



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

INVITALIA E MEDIOCREDITO CENTRALE-BANCA DEL SUD: REGIONAL DEVELOPMENT FINANCIAL INSTITUTIONS ITALIANE DEL CLIMA?

POLICY PAPER
GENNAIO 2022

Mario Noera

Silvia Ainio

INDICE

1 Executive Summary	3
2 Il ruolo delle <i>National Promotion Banks</i> (NPB) nel finanziamento del <i>EU Green Deal</i>	8
3 Collocazione istituzionale e funzioni del Gruppo Invitalia	12
4 La struttura del Gruppo	16
5 Invitalia come leva strategica del PNRR per il Sud	21
6 Le attuali politiche di sostenibilità di Invitalia e MCC	28
7 La <i>roadmap</i> di Invitalia e MCC come “istituti regionali del clima”	29
7.1 Checklist per una “banca del clima”	29
7.2 Le raccomandazioni	31

1 Executive Summary

- **Nell’ambito dell’architettura finanziaria del Green Deal europeo, il ruolo della Banca Europea degli Investimenti (EIB) e delle NPB (National Promotion Banks) è decisivo**, e ciò spiega anche la grande attenzione che altri Paesi stanno dedicando alla trasformazione delle loro NPB in strumenti di canalizzazione e di leverage delle risorse pubbliche dedicate alla transizione climatica. **La EIB e le principali NPB europee si stanno infatti trasformando in “banche del clima”** e hanno adottato ufficialmente protocolli che le impegnano ad orientare progressivamente tutti i propri investimenti e i propri flussi di prestiti in coerenza con gli obiettivi climatici degli Accordi di Parigi (zero emissioni nette di CO2 entro il 2050).
- È in questo contesto che il **Gruppo Invitalia-Mediocredito Centrale** (e, in parallelo, anche Cassa Depositi e Prestiti e SACE) è chiamato a svolgere un ruolo chiave anche in Italia. Analogamente a CDP e ad altre istituzioni europee, Invitalia e soprattutto la sua controllata MCC hanno le caratteristiche statutarie ed operative di un Istituto Nazionale di Promozione (NPB), focalizzato sulle Regioni del Meridione d’Italia. Alle NPB (*National Promotion Bank*), il *Green Deal* europeo assegna, al pari della EIB, la funzione strategica di cerniera tra l’impegno di risorse pubbliche e la mobilitazione di capitali privati, soprattutto nel sostegno delle infrastrutture e degli investimenti.
- Invitalia S.p.A. è una società per azioni pubblica, partecipata al 100% dal Ministero dell’Economia e della Finanze (MEF) che offre servizi alle Pubbliche Amministrazioni (centrali e locali) nella gestione dei fondi comunitari e nazionali; che gestisce incentivi pubblici a favore soprattutto delle PMI; che opera a supporto del Governo nel contrasto alle crisi industriali ed occupazionali; e che interviene nella gestione di interventi pubblici di riqualificazione industriale ed ambientale. Invitalia ha anche il ruolo di soggetto qualificato per il supporto alle Amministrazioni centrali e commissariali nella realizzazione di investimenti pubblici. In quest’ultimo ambito, nel corso del 2021, **Invitalia ha assunto, su incarico del Governo italiano, responsabilità di indirizzo e controllo nella realizzazione del Piano di risanamento e riconversione energetica ed ambientale della ex-ILVA**, ridenominata Acciaierie d’Italia Holding S.p.A¹.

¹ Cfr. D.Palmiotti, “Acciaio all’idrogeno entro dieci anni. Nuovo piano da 4,7 miliardi per l’ex-Ilva”, Il Sole 24 Ore (13/12/2021). Per le caratteristiche tecniche della riconversione si rinvia a: M.Leonardi, G.Novati, “Taranto, la produzione di acciaio primario nella sfida della decarbonizzazione”, ECCO Climate (Dicembre 2021)

- Tra le società partecipate da Invitalia S.p.A. ha particolare rilievo *Mediocredito Centrale-Banca del Mezzogiorno S.p.A. (MCC)*". MCC è un gruppo bancario dedicato principalmente al sostegno delle PMI mediante l'erogazione di finanziamenti e la gestione di fondi di garanzia pubblici, alla promozione e gestione di interventi infrastrutturali e di interventi di finanza complementare agli incentivi pubblici. MCC si caratterizza quindi come una **banca di sviluppo regionale di secondo livello, territorialmente focalizzata sul Meridione d'Italia.**
- Per specifica vocazione operativa, Invitalia ed MCC possono quindi svolgere un ruolo chiave nell'ambito del processo di attuazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* e di sostegno alla transizione climatica al Sud. **Il Gruppo Invitalia può intervenire sia come soggetto attuatore di politiche industriali** (attraverso interventi di sostegno al tessuto imprenditoriale) **sia come agenzia che assiste le amministrazioni pubbliche nella programmazione e gestione dei programmi comunitari, sia infine come stazione appaltante e centrale di committenza per gli investimenti pubblici.**
- **Gli investimenti al Sud sono una priorità nazionale.** Della spesa nazionale complessiva in conto capitale, la componente pubblica rappresenta infatti solo il 22,5%, molto al di sotto del peso del Sud in termini di popolazione (34%). Nello scorso decennio, la sistematica contrazione degli investimenti pubblici e privati nel Mezzogiorno non ha peraltro trovato adeguata compensazione neppure nelle risorse stanziare dall'Unione europea (che, anziché "aggiungersi" si sono andate in parte sostituendo alla spesa pubblica ordinaria). Un adeguato utilizzo dei fondi del PNRR può consentire un riequilibrio strategico del divario accumulato e costituire un significativo volano di sviluppo per l'intero Paese².
- Il PNRR destina alle regioni del Meridione il 40% dei 205 mld dei fondi complessivamente disponibili nell'ambito del *Next Generation Fund europeo (NGEU)*. Stando alle stime governative, degli 81,6 mld complessivamente destinati al Mezzogiorno, il 28,2% (23 mld) è allocato alla *"rivoluzione verde e transizione economica"* (missione 2) ed il 17,8% a

² Il Rapporto SVIMEZ 2020 stima che, con l'applicazione della clausola del 34% gli impatti sul Pil e sulla produttività migliorano significativamente rispetto all'applicazione della ripartizione storica (20%) sia nel Mezzogiorno sia con riferimento al dato nazionale. La maggiore incidenza degli investimenti al Sud produce infatti nell'area una crescita più sostenuta sia del Pil (5,5% anziché 2,7%) che della produttività (1,6% anziché 0,5%) e genera processi moltiplicativi virtuosi anche a livello nazionale (crescita del Pil al 4,4% anziché al 4%; aumento produttività del 1,3% anziché 1,1%). Un impatto ancora più rilevante è stimato nell'ipotesi di destinazione al Sud del 50% delle risorse disponibili. Le simulazioni mostrano quindi che una maggiore concentrazione degli investimenti nel Mezzogiorno non solo favorisce la convergenza e la coesione territoriale, ma tende anche a tradursi in una maggiore crescita complessiva del Paese. Cfr. Rapporto Svimez 2020, *"L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione"* (novembre 2020) pp.54-56

“infrastrutture e mobilità sostenibile” (missione 3). Ufficialmente, quasi metà dei finanziamenti del PNRR destinati al Sud è quindi concentrata su investimenti definiti “verdi” e “sostenibili”. L’analisi di dettaglio³ mostra tuttavia che solo una parte (16% anziché 40%) dei finanziamenti destinati al Sud sono già allocati: poiché questi ultimi sono investimenti collegati a progetti disegnati a livello nazionale, se ne deduce che il residuo 26% (47 su 82 mld) dovrà essere attivato da iniziative progettuali promosse a livello locale nell’ambito delle otto Regioni meridionali.

- Oltre ai fondi del PNRR e del Fondo complementare, concorrono al finanziamento degli investimenti per il Mezzogiorno anche i fondi UE assegnati all’Italia per le politiche di coesione da attuare attraverso i fondi strutturali del FESR (*Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*), del FSE (*Fondo Sociale Europeo*) e della CTE (*Cooperazione Territoriale Europea*), le risorse per il cofinanziamento nazionale di tali programmi, oltre al *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per la programmazione 2021-2027* (FSC). Complessivamente si tratta di circa 22 mld annui addizionali nel periodo 2021-27.
- Tenendo conto anche di questi stanziamenti, al Sud Italia sarebbero quindi destinati nei prossimi sei anni (tra PNRR e fondi di coesione e sviluppo vari) finanziamenti complessivi di circa 36 mld annui (13,7 del PNRR+22 Fondi vari). Se, per ipotesi, venisse applicato a queste risorse il criterio europeo (che destina almeno il 30% del proprio bilancio ad investimenti “verdi”) si può stimare che **le risorse destinabili specificamente alla transizione energetico-climatica delle regioni del Sud Italia potrebbero essere dell’ordine di poco meno di 11 mld annui**, dei quali solo 1,8 mld (medi annui) appaiono già destinati dal PNRR alla missione 2 (*“rivoluzione verde e transizione ecologica”*) ed alla missione 3 (*infrastrutture e mobilità sostenibili*), mentre **rimangono da allocare alle medesime missioni i residui 9 mld. annui**.
- Come suggerito dal *Piano Sud 2030*⁴, una strategia “verde” per il Sud dovrebbe partire dal riconoscimento del ruolo svolto nell’economia delle regioni meridionali dall’agricoltura e dalla filiera agroalimentare (che pesa per oltre il 30% del valore aggiunto del settore a livello nazionale) e nell’ambito del quale il comparto dell’innovazione *biotech* ha mostrato negli ultimi anni un notevole potenziale di sviluppo. Altrettanto importanti sono l’infrastrutturazione del territorio finalizzata alla mitigazione dei rischi sismici ed

³ Cfr. G.Viesti, “*Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno*”, Forum Disuguaglianze Diversità (6 luglio 2021)

⁴ Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, “*Piano Sud 2030*” (febbraio 2020)

idrogeologici (in considerazione dell'elevata fragilità e l'esposizione al rischio di catastrofi naturali), l'efficientamento della rete idrica (afflitta da dispersioni superiori al 40%) ed il potenziamento della gestione dei rifiuti urbani (in ragione dell'ancora elevata percentuale conferita in discarica). Come nel resto del Paese, è decisiva la transizione ad un'economia a bassa emissione di carbonio⁵, che al Sud richiede in primo luogo una capillare azione di sostegno e di assistenza alle PMI, ma che si materializza anche in progetti di riconversione di imponente rilevanza industriale e di altrettanto grande impatto simbolico come il risanamento e la bonifica delle acciaierie ex-ILVA di Taranto (ora Acciaierie d'Italia)⁶, di cui Invitalia è divenuta di recente azionista di riferimento.

- Il ruolo di un'istituzione pubblica come Invitalia-MCC focalizzata sulle specifiche esigenze del Sud appare quindi strategico, anche tenendo conto del fatto che le risorse mobilizzabili nel Mezzogiorno non si limitano al PNRR e che si rende **necessaria un'attenta azione di regia per ottimizzare l'utilizzo integrato di tutte le forme di finanziamento potenzialmente disponibili**. Questo ruolo di supporto e di valorizzazione progettuale delle risorse destinabili al Mezzogiorno è tanto più importante quanto più l'autonoma capacità di progettazione e di spesa delle Pubbliche Amministrazioni locali appare spesso lacunosa e limitata.
- Nonostante la loro potenziale rilevanza strategica nella gestione della "transizione verde", **Invitalia e MCC non hanno però finora adottato alcuna *policy* interna di selezione del credito e degli investimenti in tema di decarbonizzazione e di supporto alla transizione energetica**, né hanno sottoscritto alcun *commitment* di coerenza dei propri comportamenti né con gli obiettivi di limitazione delle emissioni di gas serra stabiliti dall'Unione Europea (-55% rispetto ai livelli del 1990) né con quelli di contenimento del riscaldamento climatico definiti dall'Accordo di Parigi del 2015 (aumento massimo di 1,5° C rispetto ai livelli medi di temperatura pre-industriali).
- Analogamente al percorso già intrapreso da CDP⁷, il Gruppo Invitalia-MCC potrebbe in primo luogo fare propri gli impegni sottoscritti da molteplici istituzioni pubbliche

⁵ Cfr. M.Leonardi, G.Novati, "Clima e sviluppo: una strategia industriale", ECCO Climate (Novembre 2021)

⁶ Cfr. M.Leonardi, G.Novati, "Taranto, la produzione di acciaio primario nella sfida della decarbonizzazione", ECCO Climate (Dicembre 2021).

