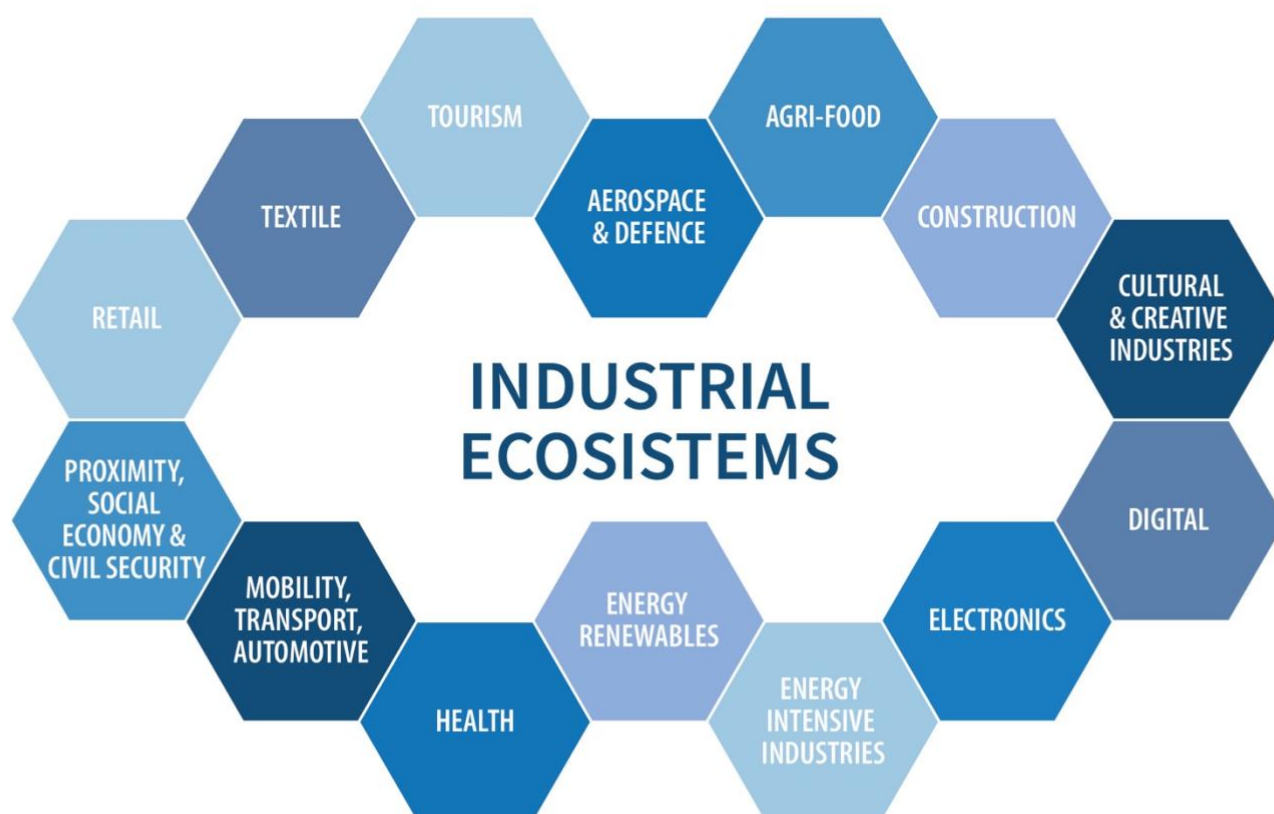


Gli effetti delle politiche di promozione della competitività e contributo dei programmi all'attuazione dei 10 principi dello Small Business Act



Fase 1: Approfondimento valutativo.



Il presente **Rapporto di Valutazione** è stato realizzato e curato dal Gruppo di Lavoro (GDL) per *“Gli effetti delle politiche di promozione della competitività e contributo dei programmi all’attuazione dei 10 principi dello Small Business Act”* del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della regione Siciliana (NVVIP) nell’ambito delle attività afferenti al Piano delle Valutazioni unitario della Regione Siciliana 2014-2020.

Gruppo di Lavoro: Marianna Di Carlo, Elisabetta Mariotti, Cristian Matraia, Rosario Milazzo, Giuseppe Polizzano, Domenico Spampinato.

Il Rapporto è aggiornato ai dati finanziari di monitoraggio e alle informazioni rese disponibili dal sistema informativo Caronte e dal sistema informativo Registro Nazionale degli aiuti di Stato alla data del **31 dicembre 2020**.

INDICE

Premessa	3
1 Finalità della valutazione e approccio metodologico	4
2 Ricostruzione del contesto di riferimento	7
2.1 Gli effetti della pandemia di covid-19 sul tessuto produttivo siciliano	12
3 L'attuazione del programma al 31 dicembre 2020	13
3.1 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.1	15
3.2 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.3	19
3.3 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.4	21
3.4 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.5	23
3.5 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.6	25
3.6 Confronto tra le indicazioni programmatiche e le caratteristiche dei beneficiari sostenuti	26
4 Le procedure per la selezione delle operazioni	30
4.1 Gli elementi che hanno inciso sulla durata dei procedimenti	32
5 La qualità progettuale delle operazioni	35
5.1 La qualità progettuale delle operazioni dell'avviso 3.1.1.2	35
5.2 La qualità progettuale delle operazioni dell'avviso 3.5.1.1	37
5.3 La qualità progettuale delle operazioni dell'avviso 3.3.4	38
6 La riduzione degli oneri amministrativi	41
7 Le strutture amministrative preposte all'attuazione del sostegno alle imprese	47
8 Il contributo del programma al conseguimento degli obiettivi	51
8.1 Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'asse 3	51
8.2 L'avanzamento nel conseguimento degli obiettivi del programma	53
9 La complementarietà del sostegno del programma	58
9.1 Efficacia nella fase di programmazione del coordinamento tra politica di coesione nazionale e comunitaria	59
9.2 Efficacia nella fase di programmazione del coordinamento tra por e pon	61
9.3 Efficacia dei meccanismi di coordinamento in fase di attuazione	63
9.4 Confronto delle principali caratteristiche delle misure di agevolazione disponibili	64
10 Conclusioni	74

