrà attenersi alle condizionalità previste.

italiane.

## **II. Fondi Strutturali**

### **II.I Cosa sono i Fondi Strutturali e quali sono**

I Fondi strutturali sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo (art. 174 TFUE). Il Fondo sociale europeo (Fse<sup>2</sup>) finanzia interventi nel campo sociale e agisce su tutto ciò che concorre a sostenere l'occupazione mediante interventi sul capitale umano. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr<sup>3</sup>) finanzia gli interventi infrastrutturali nei settori della comunicazione, energia, istruzione, sanità, ricerca ed evoluzione tecnologica. La politica di coesione si basa sul cofinanziamento nazionale o regionale. Si tratta di un sistema che induce gli Stati membri a mantenere il loro impegno di investimento e di crescita anche in periodi di recessione. Gli interventi finanziari dell'Unione devono essere aggiuntivi rispetto alla ordinaria spesa pubblica degli Stati, secondo il principio dell'addizionalità sancito dai regolamenti europei. Sono gli accordi di partenariato tra la Commissione europea e i governi nazionali a definire la programmazione nei singoli stati membri. Esistono Programmi Operativi Nazionali (PON) o Regionali (POR), che agiscono come autorità di gestione (ossia l'organismo responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria) rispettivamente un'amministrazione centrale di settore o un'amministrazione regionale o una Provincia Autonoma. I PON italiani sono gestiti dall'Agenzia per la Coesione Territoriale e l'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (ANPAL), il coordinamento delle politiche invece è competenza del Dipartimento per le politiche di coesione e dell'Agenzia per la coesione territoriale.

### **II.II Quali novità sono state introdotte**

#### **II.II.I SURE<sup>4</sup>**

La Commissione europea ha proposto di creare uno strumento di solidarietà del valore di 100 miliardi di euro (chiamato SURE) per aiutare i lavoratori a mantenere il proprio reddito e per sostenere le imprese. Il SURE sosterrà i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe per aiutare gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di licenziamento e perdita di reddito. Le imprese potranno ridurre temporaneamente l'orario lavorativo dei dipendenti o sospendere del tutto l'attività garantendo il sostegno al reddito fornito dallo Stato per le ore non lavorate. I lavoratori autonomi beneficeranno di una sostituzione del reddito per l'emergenza in corso.<sup>5</sup> La Commissione propone inoltre di reindirizzare tutti i fondi strutturali

---

<sup>2</sup>Il Fondo Sociale Europeo (FSE), istituito nel 1957 nell'ambito del Trattato di Roma, investe nelle persone, riservando speciale attenzione al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione. Si propone, inoltre, di aiutare le persone svantaggiate a rischio di povertà o esclusione sociale. Ha il compito di intervenire su tutto ciò che concorre a sostenere l'occupazione mediante interventi sul capitale umano. Il FSE si concentrerà su quattro obiettivi tematici della politica di coesione: la promozione dell'occupazione e il sostegno alla mobilità dei lavoratori; la promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà; l'investimento in istruzione, competenze e apprendimento permanente; il miglioramento della capacità istituzionale e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

<sup>3</sup>Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975, mira a consolidare la coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita al fine di migliorare la competitività, creare posti di lavoro e correggere gli squilibri fra le regioni. Il FESR finanzia, inoltre, progetti di cooperazione transfrontaliera. Tale fondo concentra gli investimenti su diverse aree prioritarie chiave: innovazione e ricerca; agenda digitale; sostegno alle piccole e medie imprese (PMI); economia a basse emissioni di carbonio. Il FESR riserva particolare attenzione alle specificità territoriali. La sua azione mira a ridurre i problemi economici, ambientali e sociali che affliggono le aree urbane, investendo principalmente nello sviluppo urbano sostenibile.

<sup>4</sup>[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda\\_20\\_572](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_572)

<sup>5</sup><http://europa.formez.it/content/coronavirus-commissione-opera-mobilitazione-straordinaria-risorse-protettare-vite->

disponibili alla risposta al coronavirus. I prestiti si baseranno su garanzie fornite dagli Stati membri e saranno indirizzati a tutti gli Stati membri, privilegiando i più deboli, e concentrati verso i settori più bisognosi.

### **II.II.II Riorientare i fondi della politica di coesione per combattere l'emergenza**

L'esecutivo UE ha approvato alcune modifiche sui regolamenti nell'utilizzo dei fondi strutturali rendendoli più flessibili, ciò servirà a poter accedere ai fondi per la ripresa economica con meno vincoli da un lato, dall'altro verranno messi a disposizione finanziamenti del precedente bilancio.