⁷ Nel novembre 2020, CDP ha sottoscritto lo *Statement on Climate and Energy Finance* dell'Associazione EDFI (*European Development Finance Institutions*), che a sua volta ha aderito alla *Joint Declaration* delle *Public Development Bank* (PDB) nell'ambito dell'iniziativa internazionale *Finance in Common* (FICS). EDFI riunisce 15 istituzioni europee a partecipazione pubblica (tra cui CDP) che forniscono finanziamenti e supporto a imprese private soprattutto nelle aree/settori dove si manifestano carenze di finanziamenti di mercato. Cfr. <https://www.edfi.eu/wp/wp-content/uploads/2020/11/1.-EDFI-Statement-on-Climate-and-Energy-Finance-Final.pdf>

internazionali nell'ambito dell'iniziativa *Finance in Common* (FICS)⁸, i quali prevedono, tra l'altro, l'allineamento di tutti i nuovi finanziamenti agli obiettivi di Parigi entro il 2022 e la transizione del portafoglio investimenti in funzione dell'obiettivo di emissioni nette nulle (*net-zero*) non oltre il 2050; l'esclusione di nuovi finanziamenti a carbone e oli combustibili e la limitazione dei finanziamenti ad altre energie fossili nell'ambito di progetti allineati con gli obiettivi di Parigi fino alla loro completa esclusione (almeno entro il 2030); l'aumento dell'investimento strategico e dell'assistenza ai clienti a supporto di progetti allineati agli obiettivi di Parigi.

- Operativamente, l'assunzione di tali impegni comporta l'elaborazione di una propria roadmap che definisca (possibilmente entro la prima metà del 2022), i tempi e le modalità di: (a) analisi, quantificazione e *disclosure* degli attuali interventi di finanziamento e di supporto ad attività fossili; (b) le *policy* di allocazione di nuovi finanziamenti e di nuovi investimenti di supporto ai settori produttivi e l'identificazione degli ambiti di attività da allineare alla *Tassonomia UE*; (c) i *target* quantitativi di riduzione dell'esposizione verso settori ad elevata dipendenza da energie fossili per ciascuna attività ed i relativi tempi di realizzazione; (d) la revisione dei criteri, delle metodologie di valutazione e dei processi interni di selezione dei progetti *eligible*; (e) la *governance* interna del clima⁹.
- Entrando nel dettaglio della proposta, **le condizioni poste perché nuove centrali a gas fossile siano considerate verdi risultano inadeguate nella pratica e inefficienti**. In particolare, andrebbe come minimo rimossa la clausola di emissione altamente permissiva di 550kg di CO₂e per kW installato su 20 anni.

⁸ <https://financeincommon.org/declarations>. Si veda anche ECCO, "Il ruolo delle banche del clima nella strategia del Green Deal Europeo" (Novembre 2021) par.4.1.

⁹ Ad es. UKEF (l'ECA britannica) ha creato una nuova Direzione generale denominata "Strategy, Policy and Climate Change" diretta da un "Head of Climate Change".

2 Il ruolo delle **National Promotion Banks (NPB)** nel finanziamento del **EU Green Deal**¹⁰

Il termine *National Promotional Bank* (NPB) è stato adottato dalla Commissione europea che le definisce in termini molto generali¹¹: “entità legali che svolgono attività finanziaria su base professionale su mandato di uno Stato membro o di un’entità di uno Stato membro a livello centrale, regionale o locale, per svolgere attività di supporto e di promozione allo sviluppo”. Le NPB sono pubbliche o partecipate dallo Stato. La nozione di NPB si sovrappone quindi in buona parte quelle, adottate altrove, come le denominazioni di *Public Development Bank* (PDB) o di *Development Financial Institution* (DFI). In questa sede utilizzeremo l’acronimo NPB in senso estensivo come sinonimo di PDB e DFI.

Secondo la Commissione “il principale rationale economico per una NPB deriva dal fatto che i fallimenti del mercato possono condurre a investimenti più bassi e ad una minore crescita futura rispetto a quanto sarebbe economicamente efficiente e che un’istituzione con un mandato pubblico è più adatta degli operatori privati per ovviare a tali fallimenti del mercato”

L’architettura finanziaria prevista dal EU Green Deal (SEIP¹²) assegna alle *National Promotional Banks (NPB)* il ruolo chiave di mobilitare i capitali privati a sostegno del **Green Deal europeo**¹³. In questo ruolo, le NPBs sono legalmente assimilate alla Banca Europea per gli Investimenti (EIB) o al Fondo Europeo per gli investimenti (EIF), in quanto entità partecipate (*entrusted entities*) da uno stato membro che perseguono finalità di interesse pubblico¹⁴.

Lo schema generale del SEIP ricalca nella sostanza quello inaugurato nel 2014 dal Piano Juncker¹⁵, che riconosceva alle NPBs il ruolo di catalizzatori di finanziamenti a lungo termine

¹⁰ Per una trattazione più approfondita si rinvia a ECCO, “Il ruolo delle banche del clima nella strategia del Green Deal europeo” (Novembre 2021)

¹¹ European Commission, “Working Together for Jobs and Growth: The Role of National Promotional Banks (NPBs) in Supporting the Investment Plan for Europe”, COM (2015) 361 final del 22/7/2015 p. 3

¹² L’acronimo SEIP sta per *Sustainable Europe Investment Plan*. Cfr. European Commission (2018), “Action plan: Financing sustainable Growth” COM (2018) 97 final (8.3.2018). https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-renewed-strategy_en e European Commission, “The European Green Deal” COM (2019) 640 final 11.12.2019. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

¹³ Cfr. European Parliament, “New Financial Instruments and the Role of National Promotional Banks”, Directorate-General for Internal Policies, Policy Dept.(2016) e anche: European Commission, “Working Together for Jobs and Growth: The Role of National Promotional Banks (NPBs) in Supporting the Investment Plan for Europe”, COM (2015) 361 final del 22/7/2015

¹⁴ Cfr. art. 58.1.c EU Financial Regulation (EU, Euratom) n.966/2012 del Parlamento e del Consiglio europeo del 25/10/2012 sulle regole applicabili al bilancio UE (che sostituiscono la Regulation n. 1605/2002 del Consiglio Europeo).

¹⁵ European Commission, “An Investment Plan for Europe” COM (2014) 903 final (26/11/2014)

in sinergia sia con il bilancio UE che con la EIB, al fine di mobilitare (*crowd-in*) capitali privati attraverso un utilizzo più ampio ed efficace (*smarter*) delle risorse pubbliche¹⁶. **A partire dal bilancio pluriennale 2014-20 (MFF), le NPB sono state chiamate a svolgere un ruolo complementare a quello delle autorità pubbliche nazionali e regionali nell’allocazione dei fondi di investimento e strutturali, attraverso strumenti finanziari di condivisione dei rischi (*risk sharing*), garanzie parziali su prestiti, l’assunzione di partecipazioni azionarie e *mezzanine financing*.** Lo schema funzionale del Piano Juncker prevedeva la costituzione di un fondo di garanzia, lo *European Fund for Strategic Investments* (EFSI), scaduto nel 2020 e oggi sostituito dal fondo *InvestEU*, che ha caratteristiche tecniche analoghe e finalità più allineate agli obiettivi del *Green Deal*¹⁷.

La partecipazione delle NPB all’allocazione delle risorse stanziata a bilancio dalla UE aveva tre grandi vantaggi rispetto alle tradizionali erogazioni via trasferimenti a fondo perduto (*grants*): una maggiore efficienza allocativa, un orizzonte di investimento di lungo termine e, soprattutto, la possibilità di moltiplicare le risorse erogabili (*leverage*). Ogni euro di garanzia stanziato nel bilancio UE consentiva infatti una estensione di finanziamenti tre volte superiore al fondo EFSI e un’ulteriore moltiplicazione per 5 volte da parte delle istituzioni finanziarie abilitate (EIB e NPB), con un effetto moltiplicativo complessivo pari a 15 volte lo stanziamento originario **[Fig.1]**¹⁸. Al fondo *InvestEU* (che ha sostituito il fondo EFSI), il nuovo bilancio UE 2021-27 dedica 10,5 md, che consentono al fondo di erogare garanzie per 26,2 md (leva 2,5); a questi si aggiunge un’assunzione di rischio da parte delle istituzioni finanziarie partner di almeno il 25%, arrivando ad un totale di garanzie di 32,75 md., sulla base delle quali si innesta il *leverage* finanziario delle istituzioni finanziarie eroganti (leva 4,5): la *leva* complessiva del fondo *InvestEU* è quindi stimata prudenzialmente in almeno 11,2 volte¹⁹.

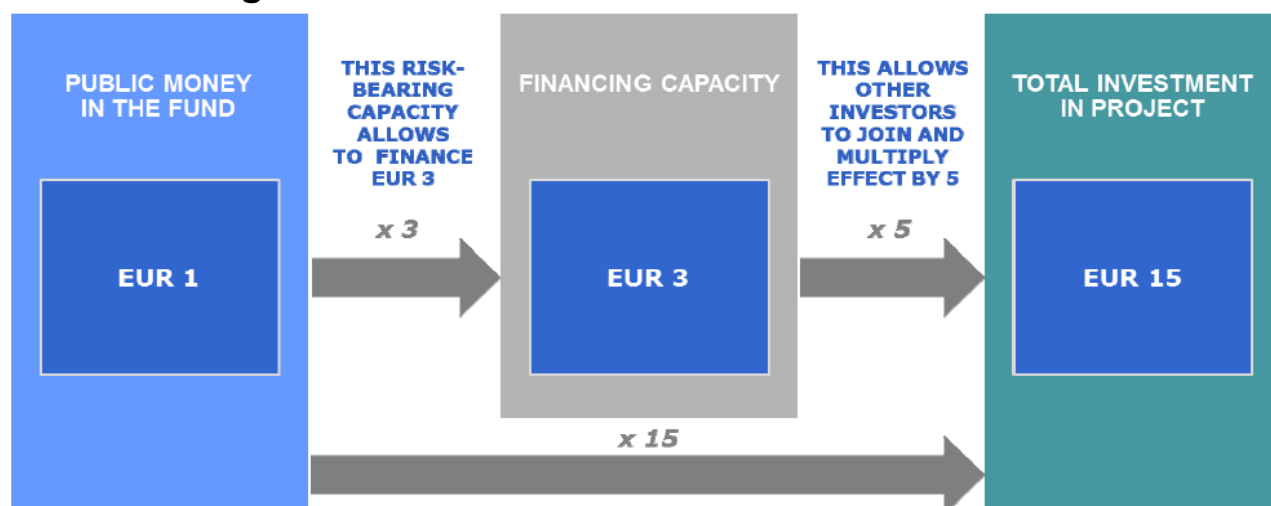
¹⁶ Un ruolo analogo e complementare veniva anche evocato dalla Commissione Europea per le ECA (*Export Credit Agencies*), nella loro duplice qualità di investitori, di garanti e di sottoscrittori di rischio a lungo termine. Esse possono infatti giocare un ruolo importante nel supportare investimenti *cross-border* all’interno della UE e nel sostenere le esportazioni di beni capitali al di fuori dell’Unione, ove le componenti di rischio sovranazionale (*sovereign risk*) esercitano forti impatti sugli investimenti a lungo termine. Cfr. European Commission, “*On Long-Term Financing of the European Economy*” SWD (2014) 105 final 23/3/2014, p.7

¹⁷ L’EFSI era finalizzato al finanziamento di progetti infrastrutturali e a sostegno delle PMI.