LISTA DEGLI ACRONIMI

AcAdG	Autorità di coordinamento dell'Autorità di Gestione
AdG	Autorità di Gestione
AdP	Accordo di Partenariato
CdR	Centri di Responsabilità
Covid 19	COronaVirus Disease 19
DDG	Decreto Dirigente Generale
DGR	Delibera di Giunta Regionale
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
NVVIP	Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana
OS	Obiettivo Specifico
OT	Obiettivo Tematico
PdV	Piano delle Valutazioni della politica di coesione 2014-2020 (PdV 2014-2020)
PO	Programma Operativo
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
PMI	Piccole e Medie Imprese: qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica (Reg. n. 651/2014, allegato I)
PRATT	Procedura di Attivazione
RA	Risultato Atteso
S3	Strategia regionale per la Specializzazione Intelligente
UCO	Ufficio Competente per le Operazioni
UMC	Unità di Monitoraggio e Controllo

PREMESSA

Il sostegno alla competitività delle piccole, medie e microimprese (PMI) rappresenta una delle priorità dei fondi strutturali e di investimento europei soggetta al requisito di concentrazione tematica prevista dai regolamenti comunitari. Le PMI, infatti, costituiscono il 99% delle imprese dell'UE, forniscono due terzi dei posti di lavoro nel settore privato e contribuiscono alla creazione di più della metà del valore aggiunto totale creato dalle imprese dell'Unione.

La competitività delle PMI, viene definita dalla Commissione europea come il vantaggio che l'impresa ottiene riducendo i costi di produzione, incrementando la produttività, migliorando la qualità, differenziando e innovando i prodotti e i servizi offerti e sviluppando il proprio marketing.

Il Piano delle Valutazioni della Politica di Coesione 2014-2020 (PdV 2014-2020) della Regione Siciliana, con riferimento all'OT3 del PO FESR Sicilia 2014-2020, include una valutazione sugli *"Effetti delle politiche di promozione della competitività e contributo dei programmi all'attuazione dei 10 principi dello Small Business Act"*. La principale finalità di tale valutazione consiste nel generare conoscenza analitica sui risultati prodotti dalla attuazione delle azioni finanziate nell'ambito dell'OT3 sia sotto il profilo della adeguatezza degli strumenti e delle modalità previste dal Programma per l'erogazione delle misure di supporto a favore del sistema produttivo regionale sia con riferimento al contributo dell'Asse 3 del Programma alla promozione delle PMI siciliane con particolare riferimento alla internazionalizzazione, alla propensione dell'innovazione in ambito aziendale e più in generale all'attuazione dei principi dello Small Business Act.

Con tali finalità, il PdV 2014-2020 prevede per questa valutazione due Fasi distinte:

1. la prima, di cui il presente Rapporto rappresenta la restituzione finale, è relativa all'analisi della **efficacia e dell'efficienza** dei processi attuativi della policy;
2. la seconda, che si concluderà nel secondo semestre del 2023, riguarda gli **impatti** generati a scala regionale dalle politiche di promozione della competitività e il contributo all'attuazione dei principi contenuti nello Small Business Act.

In relazione alla prima Fase, l'obiettivo della valutazione è concentrato sul funzionamento dei meccanismi di selezione e erogazione dei finanziamenti a favore del tessuto produttivo ivi inclusa da un lato la tempestività dei processi, la solidità dei meccanismi e dei criteri di selezione, gli oneri in capo ai potenziali beneficiari e dall'altro la rispondenza di tali strumenti agli obiettivi tragsuardati dal PO in termini di capacità di intercettare i beneficiari potenziali, il contributo delle operazioni selezionate al conseguimento degli obiettivi del Programma e la complementarietà rispetto ad altre misure di supporto erogate a livello nazionale.

Questo esercizio valutativo è stato attribuito al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana (NVVIP) che, nella sua qualità di struttura tecnica a supporto dell'Amministrazione regionale nelle attività di programmazione e di valutazione, garantisce terzietà e indipendenza funzionale dalle autorità responsabili dell'attuazione del Programma, secondo quanto previsto dall'art. 54 del Reg. (UE) n.1303/13.

1. FINALITÀ DELLA VALUTAZIONE E APPROCCIO METODOLOGICO

Con la valutazione “*Gli effetti delle politiche di promozione della competitività e contributo dei programmi all'attuazione dei 10 principi dello Small Business Act*” il NVVIP ha inteso generare conoscenza analitica condivisa sui risultati prodotti dall'attuazione delle azioni finanziate nell'ambito dell'asse 3 del PO FESR Sicilia 2014-2020 esaminando l'efficienza e l'efficacia delle procedure poste in essere dal programma operativo ed il loro contributo al conseguimento e alla realizzazione delle priorità strategiche individuate.

La valutazione, più nello specifico, si è posta i seguenti obiettivi:

- analizzare gli strumenti e le procedure poste in essere dal programma, valutando la loro efficienza, efficacia e adeguatezza nel sostenere la competitività delle piccole e medie imprese siciliane;
- verificare la possibilità di semplificare e razionalizzare le procedure e i meccanismi gestionali riducendo gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari;
- individuare i punti di debolezza e i punti di forza del sistema gestionale, con lo scopo di definire possibili soluzioni per accelerare l'attuazione delle azioni del programma ;
- identificare gli elementi e gli indirizzi di valenza strategica che possano supportare una migliore definizione delle politiche per la competitività nel ciclo di programmazione 2021-2027;

Alla luce di tali obiettivi, sulla base delle indicazioni contenute nel Piano di Valutazione del PO FESR 2014-2020, sono stati individuati i quesiti valutativi da sviluppare nel rapporto di analisi. Tali quesiti approfondiscono principalmente la dimensione dell'efficienza dei processi attuativi e l'efficacia dell'azione dell'Asse 3 del PO FESR e si focalizzano anche sulle prime stime degli effetti del Programma.