In concreto: non è più obbligatorio il cofinanziamento nazionale degli investimenti realizzati con i fondi strutturali; sono stati eliminati i vincoli di "concentrazione tematica" delle spese, liberando risorse poste su obiettivi come l'economia circolare o l'economia verde che in molti Paesi si faceva fatica a spendere; è stata introdotta la massima flessibilità tra i fondi, quindi sarà possibile trasferire, per esempio, risorse da Fondo per lo sviluppo regionale al Fondo sociale, o viceversa, a seconda delle esigenze; allo stesso modo sarà possibile trasferire risorse da un programma all'altro, sia tra regioni che tra programmi nazionali.<sup>6</sup>

Tra il primo luglio 2020 e il 30 giugno 2021 possono essere avanzate le richieste degli Stati per correggere i programmi operativi e rendere possibile il finanziamento al 100% per gli anni 2020-2021. Il tasso di finanziamento del 100% verrà concesso solo previa approvazione della Commissione e prima della fine dell'esercizio contabile interessato. Per quanto riguarda i trasferimenti tra regioni sarà ritenuto fondamentale non penalizzare i territori meno sviluppati, in Italia Giuseppe Provenzano ha comunicato che i travasi territoriali saranno scongiurati, per una giusta ripresa del Mezzogiorno. Veranno incoraggiati invece il trasferimento di risorse tra i PON, in particolare Pon Imprese e competitività, per finanziare misure a favore delle imprese.<sup>7</sup>

Le risorse così gestite sono di immediata disponibilità di cassa: si chiede ai governatori di indirizzare il 20% dei loro programmi (POR 2014-2020) direttamente al fronteggiamento della crisi, mentre le iniziative già in corso saranno assicurate dal Fondo nazionale sviluppo e coesione (Fsc).<sup>8</sup>

Per quanto riguarda la flessibilità sui limiti finanziari a chiusura dei programmi, la Commissione propone di consentire agli Stati membri di spendere fino al 10% in più del bilancio assegnato a una determinata priorità, a condizione che sia compensato da una riduzione equivalente di un'altra priorità dello stesso programma. Questa flessibilità si applicherà anche alle spese sostenute prima del 10 febbraio, ma sarà possibile solo alla chiusura dei programmi (accettazione degli ultimi conti annuali). Ciò consentirà un cofinanziamento più elevato e senza la necessità di modifiche del programma. Un'altra importante modifica ad hoc riguarda la retroattività del finanziamento: si potrà fare richiesta per progetti fisicamente completati o attuati integralmente prima che fosse presentata la domanda di finanziamento. Ciò viene eccezionalmente autorizzato per garantire che le operazioni già attuate in risposta alla crisi possano ricevere il sostegno Ue.

---

umane-e

<sup>6</sup><https://www.ilsole24ore.com/art/fondi-europei-maglie-ancora-piu-larghe-far-fronte-all-emergenza-ADcBYiH>

<sup>7</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/fondi-ue-piano-mettere-10-miliardi-sull-emergenza-ADIWhRG>

<sup>8</sup> L'Fsc deve garantire risorse aggiuntive e non sostitutive di interventi già programmati, infatti si prevede che le Regioni vengano compensate in quota parte con una somma addizionale di risorse nella prossima programmazione (2021-2027). Anche in questo caso si utilizzerà l'Fsc, con uno stanziamento straordinario che verrebbe inserito nella prossima legge di bilancio.

### II.II.III Sostegno alle PMI

**Alain Godard, amministratore unico del Fondo europeo per gli investimenti, ha dichiarato: “In questa fase segnata da una crisi senza precedenti è essenziale che le PMI ricevano il sostegno necessario. Il FEI, che sta operando incessantemente per garantire una risposta rapida e adeguata alla pandemia di Covid-19, si compiace di avviare oggi con la Commissione questa nuova iniziativa da 8 miliardi di euro. Benché si tratti di un primo passo importante, il gruppo BEI continuerà la ricerca di ulteriori soluzioni per soddisfare in tempi rapidi le esigenze di finanziamento degli imprenditori europei.”**

Da aprile la Commissione europea ha messo a disposizione alle PMI e alle piccole imprese a media capitalizzazione la possibilità di accedere a garanzie fornite dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) per richiedere a banche e altri finanziatori la liquidità utili a rispondere alla minaccia di recessione innescata dal Corona-Virus. Si tratta di garanzie specifiche del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

Il miliardo di euro sbloccato dal FEIS nell'ambito dello strumento di garanzia dei prestiti COSME e delle garanzie InnovFin per le PMI del programma Orizzonte 2020 consente al FEI di fornire a intermediari finanziari garanzie del valore di 2,2 miliardi di euro, sbloccando così 8 miliardi di euro di finanziamenti disponibili. Le garanzie saranno offerte tramite il FEI al mercato mediante un invito a manifestare interesse pubblicato il 6 aprile e destinato a diverse centinaia di intermediari finanziari, comprendenti banche e creditori alternativi. Le garanzie avranno le seguenti caratteristiche principali: un accesso semplificato e più rapido alla garanzia del FEI; una maggiore copertura del rischio: fino all'80 % delle perdite potenziali sui prestiti individuali (rispetto al consueto 50 %); un'attenzione particolare al capitale di esercizio in tutta l'UE; la concessione di condizioni più flessibili, quali proroga, nuova rateizzazione o sospensione dei crediti.

Le nuove possibilità saranno accessibili a nuovi intermediari finanziari e agli intermediari esistenti che già lavorano con il FEI e che potranno estendere le condizioni speciali a più di centomila imprese, avvalendosi di garanzie nell'ambito dei programmi COSME LGF e InnovFin SMEG.9