¹⁸ A fronte di garanzie di 21 md. il fondo si proponeva di erogare finanziamenti complessivi per 315 md., con un effetto “leva” pari a 15. La stima dell’effetto leva attribuito alle garanzie del EFSI era basata sull’evidenza storica di iniziative analoghe: la ricapitalizzazione della EIB nel 2012 aveva infatti dimostrato un effetto moltiplicativo pari a 18, e le garanzie su prestiti del fondo COSME avevano avuto un effetto moltiplicativo pari a 20. Cfr. European Commission, “*An Investment Plan for Europe*” COM (2014) 903 final (26/11/2014). CDP, in qualità di unico intermediario italiano abilitato, ha investito 9 md, mobilitando investimenti per 22 md complessivi nel periodo 2015-20.

¹⁹ Il moltiplicatore delle garanzie *InvestEU* è prudenzialmente stimato dalla Commissione in modo più conservativo rispetto a quello EFSI, per tenere conto del fatto che alcuni progetti di investimento del *Green Deal* hanno un potenziale di redditività prospettica inferiore e potrebbero registrare minore interesse da parte del settore privato.

Fig. 1 –L’EFFETTO MOLTIPLICATIVO DEL PIANO JUNCKER



Fonte: European Commission, *An Investment Plan for Europe* COM (2014) 903 final

Il contributo delle NPB alla mobilitazione e canalizzazione di risorse private sugli obiettivi del *Green Deal* appare quindi decisiva. L'impatto delle risorse UE è tanto maggiore ed efficace, quanto più ampio è il coinvolgimento delle NPB a livello nazionale, soprattutto nella fase di attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) collegati al NGEU. I vantaggi di canalizzare i finanziamenti del PNRR attraverso le NPB appare infatti efficiente sotto molteplici profili²⁰.

Sotto il profilo finanziario, l'intervento delle NPB consente di:

- calmierare il costo del capitale per gli investitori privati attraverso garanzie e co-partecipazione ai rischi (*risk-sharing*);
- esaltare l'effetto "leva" innestando sulle risorse erogate dai vari fondi europei un processo di moltiplicazione cumulativo, non solo diretto a valere sui fondi UE o attraverso la EIB, ma anche indiretto, attraverso le garanzie che ogni singolo Stato (*national cofinancing*) può concedere alle NPB e che queste ultime possono poi trasformare a loro volta in garanzie alle banche finanziatrici oppure in partecipazione al rischio (*risk-sharing*) attraverso fondi specializzati.

Sotto il profilo tecnico-operativo, le NPB, in ragione della loro vocazione e vicinanza territoriale, sono invece in grado di:

- perseguire logiche di investimento di lungo periodo attraverso una pluralità di strumenti finanziari²¹;

²⁰ Cfr. European Parliament, "New Financial Instruments and the Role of National promotional Banks" Directorate General for Internal Policies Policy Department D Budgetary Affairs (16/5/2016)

²¹ Oltre che attraverso la concessione di garanzie ed il finanziamento diretto di progetti, le NPB possono operare attraverso *investment platforms* o supportare strutture specializzate come ELTIF (*European Long-Term*

- condizionare i finanziamenti al perseguimento di obiettivi specifici e controllare gli stadi di avanzamento dei progetti finanziati;
- focalizzare gli interventi su iniziative che il mercato spontaneamente trascurerebbe (come ad esempio il finanziamento di PMI)²², innescando processi imitativi virtuosi da parte dei capitali privati;
- assistere i beneficiari sia nelle fasi istruttorie dei progetti che nelle successive fasi di implementazione.

Investment Funds), assumere partecipazioni o offrire garanzie sulla cartolarizzazione di crediti alle imprese (*securitization*)

²² La compensazione di eventuali market failures rappresenta una delle missioni principali affidate alle NPB ed è nel contempo una delle condizioni perché i loro finanziamenti sfuggano alla normativa europea sugli aiuti di Stato. Cfr. European Commission, “*Working Together for Jobs and Growth: The Role of National Promotional Banks (NPBs) in Supporting the Investment Plan for Europe*”, COM (2015) 361 final del 22/7/2015

3 Collocazione istituzionale e funzioni del Gruppo Invitalia

Il Gruppo Invitalia (la cui denominazione ufficiale è “*Agenzia Nazionale per l’Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d’Impresa S.p.A.*”) è una società per azioni partecipata al 100% dal Ministero dell’Economia e della Finanze (MEF) che rientra nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche²³. Il Gruppo assume l’attuale denominazione nel 2008²⁴, ma nasce nel 1999 (con la denominazione originaria di “*Sviluppo Italia S.p.A.*”) dalla fusione e riorganizzazione di molteplici enti e società pre-esistenti, con la missione di rilanciare lo sviluppo industriale nelle regioni del Sud Italia dopo la scomparsa della Cassa del Mezzogiorno²⁵.

Oggi Invitalia offre servizi alle Amministrazioni Pubbliche nella gestione dei fondi comunitari e nazionali; gestisce incentivi pubblici a favore di PMI e di imprese innovative; opera a supporto del Governo nel contrasto alle crisi industriali ed occupazionali; interviene nella gestione di interventi pubblici di bonifica e di riqualificazione (industriale ed ambientale) di aree di crisi ed ha assunto il ruolo di soggetto qualificato per il supporto alle Amministrazioni centrali e commissariali nella realizzazione di investimenti pubblici (dalla progettazione alla realizzazione delle opere) in attuazione dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) con Regioni ed Enti locali ubicati soprattutto nel Sud Italia²⁶.

Al Gruppo è anche attribuita la missione di favorire l’attrazione degli investimenti esteri in Italia²⁷ **[cfr. Box1]**. In quest’ambito, Invitalia assiste le imprese estere che vogliono avviare o espandere la propria attività nel nostro Paese sia nella fase preliminare di esplorazione e progettazione (analisi di contesto, valorizzazione degli incentivi, analisi di fattibilità), sia in quelle successive di strutturazione del *business* (opportunità localizzative, autorizzazioni, accesso a strumenti agevolativi, rapporti con la PA) e di insediamento²⁸.

²³ Invitalia è classificata dall’ISTAT come “*Ente produttore di servizi economici delle amministrazioni pubbliche*” e fa quindi parte dell’elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato secondo la Legge di contabilità e di finanza pubblica (art.1 c.3 L. n.196 31/12/2009). Cfr. Comunicato ISTAT 30/9/2019.

²⁴ Cfr. art 460 Legge Finanziaria 2007

²⁵ Cfr. D.lgs. n.1 del 9/1/1999 (“*Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società Sviluppo Italia*”), che disponeva la fusione in un’unica entità di: *RIBS* o *Risanamento Agro-Industriale Zuccheri S.p.A.* (strumento operativo del Ministero delle Risorse Agricole e Forestali); *FINAGRA* (promozione del settore agro-alimentare); *SPI (Società di Promozione e Sviluppo Industriale S.p.A.)*; *Insud S.p.A. (Società finanziaria nuove iniziative per il Sud S.p.A.*, per la promozione e sviluppo di imprese turistiche e termali); *Progetto Italia S.p.A.*; *IG o Imprenditorialità Giovanile S.p.A.*; *Itainvest* o *Italia Investimenti S.p.A.* (ex-GEPI o *Società per le Gestioni e le Partecipazioni Industriali*); *Investire Italia S.p.A.*. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/04/13/S-12016/p2>

²⁶ Cfr. DM 9/12/2014 art. 8-bis, modificato dal DM 23/3/2018. Il Decreto consente, nelle Regioni con cui sia stato sottoscritto un Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) per il rilancio di stabilimenti industriali di rilevanti dimensioni (Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) l’acquisizione da parte di Invitalia di un partecipazione di minoranza nel capitale. Invitalia può inoltre effettuare investimenti in titolo obbligazionari e rilasciare garanzie in favore dell’impresa partecipata. Per tali operazioni Invitalia utilizza le risorse finanziarie dal MISE nell’ambito dei Contratti di Sviluppo.

²⁷ Cfr. <https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/l-attrazione-degli-investimenti/>

²⁸ Cfr. <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/attraiamo-investimenti-esteri/i-servizi-per-le-imprese-straniere>

Invitalia si è di recente riorganizzata in *business units* (BU) nell'ambito delle quali le molteplici funzioni svolte dal Gruppo sono state raggruppate per aree di attività omogenee. Le cinque BU in cui si articola l'organizzazione di Invitalia sono le seguenti²⁹:

- **Incentivi e innovazione** all'interno della quale sono accentrate tutte le attività di gestione degli incentivi riguardanti "innovazione, energia e ricerca" operanti anche in altre strutture. Nell'ambito della BU sono operativi sia un *competence center* per le crisi industriali (in grado di coordinare sia l'accesso alle misure agevolative gestite dal Gruppo), sia l'attività di attrazione degli investimenti esteri (anch'essa accentrata nell'ambito della BU).
- **Investimenti pubblici** (in precedenza denominata "*Competitività, Infrastrutture e Territori*") che coordina tutte le attività di programmazione, gestione e controllo degli investimenti infrastrutturali e a cui è affidata anche l'attività di *Stazione Appaltante e Centrale di Committenza*. La BU fornisce servizi di: (a) *program management* e valutazione degli investimenti; (b) servizi amministrativi e legali collegati all'attività di servizio centrale di committenza; (c) servizi di analisi tecnica ed ingegneristica. La BU è responsabile dell'attuazione dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) con le Amministrazioni locali.
- **Beni culturali e turismo**, che gestisce l'intero processo di gestione degli investimenti infrastrutturali che richiedono competenze specialistiche in campo culturale e turistico.
- **Programmi operativi** (denominata in precedenza: *Programmazione comunitaria*) nell'ambito della quale sono accentrati tutte le attività di progettazione e gestione dei programmi operativi connessi alle politiche nazionali e ai programmi cofinanziati dall'Unione Europea. La BU coordina e gestisce tutte le fasi del processo operativo: (a) redazione e messa a punto dei programmi; (b) progettazione e attuazione degli interventi; (c) monitoraggio e controllo³⁰.
- **Affari legali e societari**, all'interno della quale è operativa anche una struttura dedicata ai servizi legali nei confronti della committenza esterna.

Box 1 – Invitalia: attrazione investimenti esteri³¹

Il Comitato Interministeriale per l'Attrazione degli Investimenti Esteri (CAIE) costituisce l'organo apicale del sistema di governance per l'attrazione degli investimenti esteri in Italia. Istituito con

²⁹ Cfr. Invitalia, *Bilancio consolidato 2020*, pp.51-52

³⁰ La *BU Programmi operativi* coordina anche la gestione delle attività di supporto alla ricostruzione delle aree colpite da calamità naturali e terremoti.

³¹ Fonti: https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/04/documento_conclusivo_-_cabina_di_regia_-_20.04.2021.pdf ; <https://www.mise.gov.it/index.php/it/caie>; https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/05/20210525_diplomazia_economica_italiana.pdf

decreto-legge del 12 settembre 2014 numero 133 e convertito dalla legge numero 164 dell'11 novembre 2014, il CAIE è presieduto dal Ministro dello Sviluppo Economico e riunisce i rappresentanti di MAECI, Ministero Economia e Finanze, Ministero della Pubblica Amministrazione, della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, con la **partecipazione regolare delle due agenzie nazionali ICE e Invitalia S.p.a.** Le linee strategiche annuali del CAIE sono fissate dalla Cabina di Regia per l'Internazionalizzazione. Il Comitato ha una duplice funzione: formulare proposte, sia normative che regolamentari, per rendere più efficaci le attività di attrazione degli investimenti esteri; monitorare e sostenere rilevanti progetti di investimenti esteri in Italia, con un significativo impatto in termini di crescita economica, occupazionale e di sviluppo tecnologico. In particolare, la valutazione di rilevanti progetti di investimenti esteri si avvale anche della possibilità per il CAIE di affidare un tutor ad hoc per gli investitori esteri, al fine di evitare la possibilità di dispersione dovuta alla molteplicità di interlocutori a vari livelli.