Con specifico riferimento alla dimensione dell'**efficienza**, il rapporto di analisi ha inteso affrontare i seguenti quesiti valutativi:

1. Come è stato attuato l'asse del programma e quali evoluzioni sono state registrate dall'approvazione sino al 31 dicembre 2020, anche in ragione dell'evoluzione dei fabbisogni? Chi ha beneficiato del sostegno del programma, quali caratteristiche presentano i beneficiari selezionati?
2. Il Programma è stato in grado di assicurare processi di selezione delle operazioni tempestivi? Quale è stato in tempo medio necessario per il finanziamento delle operazioni (*time to grant*)?
3. In che misura i criteri di selezione hanno consentito di selezionare operazioni di elevata qualità progettuale?
4. In che misura nell'attuazione delle azioni sono state prese in considerazione le esigenze di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari? Sono state introdotte azioni per semplificare l'azione amministrativa?
5. Il sistema di gestione delle misure di sostegno alle imprese è stato organizzato in maniera appropriata ed efficiente? Quali sono i punti di forza e di debolezza registrati nel sistema gestionale?

Al fine di esaminare l'**efficacia** del programma operativo, si svilupperanno analisi volte a rispondere ai seguenti quesiti valutativi:

1. Qual è stato il contributo delle azioni dell'asse al raggiungimento degli obiettivi previsti? Quale forma di sostegno si presenta come più efficace nel raggiungere gli obiettivi del programma?
2. In che misura è ipotizzabile che le azioni dell'asse conseguiranno gli obiettivi previsti?
3. È stata perseguita in modo efficace la complementarietà tra le azioni del Programma e gli altri strumenti di attuazione posti in essere dal livello nazionale in questo ambito di policy?

La scelta dei metodi e delle tecniche da adoperare per lo svolgimento della valutazione è stata effettuata in modo da individuare gli strumenti di raccolta e analisi dei dati più adeguati ad affrontare i differenti quesiti valutativi. Le metodologie e le tecniche di indagine prescelte, sono state tarate in ragione delle specifiche esigenze conoscitive e dei dati e informazioni rese disponibili al gruppo di valutazione. Inoltre, dal punto di vista metodologico, le attività di valutazione sono state definite tenendo conto dei documenti metodologici diffusi a livello sia comunitario sia nazionale. Nel dettaglio, le fonti informative adoperate per la costruzione dei giudizi valutativi sono costituite da:

- sistema informativo “*Caronte*” dell'Autorità di Gestione del Programma;
- sistema informativo “*Registro Nazionale degli Aiuti di Stato*” del Ministero dello Sviluppo Economico;

- banca dati Istat dell'Istituto Nazionale di Statistica;
- archivi amministrativi presenti sui web site:
 - www.euroinfocilicia.it
 - www.portaleagevolazioni.regione.sicilia.it
 - www.siciliapei.regione.sicilia.it

Il gruppo di valutazione, inoltre, ha preso in esame anche i principali documenti amministrativi relativi alla programmazione e attuazione del Programma, ivi incluso le differenti versioni del Programma, il sistema di gestione e controllo, la programmazione attuativa, il manuale per l'attuazione, i requisiti di ammissibilità e criteri di selezione, le relazioni annuali di avanzamento, ecc.

I dati adoperati per la costruzione del rapporto valutativo sono aggiornati al 31 dicembre 2020 e riguardano l'intero percorso attuativo delle differenti procedure attivate con il sostegno dell'asse 3 del Programma. Con riferimento ai dati relativi alle principali procedure attuative del programma, appare opportuno segnalare che sono state riscontrate alcune incoerenze determinate dalle differenti finalità e caratteristiche perseguite dai sistemi informativi. Per garantire una maggiore trasparenza del dato, nel rapporto di valutazione vengono opportunamente segnalate le differenze tra le diverse base dati.

Le principali evidenze emerse dall'analisi delle fonti informative sopra richiamate, sono state poi oggetto di discussione con alcuni referenti delle amministrazioni competenti, tramite interviste semi-strutturate (allegato 1) con lo scopo di arricchire l'analisi con il parere informato dei soggetti più direttamente coinvolti nell'attuazione delle misure di sostegno.

La tabella che segue schematizza, per ciascun quesito valutativo, i metodi, le fonti e le attività di analisi previste.

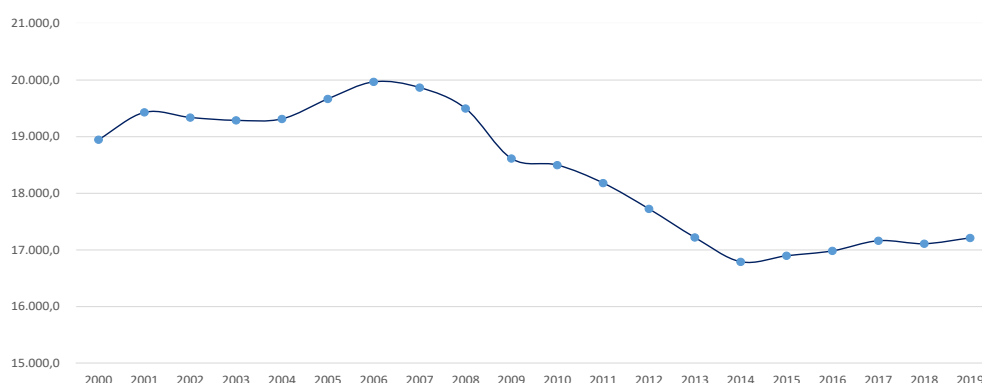
Quesito valutativo	Metodo	Documenti	Attività
1. Come è stato attuato l'asse del programma e quali evoluzioni sono state registrate dall'approvazione sino al 31/12/2020, anche in ragione dell'evoluzione dei fabbisogni? Chi ha beneficiato del sostegno del PO e quali caratteristiche presentano i beneficiari selezionati?	Analisi desk Interviste UCO	Modifiche al programma Delibere di Giunta RAA Report Caronte Report RNA	Analisi delle modifiche apportate all'asse 3 del programma Analisi del sostegno erogato dal programma Analisi dei beneficiari e delle loro principali caratteristiche.
2. Il Programma è stato in grado di assicurare processi di selezione delle operazioni tempestivi? Quale è stato in tempo medio necessario per il finanziamento delle operazioni (time to grant)?	Analisi desk Interviste UCO	Delibere di Giunta (base g.) DDG approvazione avvisi DDG modifica avvisi Verbali commissione valut. DDG approvazione grad. Report Caronte	Individuazione dei tempi intercorsi nelle differenti fasi sino alla selezione delle operazioni. Calcolo del tempo trascorso sino al finanziamento della prima operazione in graduatoria e dell'ultima che esaurisce la dotazione posta a bando. Analisi dei principali colli di bottiglia e confronto tra i differenti processi selettivi.
3. In che misura i criteri di selezione hanno consentito di selezionare operazioni di elevata qualità progettuale?	Analisi desk Interviste UCO	Graduatorie	Analisi dei singoli punteggi attribuiti alle operazioni Analisi delle cause ricorrenti di esclusione.
4. In che misura nell'attuazione delle azioni sono state prese in considerazione le esigenze di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari? Sono state introdotte azioni per semplificare l'azione amministrativa?	Analisi desk Interviste UCO	Manuale di attuazione Pista di controllo Manuale portale agevolaz. DDG modifica avvisi	Analisi delle misure previste dal programma per ridurre gli oneri e valutazione del loro stato di attuazione. Esame delle modifiche apportate agli avvisi e delle richieste pervenute da associazioni o stakeholders.
5. Il sistema di gestione delle misure di sostegno alle imprese è stato organizzato in maniera appropriata ed efficiente? Quali sono i punti di forza e di debolezza registrati nel sistema gestionale?	Interviste UCO Questionario	PRA Organigramma SIGECO Piste di controllo Delibere di giunta DDG Rapporti Ada	Analisi del personale assegnato alle UCO e dell'organizzazione adottata e raffronto con domande pervenute e operazioni selezionate; Analisi delle riorganizzazioni avvenute nel corso della programmazione Analisi delle attività gestionali che richiedono maggior tempo o risorse.