L'intero sistema AIE si articola in quattro fasi:

1	INVITALIA SPA PREDISPONE L'OFFERTA NAZIONALE D'INVESTIMENTO
2	ICE CREA IL PIANO PROMOZIONALE NAZIONALE
3	ICE SVOLGE ATTIVITÀ DI SCOUTING E INGAGGIO DEI POTENZIALI INVESTITORI ESTERI
4	INVITALIA SEGUE I CONTATTI E LE PROCEDURE BUROCRATICHE DEGLI INVESTITORI

Il CAIE ha individuato una strategia in materia di attrazione investimenti esteri sulla base delle indicazioni della Cabina di Regia per l'Internazionalizzazione. La strada da seguire è indicata nel documento strategico di policy "Un'Italia per l'impresa internazionale – Una strategia per attrarre" (febbraio 2021), che si basa sui seguenti punti:

- valorizzazione dell'offerta settoriale d'investimento, con un **posizionamento in comparti e funzioni ad alto potenziale;**
- ricerca di investitori attraverso la rete diplomatico-consolare e degli uffici e dei desk/unit per l'AIE di Agenzia ICE all'estero, avvalendosi – ove presenti – anche dell'assistenza degli uffici e delle strutture delle Camere di Commercio Italiane all'Estero;
- semplificazione normativa, regolamentare e procedurale, adottando misure mirate sugli aspetti più critici che incidono sugli investimenti a beneficio sia degli investitori esteri che nazionali;
- valorizzazione delle opportunità d'investimento, attraverso il coinvolgimento di competenze e strutture sul territorio;
- comunicazione – non solo presso la comunità degli investitori all'estero – ma anche nella percezione nazionale, per diffondere la consapevolezza del valore aggiunto che gli IDE apportano nei sistemi produttivi locali;
- governance, per rendere più efficace la collaborazione tra Amministrazioni ed Enti centrali e le Strutture regionali e locali.

Il documento strategico di *policy* del CAIE, in linea con le priorità delineate dal Next Generation EU e del PNRR, individua i settori chiave per lo sviluppo del settore produttivo:

- 1) **transizione energetica: energie rinnovabili, efficienza energetica, economia circolare ed idrogeno;**
 - 2) settori del Made in Italy (aerospazio, industria automobilistica, industria agroalimentare, meccanica, design e moda);
 - 3) valorizzazione degli asset pubblici (real estate e logistica, offerta culturale e turistica);
 - 4) offerta tecnologica: valorizzazione degli ecosistemi dell'innovazione e dei loro principali player (poli tecnologici, parchi scientifici, centri di R&S e università, smart archeological park) in cinque ambiti prioritari (ICT & digital, life sciences, meccanica avanzata e mecatronica, greentech, foodtech);
 - 5) offerta localizzativa: sistematizzazione di aree dismesse a disposizione di potenziali investitori esteri;
 - 6) l'audiovisivo: produzioni e coproduzioni cinematografiche internazionali nel nostro Paese.
-

4 La struttura del Gruppo

A fine del 2020, il Gruppo Invitalia si articola nelle seguenti partecipazioni di controllo³²: *Mediocredito Centrale-Banca del Mezzogiorno S.p.A. (MCC)*; *Invitalia Global Investment S.p.A (IGI)*; *Infratel S.p.A.* e *Invitalia Partecipazioni S.p.A.* [Fig.2].

Fig.2 – Struttura del Gruppo Invitalia (2020)



Infratel S.p.A. è una società strumentale, dedicata alla realizzazione e gestione di infrastrutture di telecomunicazioni collegate al programma di sviluppo della “banda larga” e della “banda ultra-larga”; **Invitalia Partecipazioni S.p.A.** opera come società veicolo per i residui processi di dismissione. Infine **Italia Turismo S.p.A.** e **Marina di Portico S.p.A.** sono attualmente in corso la dismissione.

Nel corso del 2021, Invitalia ha inoltre sottoscritto, su incarico del Governo italiano e con contributi in conto capitale del MEF (400 mln)³³, il 50% dell’aumento di capitale di **Arcelor Mittal InvestCo Italy S.p.A.**, società affittuaria dei rami d’azienda di ILVA (in amministrazione straordinaria). In quanto copartecipante al capitale³⁴, Invitalia ha assunto responsabilità di indirizzo e controllo sulla realizzazione del Piano di risanamento e riconversione della ex-ILVA, ridenominata **Acciaierie d’Italia Holding S.p.A.**, il quale prevede l’adozione di un forno

³² Cfr. Invitalia, “Bilancio consolidato 2020” pp. 11-12 <https://www.invitalia.it/>

³³ Cfr. D.L. n.142 del 16/12/2019 art. 1, conv. In L. n.5 del 7/2/2020 ed emendato dal D.L. n. 104 del 14/8/2020.

³⁴ Con Arcelor Mittal Holding srl e Arcelor Mittal SA

elettrico e la completa riconversione ad idrogeno dell'alimentazione energetica nell'arco del prossimo decennio³⁵.

Di specifico interesse operativo sono inoltre IGI e, soprattutto, MCC.

Invitalia Global Investment S.p.A (IGI) è un'istituzione finanziaria autorizzata ad agire come agenzia di credito all'esportazione per erogare finanziamenti, garantire crediti ed assicurare rischi non di mercato ai quali sono esposti, direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali nella loro attività di esportazione o di investimento in paesi qualificati ad alto rischio³⁶. Le garanzie di IGI possono essere rilasciate anche a favore di banche per crediti da esse concessi ad operatori nazionali o a controparti estere e i crediti vantati e gli impegni assunti da IGI sono garantiti dallo Stato. Così espressa, l'attività di IGI sembra sovrapporsi a quella a cui è istituzionalmente preposta SACE. La funzione di IGI è però molto particolare e parallela a quella svolta da SACE. Invitalia Global Investment S.p.A. viene infatti istituita nel 2017³⁷, dopo la riapertura delle relazioni commerciali tra Italia ed Iran e funge da veicolo per operazioni che per SACE (allora parte del Gruppo CDP e quindi indirettamente partecipata anche da azionariato privato) sono eccessivamente rischiose in ragione soprattutto del regime sanzionatorio a cui l'Iran era precedentemente sottoposto³⁸. Nel caso di IGI, la capogruppo Invitalia S.p.A. non esercita tuttavia alcuna attività di direzione e coordinamento, in quanto tutte le attività rilevanti svolte dalla società sono regolate da specifici provvedimenti amministrativi e sono soggette a direttive emanate direttamente dal Governo³⁹.

³⁵ Cfr. D.Palmiotti, "Acciaio all'idrogeno entro dieci anni. Nuovo piano da 4,7 miliardi per l'ex-Ilva", Il Sole 24 Ore (13/12/2021). Per le caratteristiche tecniche della riconversione si rinvia a: M.Leonardi, G.Novati, "Taranto, la produzione di acciaio primario nella sfida della decarbonizzazione", ECCO Climate (Dicembre 2021)

³⁶ La qualifica di "alto rischio" è conforme a quella del GAFI-FATF (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale o Financial Action Task Force).

³⁷ Cfr. L. n. 205 del 27/12/2017 ("Bilancio di previsione dello Stato per il 2018 e bilancio pluriennale 2018-20") cfr. Invitalia, "Bilancio consolidato 2017" pp.9-10.

³⁸ A seguito dell'accordo sul nucleare iraniano, denominato Piano d'Azione Congiunto Globale (JCPOA) sottoscritto nel luglio 2015 da 6 paesi (P5+1) su iniziativa dell'amministrazione Obama, nel gennaio 2018, è stato sottoscritto un *Master credit agreement* (accordo quadro di finanziamento) tra Invitalia Global Investment e le banche iraniane *Bank of Industry and Mine* e *Middle East Bank* che regola le condizioni generali dei futuri contratti di finanziamento nei settori petrolifero e del gas, della generazione di energia elettrica, delle infrastrutture e delle costruzioni, delle industrie chimica, petrolchimica e metallurgica per un ammontare complessivo di 5 mld di euro (https://www.repubblica.it/economia/2018/01/11/news/italia-iran_accordo_per_5_miliardi_di_finanziamenti_con_garanzie_sovrane-186289611/). Successivamente, nel luglio 2018, l'amministrazione Trump si è unilateralmente ritirata dal JCPOA e ha ripristinato le sanzioni economiche contro l'Iran. Nel febbraio 2021, la nuova amministrazione Biden ha infine riavviato i colloqui con l'Iran.

³⁹ "Entro il 30 giugno di ogni anno, il CIPE, su proposta del MEF, sentito il Ministero degli Affari Esteri, delibera il piano previsionale degli impegni finanziari e assicurativi assumibili da Invitalia Global Investment, nonché i limiti globali degli impegni assumibili in garanzia dallo Stato (...). Con DPCM, su proposta del MEF, di concerto con il MISE, sentito il Ministro per gli Affari Esteri, viene definito l'ambito di applicazione dell'operatività di Invitalia Global Investment (...) tenuto anche conto delle funzioni e delle operatività svolte da SACE S.p.A.". Cfr. Invitalia, *Bilancio consolidato 2017* pp. 9-10

Mediocredito Centrale-Banca del Sud (MCC)

Invitalia S.p.A. ha acquisito Mediocredito Centrale (MCC) da Poste Italiane nell'agosto 2017. Dal 2020, MCC detiene a sua volta il 96,8% del capitale della Banca Popolare di Bari (BPC), sulla quale MCC (ma non Invitalia) esercita funzioni di direzione e coordinamento⁴⁰.

Mediocredito Centrale nasce come ente pubblico nel 1952 con la denominazione originaria di *Istituto Centrale di Credito a Medio Termine alle Medie e Piccole Imprese*⁴¹ dedicato al finanziamento agevolato degli istituti regionali di mediocredito e degli istituti di credito a medio-termine; viene poi trasformato in S.p.A nel 1994 e privatizzato nel 1999⁴². Nel 2011 assume la denominazione di *Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale*⁴³.

La strategia del gruppo MCC *“mira a costituire un distretto finanziario al servizio dei territori di elezione orientato allo sviluppo delle economie di comunità e alla crescita del Mezzogiorno tramite la gestione del credito, la garanzia, i servizi e la finanza”*⁴⁴. MCC è cioè un gruppo bancario dedicato principalmente al sostegno delle PMI mediante l'erogazione di finanziamenti e la gestione di fondi di garanzia pubblici, sulla promozione e gestione di interventi infrastrutturali e su interventi di finanza complementare agli incentivi pubblici. MCC si caratterizza quindi come una banca di sviluppo regionale (RDB) di secondo livello, territorialmente focalizzata sul Meridione d'Italia.

MCC opera a sostegno del sistema produttivo attraverso molteplici strumenti:

- il finanziamento di PMI localizzate sul territorio nazionale (con prevalenza nel Mezzogiorno) anche attraverso partnership strategiche;
- la promozione ed il sostegno degli interventi infrastrutturali;
- la finanza complementare agli incentivi pubblici per le imprese;
- la gestione di agevolazioni pubbliche a favore delle imprese.

A fine 2020 il totale delle attività di MCC ammontava a 3,7 mld., di cui 2,1 erano crediti verso clientela; la raccolta si componeva di depositi da clientela per 1,6 mld e per 549 mln di titoli obbligazionari⁴⁵.

⁴⁰ Le funzioni di controllo e coordinamento non risalgono invece alla capogruppo Invitalia S.p.A. *“in quanto, sulla base di un parere legale per la corretta contabilizzazione del D.L. n.142/2019, si è stabilito che non ricorrono le condizioni per configurare un controllo di Invitalia sulle partecipazioni acquisite direttamente o indirettamente con i contributi messi a disposizione dalla suddetta norma, in quanto la Capogruppo non è esposta al rischio di perdite da tale investimento né può ricavarne utili. Conseguentemente detta partecipazione e le sue controllate non rientrano nel bilancio consolidato dell'Agenzia”*. Cfr. Invitalia, cit., p. 11 cit.

⁴¹ Cfr. L. n.949/1952.

⁴² Ceduto dal Ministero del Tesoro a Banca di Roma (poi Capitalia) e successivamente (2007) confluito nel Gruppo Unicredit, in seguito alla fusione di Capitalia con quest'ultimo.

⁴³ La nuova denominazione viene assunta a seguito dell'acquisto di MCC da parte di Poste Italiane S.p.A. nel settembre 2011, acquisizione che dà seguito alla L. 191/2009 con la quale si istituiva di una banca dedicata al finanziamento di investimenti nel Mezzogiorno e a favore di PMI. La nuova BDM-MCC diventa operativa nel febbraio 2012.

⁴⁴ Mediocredito Centrale, *“Bilancio consolidato 2020”*, p. 74.

⁴⁵ Mediocredito Centrale, *“Bilancio consolidato 2020”*

Nel 2019, alla capogruppo MCC è stato anche assegnato il ruolo istituzionale e industriale per la creazione di un Distretto Finanziario del Sud⁴⁶ che, nel giugno del 2020, ha trovato un primo momento di realizzazione con l'acquisto da parte di MCC del 96,8% del capitale di Banca Popolare di Bari (BPB)⁴⁷. La creazione del Distretto Finanziario del Sud (elemento centrale del Piano industriale MCC 2021-23) ha l'obiettivo di :

- promuovere la collaborazione e le sinergie di costo tra banche e istituti finanziari del Sud Italia;
- abilitare gli investimenti evolutivi
- collegare la comunità del Mezzogiorno mediante partnership pubblico-privato senza scopo di lucro nell'ecosistema finanziario.

MCC gestisce inoltre due importanti veicoli pubblici di agevolazione e di garanzia pubblica: il *Fondo di Garanzia per le PMI* e il *Fondo per la Crescita Sostenibile*. **[Box 2]**.

Box 2 – I principali fondi di garanzia e di agevolazione gestiti da MCC per conto dello Stato

Il Fondo di Garanzia per le PMI (FGPMI). Il fondo è gestito da MCC e garantisce tutte le operazioni finanziarie concesse da banche o da altri intermediari finanziari abilitati a PMI e professionisti (ma ad esclusione di altre attività finanziarie). Le garanzie sono un'agevolazione del MISE (finanziata anche con risorse europee) e coprono un massimo dell'80% dell'importo dell'operazione e fino ad un ammontare massimo di 2,5 mln per beneficiario. Il Fondo può garantire sia direttamente l'operazione finanziaria (garanzia "diretta") sia controgarantendo/assicurando un altro intermediario che garantisce le operazioni in prima istanza. Nel corso del 2020, l'attività del Fondo si è sviluppata soprattutto per effetto delle misure emergenziali di sostegno alle imprese a fronte della pandemia da Covid19 previste dai D.L. "Cura Italia"⁴⁸, "Liquidità"⁴⁹ e "Rilancio"⁵⁰, che hanno esteso la platea dei soggetti finanziabili e ampliato le modalità operative del fondo⁵¹. A seguito della crisi pandemica, i finanziamenti e le agevolazioni gestite da MCC attraverso il Fondo Centrale di Garanzia hanno assunto (in parallelo

⁴⁶ D.L. n.142/2019 (conv. in L. n.5/2020)

⁴⁷ L'acquisizione del controllo di BPB da parte di MCC si è concretizzata nell'ottobre 2020 con la conclusione della gestione commissariale di quest'ultima e l'assunzione, da parte di MCC, della funzione di direzione e controllo su BPB e sulle sue controllate (CR di Orvieto, BPBroker e altre società veicolo di cartolarizzazioni).

⁴⁸ Decreto "Cura Italia" D.L. n.18 del 18/3/2020

⁴⁹ Decreto "Liquidità", D.L. n.23 del 8/4/2020 conv. in L. n.40 del 5/6/2020.

⁵⁰ Decreto "Rilancio", D.L. n.34 del 19/5/2020 conv. In L. n.77 del 17/7/2020. Con il D.L. "Rilancio" si prevede che possano essere assunti impegni anche a fronte di autorizzazioni di spesa pluriennali a carico del bilancio dello Stato.

⁵¹ Il D.L. "Liquidità" ha previsto l'ammissibilità di finanziamenti (nel limite massimo di 30mila euro) anche a persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni, di soggetti che esercitano alcune delle attività ausiliarie dai servizi finanziari e delle attività assicurative e di Enti non commerciali (compresi enti del terzo settore e religiosi). E' stato inoltre disposto che, su queste operazioni, non fosse effettuata alcuna valutazione del merito di credito dei beneficiari e che, per le operazioni fino a 30mila euro, l'autorizzazione del Fondo fosse automatica.

a quelli erogati da SACE), un ruolo centrale nell'intervento pubblico a sostegno dell'economia⁵². In quest'ambito il Fondo di Garanzia per le PMI ha garantito nel 2020 un volume di finanziamenti pari a 124,4 mld (+534,8% sul 2019), di cui un quinto indirizzato alle imprese del Mezzogiorno (25,8 mld).

Il Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)⁵³ è un fondo istituito dal MISE e amministrato da MCC⁵⁴ nell'ambito della propria attività di gestione di incentivi e di strumenti finanziari per conto dello Stato. Il FCS è destinato al finanziamento di programmi e interventi *“con impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo”* con le seguenti priorità⁵⁵: (a) supporto di progetti di R&S e innovazione; (b) il rafforzamento della struttura produttiva; (c) la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero (in raccordo con le azioni intraprese da ICE); (d) progetti speciali di riqualificazione di specifiche aree tecnologiche-produttive strategiche per la competitività del Paese.

⁵² Con il Decreto Liquidità sono state deliberate del Governo diverse iniziative urgenti a sostegno della liquidità delle imprese con l'obiettivo di contrastare gli effetti negativi della pandemia da Covid-19 sul tessuto socio-economico nazionale. Per favorire l'accesso al credito e sostenere la continuità aziendale sono state emanate disposizioni relative del Fondo Centrale di Garanzia (FCG), amministrato da Mediocredito Centrale (MCC) per le PMI (a garanzia di finanziamenti fino a 800mila euro) e SACE per le imprese maggiori (a garanzia di operazioni fino a 5 mln di euro).

Cfr. D.L. n.23 del 8/4/2020 conv. in L. n.40 del 5/6/2020.

⁵³ Il *Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS)* è la ridenominazione del previgente *Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT)* deciso contestualmente alla riforma degli incentivi alle imprese realizzato con il Decreto "Crescita" del 2012 (D.L. n.83 22/6/2012).

⁵⁴ Nel caso del FCS, MCC opera come capofila di un RTI composto da 7 banche e dal CNR.

⁵⁵ Cfr. MISE D.M. 8/3/2013

5 Invitalia come leva strategica del PNRR per il Sud

Il PNRR (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*)⁵⁶ è il piano adottato dal governo per attivare il dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo (RRF), cioè 122,6 mld di prestiti e 68,9 mld di sussidi. Ai 191,5 mld del RRF si aggiungono anche il programma europeo ReactEU⁵⁷ (13 mld) e il Fondo Complementare (30,6 mld) disposto dal governo italiano e finanziato via Bilancio Pubblico (primavera del 2021)⁵⁸. Complessivamente il PNRR mobilita 205 mld da allocare entro 2023 e da impiegare entro il 2026⁵⁹.

Come noto, il PNRR si articola in 6 missioni (indicate dalla lettera M), a loro volta suddivise in 16 componenti (lettera C) e in 133 linee di investimento. Il PNRR indica genericamente che il 40% delle risorse complessive viene indirizzata al Meridione, ma non ne esplicita la suddivisione per missioni, che viene invece indicata in una tabella pubblicata a parte sui siti del Governo⁶⁰. **[Tab. 1]**

Tab. 1 – PNRR (aprile 2021) Distribuzione delle risorse destinate al Sud per “missioni” (2021-26)

	PNRR Sud			PNRR	
	mld €	% su tot. missione	% su tot. stanziato	mld €	% su tot. stanziato
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	14,6	36,1%	17,9%	40,4	19,7%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	23,0	34,3%	28,2%	67,1	32,7%
M3 Infrastrutture e mobilità sostenibile	14,5	53,2%	17,8%	27,3	13,3%
M4 Istruzione e ricerca	14,6	45,7%	17,9%	32,0	15,6%
M5 Inclusione e coesione	8,8	39,4%	10,8%	22,4	10,9%
M6 Salute	6,0	37,0%	7,4%	16,2	7,9%
TOTALE NGEU+FC	81,6	39,7%	100,0%	205,3	100,0%

Fonte: ns elaborazione su dati PNRR e Legge di Bilancio 2021

Il PNRR dichiara di destinare quindi alle otto regioni del Meridione 81,6 mld (sui complessivi 205 mld disponibili)⁶¹. Stando alle stime governative, dei quasi 82 mld complessivamente

⁵⁶ Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza # Next Generation Italia. “Italia Domani” (aprile 2021) https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_InvestimentiProgrammazioneComplementare.pdf

⁵⁷ Il pacchetto di finanziamenti NextGeneration EU (NGEU) include sette diversi programmi dei quali il più ampio è il Recovery and Resilience Fund (RRF) di 650 mld (di cui 312 di grants e 360 di prestiti). Il ReactEU è uno dei programmi del NGEU (di 47,5 mld complessivi) finalizzato a fronteggiare gli impatti economici negativi della pandemia Covid-19 e spendibile entro il triennio 2021-23 (diversamente dalle risorse RRF, il cui orizzonte di attuazione si estende invece al 2026).

⁵⁸ Il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR è stato varato con il D.L. n.66 del 6/5/2021. Cfr. <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D21059a.Pdf>. Oltre ai fondi NGEU+ReactEU+Fondo Complementare saranno inoltre disponibili i fondi europei della coesione (SIE.PON, FEARS) e gli stanziamenti della Legge di Bilancio 2021 fino a un totale complessivo cumulato pluriennale di 315 mld.

⁵⁹ Il pacchetto di finanziamenti NextGeneration EU (NGEU) include sette diversi programmi dei quali il più ampio è il Recovery and Resilience Fund (RRF) di 650 mld (di cui 312 di grants e 360 di prestiti). Il ReactEU è uno dei programmi del NGEU (di 47,5 mld complessivi) finalizzato a fronteggiare gli impatti economici negativi della pandemia Covid-19 e spendibile entro il triennio 2021-23 (diversamente dalle risorse RRF, il cui orizzonte di attuazione si estende invece al 2026).

⁶⁰ Cfr. PNRR (aprile 2021) p. 37

⁶¹ Nelle comunicazioni del 25 aprile 2021 è stata pubblicata una tabella in cui viene riportato il riparto delle risorse per il Sud tra le sei missioni del PNRR, incluse le risorse del Fondo complementare, ripresa dal sito del Ministero

destinati al Mezzogiorno, il 28,2% (23 mld) è allocato alla “*rivoluzione verde e transizione economica*” (M2) ed il 17,8% (14,5 mld) a “*infrastrutture e mobilità sostenibile*” (M3). Ufficialmente, quasi metà dei finanziamenti del PNRR destinati al Sud è quindi concentrata su investimenti definiti “*verdi*” e “*sostenibili*”.