6. Qual è stato il contributo delle azioni dell'asse al raggiungimento degli obiettivi previsti? Quale forma di sostegno si presenta come più efficace nel raggiungere gli obiettivi del programma?	Analisi desk Interviste UCO Questionario	Lista domande pervenute Report Caronte DDG approvazione oper. RAA	Analisi dello stato di avanzamento degli indicatori fisici e finanziari delle azioni. Analisi del contributo delle operazioni al conseguimento degli indicatori di risultato Analisi della capacità delle misure di attivare investimenti privati.
7. In che misura è ipotizzabile che le azioni dell'asse conseguiranno gli obiettivi previsti?	Interviste UCO Analisi desk	Lista domande pervenute DDG approvazione grad. RAA Report Caronte Rinunce pervenute	Analisi delle operazioni potenzialmente finanziabili e loro contributo al conseguimento dei target degli indicatori.
8. È stata perseguita in modo efficace la complementarietà tra le azioni del Programma e gli altri strumenti di attuazione posti in essere dal livello nazionale in questo ambito di policy?	Analisi desk Interviste UCO	Dispositivi attuativi di misure nazionali Report RNA Avvisi	Analisi delle misure nazionali che incidono sui medesimi risultati attesi e delle loro capacità di intercettare beneficiari sul territorio siciliano; Confronto tra i principali elementi (beneficiari, requisiti, tipologia di sostegno) degli avvisi emanati dall'amministrazione regionale e dei dispositivi attuativi di misure nazionali Analisi dei meccanismi di coordinamento esistenti.

2. RICOSTRUZIONE DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La Sicilia rappresenta una regione in ritardo di sviluppo economico rispetto all'economia nazionale ed europea. L'indicatore di competitività regionale elaborato dall'Unione europea che misura la capacità del territorio di offrire un ambiente attrattivo e sostenibile per le imprese e i residenti, colloca la Sicilia in coda alle altre regioni europee (i.e. 241/268 posto). La limitata competitività del territorio si rispecchia anche nella posizione occupata in termini di Prodotto Interno Lordo per abitante che collocano la Sicilia negli ultimi posti (230/268) a livello europeo. Nel 2019, in particolare, il PIL per abitante è stato in media di soli 17.212 e corrispondente al 60,1% del PIL nazionale pro capite (28.617 euro). Rispetto al 2006, anno in cui il Prodotto interno lordo per abitante ha raggiunto il suo valore massimo (19.867 euro) vi è stata una riduzione del 13,8%.

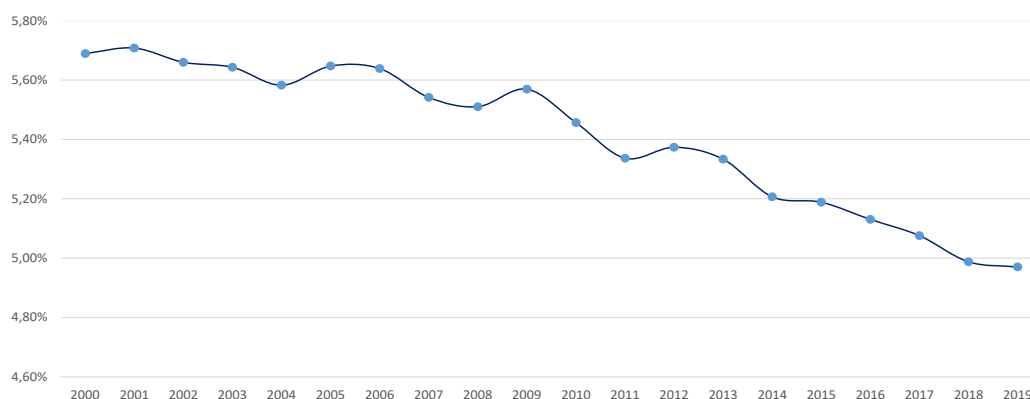
Figura 1 - Evoluzione del PIL ai prezzi di mercato per abitante (valori concatenati con anno di riferimento 2015)



Fonte: Istat

In termini assoluti, il Prodotto interno lordo, con valori concatenati con anno di riferimento 2015, nel 2019 prima dello scoppio della crisi derivante dalla pandemia di Covid-19, valeva 85.821 milioni di euro, corrispondente al 4,97% del PIL nazionale.