Un’analisi in profondità consente tuttavia di identificare solo un numero molto ristretto di progetti specificamente destinati al Sud⁶²: nel PNRR e nel FC, vi sono solo 65 progetti (su 187) esplicitamente o implicitamente localizzabili nel Mezzogiorno, con un’allocazione di risorse pari al 16% del totale (non il 40%).

Tab. 2 – PNRR e FC (aprile 2021) – Stima investimenti al Sud

	PNRR Sud (mln €)			PNRR Totale (mln €)	% Sud % a+b su tot.
	Indicazione esplicita (a)	Indicazione implicita (b)	Senza indicazioni		
M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	2.531	1.152	45.958	49.641	7,4%
M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	3.747	3.967	61.361	69.075	11,2%
M3 Infrastrutture e mobilità sostenibile	11.050	2.598	16.698	30.346	45,0%
M4 Istruzione e ricerca	3.806	1.308	27.773	32.887	15,6%
M5 Inclusione e coesione	1.075	3.100	16.053	20.228	20,6%
M6 Salute	0	1.001	17.512	18.513	5,4%
TOTALE PNRR+FC	22.209	13.126	185.355	220.690	16,0%

Fonte: G.Viesti (2021) su dati PNRR e Legge di Bilancio 2021

Nell’ambito degli stanziamenti esplicitamente destinati dal PNRR al Mezzogiorno (22,2 mld), la missione 3 (“*infrastrutture e mobilità sostenibile*”) è la più consistente (11 mld) e appare concentrata quasi esclusivamente sul potenziamento e l’ammodernamento della rete ferroviaria (Alta Velocità e linee regionali); la missione 2 (“*rivoluzione verde e transizione economica*”) ha una dimensione molto più contenuta (3,7 mld) ed è per l’80% concentrata, da una parte, su infrastrutture per la produzione e distribuzione di energie rinnovabili (*idrogeno* e *smart grid* = 1,4 mld) e, dall’altra, su investimenti per limitare la dispersione delle risorse idriche (1,3 mld). Anche di queste cifre, tuttavia, solo il 75% è integralmente conteggiabile come “*verdi*” (8,2 su 11 mld). **[Tab 3].**

per il Sud e la coesione Territoriale (MIST). Cfr. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_Mezzogiorno.pdf e <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/schede/sud-pnrr-a-cosa-serviranno-82-miliardi/>

⁶² Cfr. G.Viesti, “*Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno*”, Forum Disuguaglianze Diversità (6 luglio 2021)

Tab. 3 – PNRR (aprile 2021) – Interventi espressamente destinati al Sud per le “missioni” M2 ed M3

					PNRR Sud		
					mln €	di cui: climate tag	% su tot. stanziato
M2	PNRR	C2	2.1	Rafforzamento Smart grid	1.444	1.444	40,0%
		C2	3.1	Produzione idrogeno in aree industriali dismesse	250	250	50,0%
		C2	4.1	Rafforzamento mobilità ciclistica	300	300	50,0%
	FC	C2	4.4	Treni verdi - servizio universale	148	148	4,1%
		C2	4.4	Rinnovo flotte bus	300	300	
		C4	4.1	Infrastrutture idriche primarie	900	360	45,0%
		C4	4.2	Riduzione perdite idriche	405	162	45,0%
	Totale					3.747	2.964
M3	PNRR	C.1	1.1	Alta Velocità passeggeri e merci verso il Sud	4640	4640	100,0%
		C.1	1.1	Stazioni del Sud	700	700	
		C.1	1.3	Connessioni diagonali	1070	1070	67,7%
		C.1	1.7	Elettrificazione e resilienza ferrovie del Sud	2400	960	100,0%
	FC	C.1		Rafforzamento linee ferroviarie regionali	1240	496	
	FC	C.1		Sicurezza Autostrada A24-A25	1000	400	
	Totale					11.050	8.266

Fonte: G.Viesti (2021) su dati PNRR e Legge di Bilancio 2021

L'analisi di dettaglio mostra quindi che solo una parte (16% anziché 40%) dei finanziamenti destinati al Sud sono già allocati: poiché questi ultimi sono infatti investimenti collegati a progetti disegnati a livello nazionale, se ne deduce che il residuo 26% (47 su 82 mld) dovrà essere attivato da iniziative progettuali promosse a livello locale nell'ambito delle otto regioni meridionali.

Il ruolo di un'istituzione pubblica come Invitalia-MCC focalizzata sulle specifiche esigenze del Sud appare quindi strategico, anche tenendo conto del fatto che le risorse mobilizzabili nel Mezzogiorno non si limitano al PNRR e che si rende necessaria un'attenta azione di regia per ottimizzare l'utilizzo integrato di tutte le forme di finanziamento potenzialmente disponibili.

Oltre ai fondi del PNRR e del Fondo complementare, concorrono infatti al finanziamento degli investimenti per il Mezzogiorno anche i fondi UE assegnati all'Italia per le politiche di coesione da attuare attraverso i fondi strutturali del FESR (*Fondo Europeo di sviluppo Regionale* o anche ERDF, *European Development Regional Fund*)⁶³, del FSE (*Fondo sociale Europeo*)⁶⁴ e della CTE (*Cooperazione Territoriale Europea*)⁶⁵, le risorse per il cofinanziamento nazionale di tali programmi ⁶⁶, oltre al *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per la programmazione 2021-*

⁶³ Cfr. https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/erdf/

⁶⁴ Cfr. <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=it>

⁶⁵ Cfr. <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/la-cooperazione-territoriale-europea/>

⁶⁶ Si tratta di 37,3 mld a prezzi 2028 (42 a prezzi correnti) a cui si aggiungono 39 mld di cofinanziamento nazionale per il periodo 2021-2030 stanziati con la Legge di Bilancio per il 2021 (L. n.178/2020 art. 1 cc.51-57)

2027 (FSC)⁶⁷. Complessivamente si tratta di circa 22 mld annui addizionali nel periodo 2021-27. Tenendo conto anche di questi stanziamenti, al Sud Italia sarebbero quindi destinati nei prossimi sei anni (tra PNRR e fondi di coesione e sviluppo vari) finanziamenti complessivi di circa 36 mld annui (13,7 del PNRR+22 Fondi vari). Se, per ipotesi, venisse applicato a queste risorse il criterio europeo (che ne destina almeno il 30% del proprio bilancio ad investimenti “verdi”) si può stimare che **le risorse destinabili specificamente alla transizione energetico-climatica delle regioni del Sud Italia potrebbero essere dell'ordine di poco meno di 11 mld annui**, dei quali in media, solo 1,8 mld medi annui (11mld/6 anni) appaiono già destinati dal PNRR alla missione 2 (*“rivoluzione verde e transizione ecologica”*) ed alla missione 3 (*“infrastrutture e mobilità sostenibili”*) **[Tab.3]**, mentre rimangono da allocare alle medesime missioni **i residui 9 mld annui**.

Gli investimenti al Sud sono una priorità nazionale. Il *Piano Sud 2030*, presentato dal precedente Governo poco prima dell'esplosione dell'emergenza sanitaria⁶⁸ rilevava che la spesa complessiva per investimenti al Sud nel corso del decennio 2008-2018 si è più che dimezzata (passando da 21 a 10,3 mld) aumentando il già notevole divario di spesa rispetto al Cento-Nord (passato da 40,7 a 24,2 mld). Della spesa nazionale complessiva in conto capitale, la componente pubblica rappresenta infatti solo il 22,5%, molto al di sotto del peso del Sud in termini di popolazione (34%)⁶⁹. La sistematica contrazione degli investimenti pubblici e privati nel Mezzogiorno non ha peraltro trovato adeguata compensazione neppure nelle risorse stanziare dall'Unione Europea (che, anziché “aggiungersi” si sono andate in parte sostituendo alla spesa pubblica ordinaria): l'utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) si è ad esempio contratto nel decennio da 4,2 a 1.2 mld., configurando un processo di vera e proprio definanziamento del Sud Italia. Un adeguato utilizzo dei fondi del PNRR può consentire un riequilibrio strategico del divario accumulato e costituire un significativo volano di sviluppo per l'intero Paese⁷⁰.

⁶⁷ La Legge di Bilancio per il 2021 (L. n.178/2021 cc.177-178) stanziava una dotazione aggiuntiva al FSC di 50 mld . e prevede un ulteriore stanziamento di 23 mld con la Legge di Bilancio per il 2022. Sulle risorse del Fondo vige un vincolo di destinazione al Sud dell'80%.

⁶⁸ Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, *“Piano Sud 2030”* (febbraio 2020)

⁶⁹ A correzione di tale anomalia, la Legge di Bilancio 2020 ha adottato la c.d. “clausola del 34%”, rafforzando la clausola precedente (art.7bis c.2 D.L. n.243 29/12/2016) e stabilendo che *“ogni ripartizione di fondi, comunque denominati, finalizzati alla crescita ed al sostegno degli investimenti da assegnare all'intero territorio nazionale che non abbiano criteri o indicatori di attribuzione, deve essere disposta ex-ante in conformità all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle otto regioni meridionali un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale almeno proporzionale alla popolazione di riferimento”*. Cfr. Piano Sud 2030 p.6.

⁷⁰ Il Rapporto SVIMEZ 2020 stima che, con l'applicazione della clausola del 34% gli impatti sul Pil e sulla produttività migliorano significativamente rispetto all'applicazione della ripartizione storica (20%) sia nel Mezzogiorno sia con riferimento al dato nazionale. La maggiore incidenza degli investimenti al Sud produce infatti nell'area una crescita più sostenuta sia del Pil (5,5% anziché 2,7%) che della produttività (1,6% anziché 0,5%) e genera processi moltiplicativi virtuosi anche a livello nazionale (crescita del Pil al 4,4% anziché al 4%; aumento produttività del 1,3% anziché 1,1%). Un impatto ancora più rilevante è stimato nell'ipotesi di destinazione al Sud del 50% delle risorse disponibili. Le simulazioni mostrano quindi che una maggiore concentrazione degli investimenti nel Mezzogiorno

Il *Piano Sud 2030* conteneva anche utili indicazioni in merito alle priorità ecologiche per il Mezzogiorno⁷¹ che potrebbero essere assunte come linee guida per quella parte degli investimenti “verdi” destinati al Sud non preallocata nell’ambito del PNRR (9 mld annui). Una strategia “verde” per il Sud dovrebbe infatti partire dal riconoscimento del ruolo svolto nell’economia delle regioni meridionali dall’agricoltura e dalla filiera agroalimentare, che pesa per oltre il 30% del valore aggiunto del settore a livello nazionale (con oltre 341mila imprese attive, di cui 34mila nel comparto della trasformazione alimentare⁷²) e nell’ambito del quale il comparto dell’innovazione *biotech* ha mostrato un notevole potenziale di sviluppo ed una capacità di coniugare crescita produttiva e rispetto di standard ambientali in molteplici comparti (salute, agricoltura, zootecnia, genomica, proteomica ecc.). Altrettanto importanti sono l’infrastrutturazione del territorio finalizzata alla mitigazione dei rischi sismici ed idrogeologici (in considerazione dell’elevata fragilità e l’esposizione al rischio di catastrofi naturali)⁷³, l’efficientamento della rete idrica (afflitta da dispersioni superiori al 40%) ed il potenziamento della gestione dei rifiuti urbani (in ragione dell’ancora elevata percentuale conferita in discarica). Come nel resto del Paese, appare decisiva la transizione ad un’economia a bassa emissione di carbonio⁷⁴, che al Sud richiede in primo luogo una capillare azione di sostegno e di assistenza alle PMI, ma che si materializza anche in progetti di riconversione di imponente rilevanza industriale e di altrettanto grande impatto simbolico come il risanamento e la bonifica delle acciaierie ex-ILVA di Taranto (ora Acciaierie d’Italia)⁷⁵, di cui lo Stato, attraverso Invitalia, è divenuto di recente azionista di riferimento.