Figura 2 - Evoluzione del contributo della Sicilia al PIL nazionale



Fonte: rielaborazione NVVIP su dati Istat

Nel territorio regionale al 31 dicembre 2020, in base ai dati Infocamere risultavano attive 375.376 imprese a fronte delle 394.116 imprese che risultavano attive al 2008. Rispetto ai livelli pre-crisi vi è stata una riduzione dello stock di imprese attive

pari al 4,75%. I settori che hanno registrato le maggiori riduzioni di stock in termini percentuali sono stati quelli dell'agricoltura, silvicoltura e pesca (-22,2%), dell'industria in senso stretto (-21,5%) e dei trasporti e magazzinaggio (-14,6%). In termini di valori assoluti, il settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca ha subito una riduzione di 22.818 imprese, quello del commercio di 12.115 imprese e quello dell'industria in senso stretto di 8.098 imprese. Nel periodo considerato crescono invece le imprese attive nel settore dei servizi di alloggio e ristorazione, con una crescita del 96,6% dello stock e un incremento di 13.371 unità.

Tabella 1 - Imprese attive (2008,2013-2020)

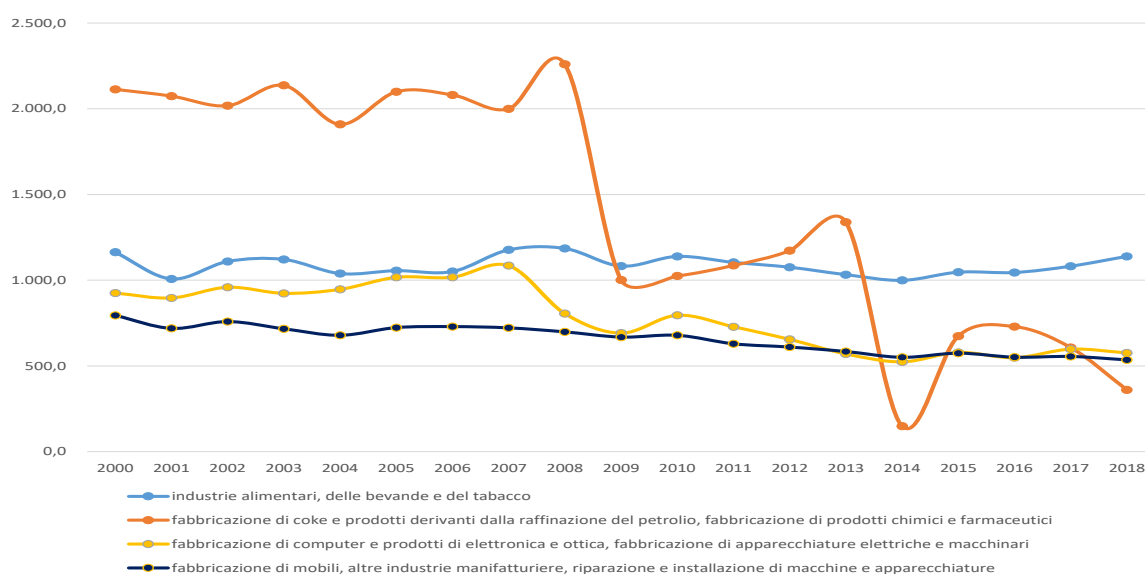
Settori	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agricoltura, silvicoltura e pesca	102.674	83.340	80.717	79.196	78.694	79.371	79.570	79.810	79.856
Industria in senso stretto	37.590	28.970	28.272	27.951	29.644	29.715	29.548	29.316	29.492
Costruzioni	46.329	44.869	43.530	42.773	42.061	42.028	41.624	41.801	42.973
Commercio	128.551	123.137	121.258	120.418	118.892	118.402	116.900	115.779	116.436
Trasporti e magazzinaggio	11.873	9.783	9.667	9.617	9.583	9.725	9.834	10.000	10.134
Servizi di alloggio e ristorazione	13.842	21.502	22.052	22.796	23.704	24.718	25.493	26.126	27.213
Altro	53.257	62.202	62.906	63.855	63.016	64.469	65.847	67.251	69.272
Totale	394.116	373.803	368.402	366.606	365.594	368.428	368.816	370.083	375.376

Fonte: Banca d'Italia - L'economia della Sicilia e rielaborazioni su dati Movimprese

Le imprese siciliane nel 2019, hanno prodotto complessivamente un valore aggiunto - valori concatenati con anno di riferimento 2015 - pari a circa 77.300 milioni di euro derivante per il 4,03% dall'agricoltura, silvicoltura e pesca, per il 7,95% dal settore dell'industria in senso stretto, per il 4,20% dal settore delle costruzioni, per il 25,03% dal settore del commercio e per il 58,85% dagli altri servizi.

Se si esamina l'evoluzione temporale del valore aggiunto del settore industriale si nota una riduzione progressiva del valore aggiunto prodotto dall'industria manifatturiera che passa da circa 7.191 milioni di euro del 2000 a circa 3.946 euro del 2018. Settori produttivi come l'edilizia (4,20%), l'industria (7,95%) e l'agricoltura (4,03%), contribuiscono marginalmente alla produzione di valore aggiunto. Ciò è ancora più evidente se confrontato con i dati nazionali: il peso dell'industria in senso stretto sul valore aggiunto nazionale in Italia è di circa il 19,6%, più del doppio di quello della Sicilia.

Figura 3 - Evoluzione del valore aggiunto nei primi 4 settori dell'industria manifatturiera (valori concatenati)



Fonte: rielaborazione NVVIP su dati Istat

Nell'ambito dell'industria manifatturiera, gran parte della riduzione di valore aggiunto è attribuibile al settore della fabbricazione di coke e derivati dalla raffinazione di petrolio, sebbene nel corso del 2018 lo stesso si sia quasi dimezzato, mentre appare sostanzialmente immutato il valore aggiunto determinato dal settore delle industrie alimentari e delle bevande.

Analizzando l'occupazione, si evidenzia come il numero di occupati nel 2018 è sostanzialmente simile a quello dell'annualità 2000 con circa 1,519 milioni di occupati, pari al 5,96% degli occupati a livello nazionale. I settori che nel 2019 presentano maggiori occupati sono costituiti da:

- l'amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale con 402 mila occupati (26,54% del totale) rispetto ai 421 mila occupati del 2000;
- il commercio all'ingrosso e al dettaglio, la riparazione di autoveicoli e motocicli con circa 252 mila occupati (16,63% del totale) rispetto ai circa 247 mila occupati del 2000;
- le attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi con circa 174 mila occupati (11,48% del totale) rispetto ai circa 160 mila occupati del 2000;
- le attività professionali, scientifiche e tecniche, amministrazione e servizi di supporto con circa 150 mila occupati (9,93% del totale) rispetto ai circa 103 mila occupati del 2000;
- l'agricoltura e silvicoltura con circa 111 mila occupati (7,37% del totale) rispetto ai circa 131 mila occupati del 2000.

Andando ad analizzare il settore industriale in Sicilia, si evidenzia come l'industria manifatturiera occupava nel 2018 circa 97,3 mila persone, pari al 6,42% degli occupati totali mentre il settore delle costruzioni impiegava 86,4 mila occupati, pari al 5,70% degli occupati totali in Sicilia. Entrambi i settori mostrano una riduzione degli occupati rispetto al 2000, anno in cui il settore dell'industria manifatturiera impiegava 129,4 mila occupati e il settore delle costruzioni 117 mila occupati.

Focalizzando l'attenzione sul settore manifatturiero, soltanto le industrie alimentari, delle bevande e del tabacco registrano una evoluzione positiva degli occupati con un incremento da 28,6 mila occupati a 30,8 mila occupati.

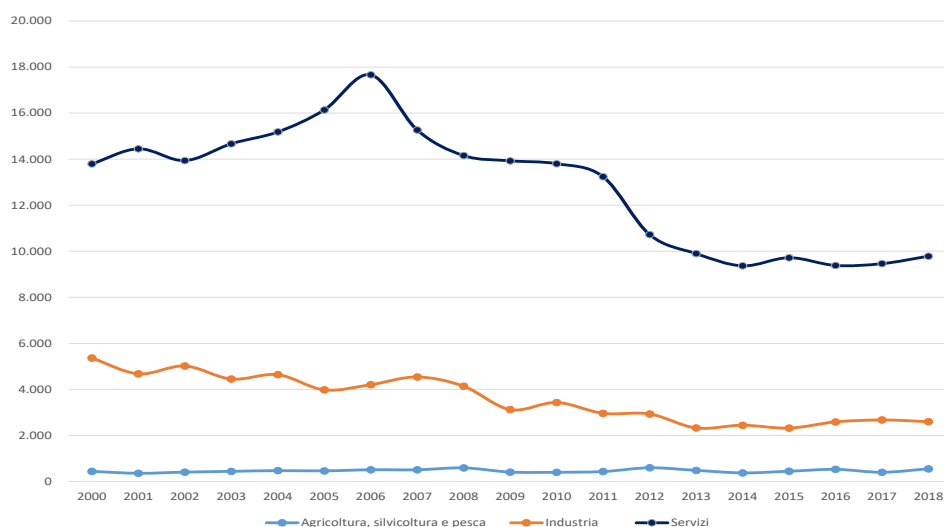
Con riferimento al tasso di disoccupazione, la Sicilia, nel 2018, ha un tasso di disoccupazione del 21,5% pari a circa il doppio della media nazionale (i.e. 10,6%) ed il triplo della media dell'Unione europea (6,9%).

Nel corso degli ultimi anni, si è assistito ad una considerevole riduzione degli investimenti fissi da parte delle imprese siciliane. Dal 2000 al 2018, gli investimenti fissi lordi, adoperando i valori concatenati con anno di riferimento 2015, hanno subito un calo complessivo di circa il 34%, riducendosi in valore assoluto di circa 6,7 miliardi di euro. Nel 2000, infatti, gli investimenti fissi lordi in Sicilia valevano 19.646 milioni di euro.

Nonostante tale riduzione, nel 2018 gli investimenti fissi lordi ammontano complessivamente a circa 12,9 miliardi di euro e quelli realizzati dall'industria manifatturiera valgono circa 1,4 miliardi di euro.

Gli investimenti fissi lordi della Sicilia rappresentano circa il 4,17% degli investimenti fissi del 2018 registrati a livello nazionale che sono pari a circa 310,2 miliardi di euro.

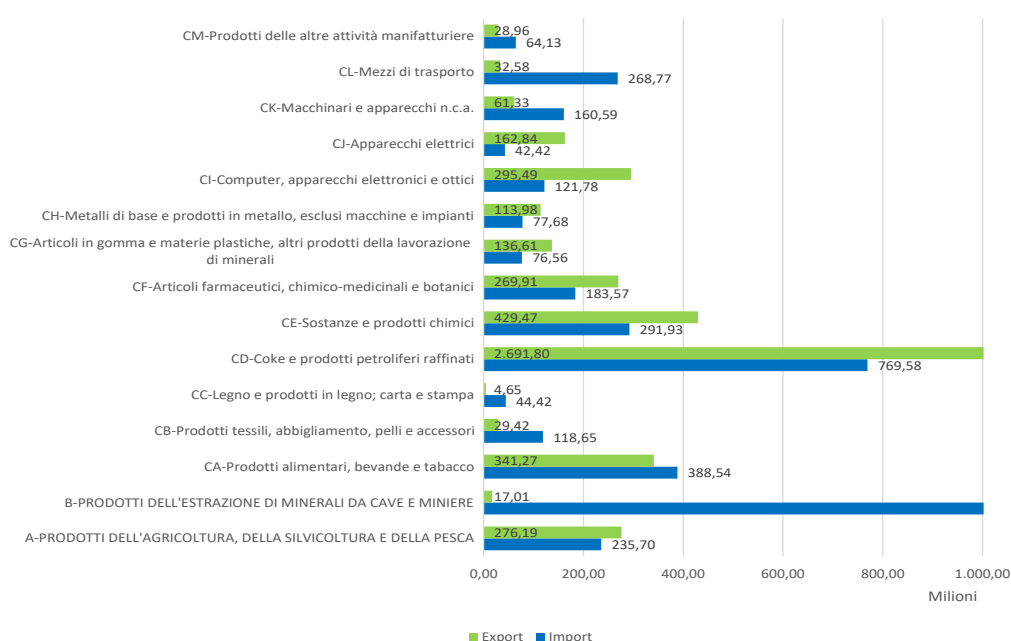
Figura 4 - Evoluzione degli investimenti fissi per macrosettore (valori concatenati con anno di riferimento 2015)



Fonte: rielaborazione NVVIP su dati Istat

La Sicilia è la seconda regione esportatrice del Mezzogiorno, decima su scala nazionale (dati 2019). Dall'analisi dell'import-export secondo la classificazione merceologica emerge un saldo positivo con riferimento al settore "coke e prodotti petroliferi raffinati" (circa 1,9 miliardi di euro) e a seguire il settore "computer, apparecchi elettronici e ottici" (circa 173 milioni di euro), il settore "sostanze e prodotti chimici" (circa 137 milioni di euro) e il settore "apparecchi elettrici" (circa 120 milioni di euro). I settori che invece presentano il maggiore saldo negativo sono costituiti da "prodotti dell'estrazione di minerali da cave e miniere" (circa 5,8 miliardi di euro), "mezzi di trasporto" (circa 236 milioni di euro), "macchinari e apparecchi n.c.a" (circa 99 milioni di euro) e infine "prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori" (circa 89 milioni di euro).