Nell’ambito del processo di attuazione del PNRR e di sostegno alla transizione climatica al Sud, Invitalia può quindi svolgere un ruolo chiave su diversi piani⁷⁶:

- (a) come soggetto attuatore di politiche industriali (ad esempio attraverso interventi di sostegno al tessuto efficientamento energetico ecc.). In quest’ambito, il supporto di

non solo favorisce la convergenza e la coesione territoriale, ma tendono anche a traslarsi in una maggiore crescita complessiva del Paese. Cfr. Rapporto Svimez 2020, *“L’Italia diseguale di fronte all’emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione”* (novembre 2020) pp.54-56

⁷¹Nel *Piano Sud 2030*, le priorità “ecologiche” si collocano nel più ampio ambito di 5 grandi missioni strategiche: (1) *“Sud rivolto ai giovani”* (filiera dell’istruzione, lotta alla povertà educativa minorile, riattivazione della mobilità sociale, riduzione delle disuguaglianze); (2) *“Sud connesso ed inclusivo”* (ammodernamento delle infrastrutture materiali e sociali); (3) *“svolta ecologica per il Sud”* (*Green Deal* per il Sud e aree interne, mitigazione cambiamenti climatici, applicazione Agenda ONU 2030); (4) *“Sud frontiera dell’innovazione”* (trasferimento tecnologico, reti tra ricerca e impresa, nuova strategia industriale); (5) *“Sud e Mediterraneo”* (apertura internazionale, rafforzamento Zone Economiche Speciali, cooperazione allo sviluppo).

⁷² I dati sono relativi al 2018

⁷³ Il *Piano Sud 2030* prevedeva la tutela e riforestazione di 11 mln di ettari, pari al 35% della superficie nazionale.

⁷⁴ Cfr. M.Leonardi, G.Novati, *“Clima e sviluppo: una strategia industriale”*, ECCO Climate (Novembre 2021)

⁷⁵ Cfr. M.Leonardi, G.Novati, *“Taranto, la produzione di acciaio primario nella sfida della decarbonizzazione”*, ECCO Climate (Dicembre 2021). Altrettanto simbolicamente importante è la riconversione degli impianti ENI di Gela nella più grande bio-raffineria d’Europa <https://www.eni.com/it-IT/attivita/italia-gela-la-bio-raffineria.html>

⁷⁶Cfr. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/306/601/INVITALIA.pdf

programmi diretti di sviluppo orientato alle filiere produttive (ad esempio in tema di transizione ambientale delle imprese, dell'agro-alimentare, della componentistica, della mobilità sostenibile e dell'automotive⁷⁷). L'impatto sistemico del PNRR dipende infatti in modo cruciale da questa capacità di connessione trasversale dei progetti.

(b) Come soggetto che assiste le amministrazioni pubbliche nella programmazione e gestione dei programmi comunitari attraverso la gestione unitaria di progetti appartenenti a diversi bacini complementari di finanziamento (coesione nazionale, coesione UE, RRF); il supporto di *program management* (gestione dei progetti per risultato, rendicontazione, monitoraggio avanzamento progettuale)⁷⁸.

(c) Come stazione appaltante e centrale di committenza per gli investimenti pubblici⁷⁹.

Questo ruolo di supporto, di canalizzazione e di valorizzazione progettuale delle risorse disponibili per il Mezzogiorno è tanto più importante quanto più l'autonoma capacità di progettazione e di spesa delle Pubbliche Amministrazioni del Sud appare spesso lacunosa e limitata⁸⁰.

Rilevante, in quest'ambito, si è rivelata soprattutto l'esperienza dei *Contratti Istituzionali di Sviluppo* (CIS) per l'attuazione di investimenti pubblici, nell'ambito dei quali Invitalia è stata in grado di⁸¹:

- assistere le Amministrazioni negli adempimenti amministrativi necessari
- standardizzare le procedure di selezione e di appalto
- garantire l'impegno delle risorse nei termini previsti
- implementare le eventuali novità normative
- digitalizzare il processo di gestione del ciclo di realizzazione degli investimenti.

Lo strumento dei *Contratti di Sviluppo* si è rivelato utile anche per attivare nel Mezzogiorno investimenti privati riguardanti in gran parte attività manifatturiere riconducibili a grandi imprese e a gruppi multinazionali operanti in settori avanzati. In quest'ambito, i *Contratti di*

⁷⁷ Il riferimento all'automotive è esemplificativo giacché le direttrici di cambiamento del settore (elettrificazione, digitalizzazione, car-sharing, guida autonoma ecc.) impattano l'intera catena del valore e richiedono un supporto sistemico sia sul piano progettuale e industriale (ricerca, competenze ecc.), sia sul piano finanziario (finanziamenti a lungo termine, incentivi, equity).

⁷⁸ Invitalia ha sviluppato competenze specifiche di *program management* degli investimenti pubblici e fornisce servizi di committenza ausiliaria, di ingegneria, e di supporto tecnico-finanziario. Cfr. D.L. n.1/2021 art. 55bis

⁷⁹ Invitalia è identificata come "centrale di committenza e stazione appaltante qualificata" secondo l'art.38 del Codice dei Contratti Pubblici ed è inclusa nell'elenco ANAC delle società *in-house* per le Amministrazioni Centrali.

⁸⁰ Ad esempio, con riferimento al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) nel periodo 2007-2020, gli impegni di spesa si sono limitati al 38,7% del totale delle risorse stanziare ed i pagamenti effettivi al 25,2%. Cfr. Luca Bianchi, Presentazione Rapporto Svimez 2020, "L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione" (novembre 2020) fig.18

⁸¹ Cfr. Invitalia, "Bilancio consolidato 2020" p. 28

Sviluppo si sono dimostrati l'unico strumento operativo efficace per l'attrazione degli investimenti esteri nel Sud Italia⁸².

⁸² Secondo lo SVIMEZ, tra il 2012 ed il 2019, i Contratti di Sviluppo hanno attivato 4 mld di nuovi investimenti e 4 mld di agevolazioni al Sud. Cfr. Rapporto Svimez 2020, *“L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione”* (novembre 2020) pp. 61-62

6 Le attuali politiche di sostenibilità di Invitalia e MCC

Invitalia pubblica un *Bilancio sociale* dal 2013 nel quale vengono annualmente rendicontate le iniziative rubricabili nell'ambito dei *Sustainable Development Goals* (SDG) delle Nazioni Unite⁸³ e non vi è alcuna *policy* specifica relativa all'applicazione di criteri selettivi in ambito ambientale ed energetico né con riferimento ai rapporti di fornitura (*scope 2*), né agli impatti delle politiche di investimento e finanziamento (*scope 3*). In relazione agli impatti ambientali la reportistica è concentrata solo su iniziative specifiche interne (ad es. consumo di carta; plastic free) e, con riferimento agli impatti energetici ed emissivi, rendiconta, esclusivamente gli impatti diretti del Gruppo⁸⁴.

MCC ha presentato la sua prima Dichiarazione Non Finanziaria (DNF) nel 2020, anno in cui le componenti prevalenti tra le attività di responsabilità sociale del Gruppo sono state quelle connesse dalla crisi pandemica Covid-19 (tutela dei dipendenti e supporto alle imprese attraverso il Fondo di Garanzia per le PMI)⁸⁵. La DNF è strettamente limitata alle prescrizioni normative⁸⁶ e dedica alle tematiche di *"tutela ambientale"* solo valutazioni relative ai consumi di energia elettrica e idrici del Gruppo e dei relativi impatti emissivi diretti (*scope 1*) e indiretti (*scope 2*)⁸⁷. Non risulta che MCC abbia avviato alcuna *policy* in tema di sostenibilità energetico/ambientale per quanto riguarda i criteri di erogazione del credito e di supporto all'attività delle proprie controparti pubbliche e private⁸⁸.

⁸³ Cfr. <https://sdgs.un.org/goals>

⁸⁴ Invitalia, *"Bilancio sociale"* anni: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020. Cfr. <https://www.invitalia.it/responsabilita-sociale/bilancio-sociale>

⁸⁵ Mediocredito Centrale, *"Bilancio consolidato 2020"* pp. 63-128

⁸⁶ Cfr. D.lgs n. 254 del 30/12/2016 *"Attuazione della Direttiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22/10/2014 recante modifica della Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità"* e le ha censite secondo i criteri "core" stabiliti dal *"GRI Sustainability Reporting Standards"* pubblicati dal *Global Reporting Initiative (GRI)* (cfr. MCC, *"Bilancio consolidato 2020"* pp. 122-128)

⁸⁷ Le sedi di MCC non hanno contratti di fornitura di gas naturale, gasolio o GPL per gli anni 2019-20 in quanto dotate solo di impianti di riscaldamento elettrico. I consumi energetici interni all'organizzazione (*scope 1*) sono riesposti in termini di Giga Joule (GJ) e le emissioni in tonnellate di CO₂ equivalenti (tCO₂e) secondo parametri convenzionali (UNFCCC e FIRE); gli impatti emissivi indiretti (*scope 2*) sono divisi in *"Location based"* (sulla base di fattori di emissione medi relativi agli specifici mix nazionali di produzione di energia elettrica) e in *"Market based"* (basati su fattori di emissione definiti su base contrattuale con il fornitore di energia).

⁸⁸ L'unica iniziativa di rilievo in campo energetico di MCC è stata il supporto agli investimenti del Gruppo ENEGA (fornitore di energia elettrica e gas soprattutto nel Sud Italia) per l'installazione e gestione di infrastrutture di ricarica elettrica, attraverso l'emissione di mini-bonds (3 mln) garantiti nell'ambito dell'iniziativa della Regione Campania *"Garanzia Campania Bond"* emessi dalla società in-house *Sviluppo Campania* e sottoscritti oltre che da MCC, anche da CDP.

7 La roadmap di Invitalia e MCC come “istituti regionali del clima”

7.1 Checklist per una “banca del clima” 89

Una “banca del clima”⁹⁰ è un investitore paziente “di prima istanza”, che dischiude nuovi spazi di mercato anche per il settore privato. Essa è un’istituzione⁹¹:

- “mission-oriented”, cioè focalizzata su obiettivi di lungo periodo specifici, allineati con le priorità strategiche del Paese;
- che adotta criteri e metodi di selezione degli investimenti e dei progetti coerenti con la propria missione;
- che è focalizzata sugli impatti finali della propria attività.