Figura 5 - Valori delle importazioni ed esportazioni secondo la classificazione merceologica



Fonte: COEWEB (2019)

Con riferimento al mercato geografico di riferimento, dai dati del Registro Statistico delle Imprese Attive, relativi alle imprese con 10 o più addetti riferiti al solo settore manifatturiero, emerge in generale una focalizzazione delle imprese sui mercati locali. Solo il 27,4% delle imprese vende i propri prodotti nell'ambito dei Paesi UE e il 7,7% nel resto del mondo.

Tabella 2 - Mercato di riferimento delle imprese con più di 10 addetti nel settore manifatturiero

Mercato di riferimento	%
Comune di localizzazione dell'impresa	50,7
Altri comuni della stessa regione	60,3
Altre regioni d'Italia	42,1
Paesi UE	27,4
Altri paesi europei extra UE	16,7
Area BRIC (Brasile, Russia, India, Cina)	3,6
Resto del Mondo	7,7

Fonte: Rielaborazioni su dati del Censimento permanente delle imprese 2019

Dal punto di vista dell'accesso alle risorse finanziarie da parte delle imprese siciliane, si evidenzia come complessivamente nel 2019 le consistenze dei prestiti ai residenti al netto delle istituzioni finanziarie monetarie

ammontano a circa 55,6 miliardi di euro. Dal 2012 in poi le consistenze dei prestiti si sono ridotte in valore assoluto di circa 11 miliardi, per effetto soprattutto della riduzione dei prestiti concessi alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici.

Con riferimento alle consistenze dei prestiti delle società non finanziarie e delle famiglie produttrici, complessivamente nel 2019, risulta che le banche e Cassa Depositi e Prestiti hanno concesso finanziamenti per circa 19,6 miliardi di euro. Si tratta di un valore inferiore di circa 11,4 miliardi rispetto al dato registrato al 31 dicembre del 2012. I prestiti alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici siciliane rappresentano circa il 2,8% delle consistenze a livello nazionale. Nel caso delle piccole imprese, tra il 2012 e il 2019 si è assistito ad una riduzione della consistenza dei prestiti di circa 3 miliardi, mentre nel caso delle famiglie produttrici la riduzione in termini assoluti è stato di circa 1,8 miliardi di euro.

La riduzione delle consistenze dei prestiti trova in parte spiegazione nel processo di riduzione delle sofferenze tramite operazioni di cessione o di cancellazione definitiva (stralci) dei crediti deteriorati dai bilanci bancari che hanno riguardato in misura più intensa i prestiti alle imprese.

Tabella 3 - Prestiti per settore a livello regionale (dati in milioni di euro)

Settore istituzionale	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Famiglie consumatrici	28.698	28.145	27.772	29.685	29.906	30.311	30.330	30.053
Società non finanziarie	25.071	24.242	23.763	23.196	22.179	19.500	17.026	15.462
Famiglie produttrici	5.945	5.769	5.630	5.627	5.392	5.021	4.463	4.145
Società finanziarie	302	262	358	325	317	311	307	266
Amministrazioni p.	6.580	6.858	6.858	6.247	6.110	5.872	5.641	5.590
Totale residenti	66.854	65.509	64.612	65.301	64.108	61.220	57.940	55.680

Fonte: Banca d'Italia – Base dati statistica

Se si analizzano i dati relativi all'attività economica svolta dalle società non finanziarie e dalle famiglie produttrici, è possibile appurare come la consistenza dei prestiti si sia ridotta nel periodo 2012-2019 di circa 3 miliardi di euro nel settore delle costruzioni, di 2,3 miliardi di euro nel settore del commercio, di circa 1,3 miliardi di euro nel settore manifatturiero e di circa 1,2 miliardi nel settore della fornitura di energia elettrica.

Tra i settori che presentano in termini percentuali una maggiore consistenza di prestiti vi sono al primo posto il commercio (28,11%) e a seguire la manifattura (15,58%), il trasporto e magazzinaggio (10,49%) e le costruzioni (10,22%).

Tabella 4 - Prestiti per attività economica (dati in milioni di euro)

Attività economica	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2.331,43	2.298,19	2.282,23	2.237,87	2.122,56	1.951,32	1.736,33	1.630,97
Estraz.di minerali da cave e miniere	65,91	61,34	62,11	78,32	57,07	43,41	36,04	31,92
Attività manifatturiera	4.443,11	4.290,55	4.358,87	4.213,03	4.045,42	3.684,58	3.267,55	3.055,69
Energia elettrica e gas	1.685,23	1.511,26	1.338,41	1.212,29	1.042,72	678,36	491,74	414,76
Idrico e rifiuti	429,71	421,47	384,22	339,67	330,99	296,29	261,92	226,71
Costruzioni	5.098,03	4.764,81	4.526,61	4.211,36	3.768,34	3.093,82	2.347,70	2.002,91
Commercio	7.881,31	7.668,46	7.729,99	7.754,62	7.577,39	6.923,71	6.109,66	5.512,44
Trasporto e magazzinaggio	2.803,29	2.724,61	2.540,90	2.664,98	2.489,81	2.258,33	2.267,67	2.057,29
Servizi di alloggio e ristorazione	1.840,65	1.817,92	1.718,49	1.696,16	1.638,49	1.516,72	1.241,68	1.110,81
Serv.di informaz.e comunicazione	227,03	217,30	207,53	215,47	206,70	188,79	172,30	154,76
Attiv.finanziarie e assicurative	329,79	302,21	216,76	199,57	183,75	163,02	155,33	143,93
Attività immobiliari	1.520,89	1.526,09	1.585,40	1.517,59	1.637,86	1.442,46	1.215,99	1.127,63
Attività professionali e tecniche	649,20	650,33	653,65	693,78	693,47	645,27	630,22	611,63
Servizi alle imprese	486,80	522,57	498,05	465,76	439,20	346,79	321,14	288,83
Attività residuali (sezioni O P Q R S T)	1.223,56	1.233,06	1.290,12	1.321,81	1.336,91	1.288,20	1.233,48	1.236,50
Totale Ateco al netto della sez. U	31.016	30.010	29.393	28.822	27.571	24.521	21.489	19.607