In particolare:

- A) La finalità generali di una “banca del clima” devono essere focalizzate sulla realizzazione dell’art. 2.1(c) dell’Accordo di Parigi⁹²:
- aumentare l’impatto della finanza nel processo di decarbonizzazione
 - supportare il rafforzamento della capacità di resilienza del sistema
 - integrare e sviluppare la prospettiva del cambiamento climatico nelle proprie politiche, metodi, processi e *governance*
- B) Sotto il profilo operativo, la *roadmap* verso una “banca del clima” deve misurarsi su molteplici piani^{93 94 95}
- allineamento delle proprie *policy* con gli obiettivi di riduzione delle emissioni dell’Accordo di Parigi del 2015 e con gli impegni internazionali in materia successivamente sottoscritti dal Governo (G7; G20);

⁸⁹ Per una trattazione più approfondita si rinvia a ECCO, “*Il ruolo delle banche del clima nella strategia del Green Deal europeo*” (Novembre 2021)

⁹⁰ L’OCSE definisce la *green investment bank* (GIB) come “*un’istituzione pubblica specificamente orientata a facilitare gli investimenti privati in infrastrutture resilienti e a basso contenuto di carbonio attraverso molteplici attività e modalità di intervento. Utilizzando strutture transazionali innovative, tecniche di riduzione del rischio e di abilitazione delle transazioni, esperienza locale e di mercato, le green investment banks canalizzano gli investimenti privati, inclusi quelli degli investitori li istituzionali, verso progetti a basso contenuto di carbonio*”. OECD-Bloomberg Philantropies, “*Green Investment Banks: Policy Perspectives*” (December 2015)

⁹¹ E3G, “*Green Bank Design Principles*” (July 2019)

⁹² L’articolo 2.1(c) dell’Accordo di Parigi statuisce che esso è finalizzato a rafforzare lo sforzo globale contro le minacce del cambiamento climatico “*rendendo i flussi finanziari coerenti con il percorso verso la riduzione delle emissioni di gas serra e verso uno sviluppo resiliente al clima*”. Cfr. UNFCCC, *Paris Agreement*, https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf

⁹³ Cfr. PCAF, “*The Global GHG Accounting and Reporting Standard for the Financial Industry*” (November 2020) <https://carbonaccountingfinancials.com/files/downloads/PCAF-Global-GHG-Standard.pdf>

⁹⁴ Cfr. FMO, “*Deriving a 1.5° Pathway for a Financial Institution*” (November 2019), <https://www.fmo.nl/en/library/download/urn:uuid:0728adec-a305-40df-b91b-6724e337b03a/methodology+report+final+version+nov+2019.pdf>

⁹⁵ IIGCC, “*Net-Zero Investment Framework 1.5°: Implementation Guide*” (2021) https://www.parisalignedinvestment.org/media/2021/03/PAII-Net-Zero-Investment-Framework_Implementation-Guide.pdf

- l'allineamento delle proprie attività di valutazione di progetti e finanziamenti ai criteri definiti nella *EU Taxonomy* e la revisione analitica del supporto in essere ad attività fossili;
- l'adozione di metodologie e processi di *assessment* e valutazione degli impatti e dell'esposizione ai rischi climatici (fisici e transizionali), della resilienza e della capacità di adattamento proprie e delle controparti;
- la definizione di target quantitativi e di scadenze definite per la riduzione dei propri finanziamenti e/o attività di supporto a settori ed ad attività connessi (direttamente e indirettamente) ai combustibili fossili⁹⁶;
- l'integrazione di valutazioni relative alla mitigazione e alla resilienza delle controparti nelle proprie strategie settoriali;
- l'adozione di metodologie e processi di tracciamento e di *reporting* delle proprie attività di finanziamento e di investimento in relazione agli obiettivi di decarbonizzazione e di transizione climatica;
- l'adozione dei migliori standard internazionali di *reporting* non-finanziario relativi al complesso delle proprie attività.

C) La “banca del clima” deve inoltre svolgere una importante funzione di orientamento e supporto per la gestione della transizione energetica e climatica nei confronti delle controparti (soprattutto pubblica amministrazione e PMI) attraverso:

- finanziamenti/co-finanziamenti e strumenti di *de-risking* (garanzie e contro-garanzie) condizionali al perseguimento di programmi di decarbonizzazione;
- allineamento degli obiettivi delle controparti finanziate attraverso lo sviluppo di prodotti/strumenti indicizzati all'impatto di decarbonizzazione e di riconversione produttiva programmati (es.: *sustainability bonds/loans*);
- sostegno di capitale (ad es. attraverso *private/venture capital*) e di debito (ad es. *green bonds/loans*) all'innovazione tecnologica esplicitamente focalizzata sulla transizione “verde”;
- supporto consulenziale e tecnico alle controparti (imprese e/o banche) nelle fasi di *assessment*, progettazione, valutazione e monitoraggio dei progetti (sul modello dell'*InvestEU Hub* gestito in ambito europeo da EIB).

⁹⁶ Ad es.: la World Bank si è impegnata a dedicare il 35% dei suoi finanziamenti al supporto della riduzione dei gas serra (GHG) ed il 50% al sostegno finanziario dell'adattamento e resilienza (WBG, “*Climate Change Action Plan 2021-2025*”, 2021); la EIB si è impegnata ad supportare investimenti per l'azione climatica e la sostenibilità ambientale per 1000 mld di euro, ad aumentare fino al 50% la quota dei propri finanziamenti climatici ed ambientali entro il 2025 (EIB, “*Climate Strategy*”, 2020); la banca di sviluppo olandese FMO ad allocare a fonti rinnovabili l'80% del proprio portafoglio di finanziamenti al settore energetico (FMO, “*Taking Climate Action*”, 2021).

I progressi nel perseguimento delle finalità degli obiettivi generali sub A) devono essere identificati e valutati sulla base di specifici KPIs.

Per la messa in opera di ciascuna degli strumenti operativi sub B) e per ciascuna delle attività sub C) devono essere definiti specifici obiettivi e tempi di realizzazione.

7.2 Le raccomandazioni

Il Gruppo Invitalia è un'*Agenzia Regionale di Sviluppo* focalizzata sulle regioni del Mezzogiorno d'Italia e, tra le sue controllate, Mediocredito Centrale-Banca del Sud (MCC) ha il profilo istituzionale di una *Banca regionale di promozione* dedicata al Sud. La vocazione, l'esperienza operativa e l'assetto organizzativo di queste istituzioni le candida ad operare, in analogia a CDP e SACE, come veicoli di canalizzazione e valorizzazione delle risorse pubbliche del PNRR e, in quest'ambito, come strumenti di realizzazione degli obiettivi europei di decarbonizzazione e di mitigazione climatica.

La rifocalizzazione del ruolo di Invitalia-MCC come "*agenzia/banca regionale del clima*" è coerente con l'impianto generale del *Green Deal* europeo (EUGD) e con le modalità di utilizzo dei finanziamenti del *Next Generation EU* (NGEU) e dei fondi del Bilancio pluriennale della UE (MFF), che rappresentano il modello di raccordo tra risorse pubbliche e mobilitazione di finanza privata. In quest'ambito l'impianto del MFF/NGEU prevede in primo luogo l'utilizzo "a leva" del fondo *InvestEU* attraverso garanzie europee alle iniziative di finanziamento della Banca Europea degli Investimenti (EIB) e delle Istituzioni Nazionali di Promozione (NPB). In quanto NPB, anche Invitalia e MCC hanno accesso al fondo *InvestEU* ed anche alle *facilities* di consulenza e assistenza dello sportello *InvestEU Advisory Hub*⁹⁷ costituito presso la EIB a supporto dell'attività di *assessment*, progettazione, valutazione e monitoraggio progetti delle istituzioni partner. Il Gruppo Invitalia-MCC è cioè già identificato dal Governo italiano uno di veicoli istituzionali di canalizzazione di una parte dei fondi del PNRR e, in funzione degli obiettivi del *Green Deal*, potrebbe mobilitare e canalizzare finanza privata al Sud, condizionale alla realizzazione di specifici progetti di decarbonizzazione, di adattamento/resilienza ai cambiamenti climatici e/o di sostegno all'innovazione tecnologica connessa alla transizione "green"⁹⁸. A questo scopo, sarebbe necessario che il MEF, di concerto con Invitalia e MCC, definisse l'entità delle risorse del PNRR affidate in gestione al Gruppo e ne precisasse le condizionalità in coerenza con gli obiettivi del *Green Deal* UE e del PNRR italiano.

⁹⁷ https://europa.eu/investeu/investeu-advisory-hub_en

⁹⁸ Su questo punto si rinvia al par.2 di questo lavoro

Invitalia e MCC (diversamente da CDP e SACE) non hanno tuttavia finora adottato alcuna *policy* interna di selezione del credito e degli investimenti in tema di decarbonizzazione e di supporto alla transizione energetica, né hanno sottoscritto alcun *commitment* di coerenza dei propri comportamenti con gli obiettivi di limitazione delle emissioni di gas serra stabiliti dall'Unione Europea (-55% rispetto ai livelli del 1990) e di contenimento del riscaldamento climatico definiti dall'Accordo di Parigi del 2015 (aumento massimo di 1,5° C rispetto ai livelli medi di temperatura pre-industriali).

Analogamente al percorso già intrapreso da CDP⁹⁹, il Gruppo Invitalia-MCC dovrebbe in primo luogo fare propri gli impegni sottoscritti da molteplici istituzioni pubbliche internazionali nell'ambito dell'iniziativa *Finance in Common* (FICS)¹⁰⁰, i quali prevedono:

1. l'allineamento di tutti i nuovi finanziamenti agli obiettivi di Parigi entro il 2022 e transizione del portafoglio investimenti in funzione dell'obiettivo di emissioni nette nulle (*net-zero*) non oltre il 2050;
2. l'esclusione di nuovi finanziamenti a carbone e oli combustibili e limitazione dei finanziamenti ad altre energie fossili nell'ambito di progetti allineati con gli obiettivi di Parigi fino alla loro completa esclusione almeno entro il 2030;
3. il rafforzamento del proprio *track record* nella finanza climatica e mobilitazione di finanza privata attraverso il mantenimento di propri obiettivi ambiziosi e la rendicontazione pubblica dei progressi effettuati;
4. l'aumento dell'investimento strategico e dell'assistenza ai clienti a supporto di progetti allineati agli obiettivi di Parigi, per la promozione di crescita "verde", di capacità di adattamento e resilienza ai cambiamenti climatici, di soluzioni "*nature-based*", dell'accesso a energie "verdi" e di una transizione equa (*just transition*) ad un'economia decarbonizzata.
5. L'impegno a fare *disclosure* sulla finanza relativa al clima in accordo con i più elevati standard internazionali, in particolare adottando le raccomandazioni della *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD)¹⁰¹.

⁹⁹ Nel novembre 2020, CDP ha sottoscritto lo *Statement on Climate and Energy Finance* dell'Associazione EDFI (*European Development Finance Institutions*), che a sua volta ha aderito alla *Joint Declaration* delle *Public Development Bank* (PDB) nell'ambito dell'iniziativa internazionale *Finance in Common* (FICS). EDFI riunisce 15 istituzioni europee a partecipazione pubblica (tra cui CDP) che forniscono finanziamenti e supporto a imprese private soprattutto nelle aree/settori dove si manifestano carenze di finanziamenti di mercato. Cfr. <https://www.edfi.eu/wp/wp-content/uploads/2020/11/1.-EDFI-Statement-on-Climate-and-Energy-Finance-Final.pdf>

¹⁰⁰ <https://financeincommon.org/declarations>. Si veda anche ECCO, "Il ruolo delle banche del clima nella strategia del Green Deal Europeo" (Novembre 2021) par.4.1.

¹⁰¹ FSB-TCFD, "Recommendations of the Task Force on Climate-Related Financial Disclosures" (June 2017), <https://assets.bbhub.io/company/sites/60/2020/10/FINAL-2017-TCFD-Report-11052018.pdf>

6. l'incorporazione dell'azione climatica (*climate action*) e della gestione dei rischi climatici (*climate risk management*) ad ogni livello dell'organizzazione

Operativamente, l'assunzione di tali impegni comporta l'elaborazione di una propria roadmap che definisca (possibilmente entro la prima metà del 2022), i tempi e lo scope di:

- l'analisi, la quantificazione e la *disclosure* preliminare degli attuali interventi di finanziamento e di supporto ad attività fossili;
- le *policy* di allocazione di nuovi finanziamenti e di nuovi investimenti di supporto ai settori produttivi e l'identificazione degli ambiti di attività da allineare alla Tassonomia UE;
- i *target* quantitativi di riduzione dell'esposizione verso settori ad elevata dipendenza da energie fossili per ciascuna attività ed i relativi tempi di realizzazione;
- la revisione dei criteri, delle metodologie di valutazione e dei processi interni di selezione dei progetti *eligible*;
- la *governance* interna del clima¹⁰²

¹⁰² Ad es. UKEF (l'ECA britannica) ha creato una nuova Direzione generale denominata "Strategy, Policy and Climate Change" diretta da un "Head of Climate Change".

Questo Policy Paper è stato curato da:

Mario Noera, Senior Policy Advisor, Finance Programme, ECCO
mario.noera@eccoclimate.org

Silvia Ainio, Policy Advisor, Finance Programme, ECCO
silvia.ainio@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org - 3396466985

Data di pubblicazione:
11 gennaio 2022