Fonte: Banca d'Italia – Base dati statistica

Le imprese siciliane risentono della scarsa competitività territoriale. L'indice di competitività territoriale colloca il territorio siciliano alla 241^a posizione su 263 regioni considerate. Fattori che influiscono negativamente sulla competitività del territorio e delle imprese sono individuabili nella qualità delle istituzioni (248^a posizione), infrastrutture (207^a posizione), efficienza del mercato del lavoro (248^a posizione), dimensione del mercato (181^a posizione) e

dimensione innovativa (226^a posizione). Altri elementi che influenzano la competitività delle imprese riguardano i maggiori costi per accedere al credito, la ridotta apertura internazionale e i costi generati dalla presenza della criminalità organizzata.

2.1. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sul tessuto produttivo siciliano

La pandemia di Covid-19 manifestatasi in Italia dai primi mesi del 2020, si è progressivamente diffusa anche in Sicilia, determinando rilevanti ripercussioni sul sistema economico regionale, sebbene con impatti differenziati tra i principali settori.

Nella prima fase della diffusione del virus gli interventi adottati a livello nazionale hanno previsto sia restrizioni alla mobilità sia il blocco delle attività produttive classificate come non essenziali. Nella seconda fase della pandemia sono state reintrodotte misure restrittive graduate sui territori in base a livelli crescenti di contagiosità del virus e di capacità di resilienza delle strutture sanitarie.

La Sicilia è stata sottoposta per oltre 10 settimane a vincoli di mobilità e di chiusura delle attività commerciali e ricettive stringenti e successivamente le restrizioni previste per le zone a rischio alto e medio sono state adottate in Sicilia per 9 settimane. A queste restrizioni si aggiungono quelle adottate per specifiche porzioni di territorio sub-regionali.

In Sicilia, come nel resto del Paese, nel 2020 si è registrata una contrazione dell'economia di dimensioni mai rilevate dal dopoguerra ad oggi, con una contrazione del PIL regionale pari all'8,5% secondo le stime presentate nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NADEFR) 2022/2024.

Le restrizioni all'attività economica hanno determinato un impatto differenziato nei settori produttivi. In generale, il calo dei fatturati ha determinato un peggioramento delle condizioni economiche e finanziarie delle imprese con un incremento del fabbisogno di liquidità e una riduzione degli investimenti.

Nell'industria e nelle costruzioni il calo della produzione si è concentrato nel secondo trimestre dell'anno, a causa delle misure adottate per il contenimento della pandemia. La ripresa che si è poi manifestata nei mesi successivi non è stata però in grado di compensare tale riduzione.

Nei servizi la contrazione dell'attività ha interessato un più ampio periodo manifestandosi anche nella seconda parte dell'anno e colpendo in particolar modo il settore del turismo, con un drastico calo delle presenze.

L'analisi dei principali indicatori e dati di contesto del sistema produttivo regionale mostra il permanere di una situazione con diversi elementi di criticità, aggravati dalla crisi scaturita dalla pandemia da Covid-19. Dai dati evidenziati nell'analisi emerge sostanzialmente una debolezza della base produttiva, con particolare riferimento a quella del settore manifatturiero, e il peggioramento dei principali indicatori collegati alle attività di investimento delle imprese, con particolare riferimento agli investimenti in innovazione e internazionalizzazione.

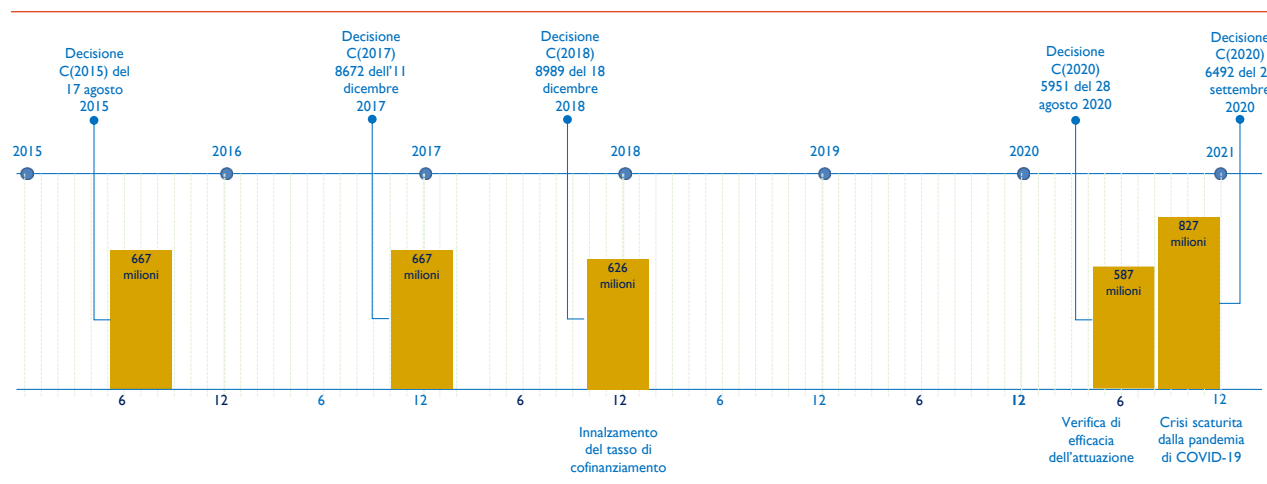
Sulla base del quadro di contesto ricostruito, le scelte di intervento del PO FESR 2014-2020 appaiono coerenti e pertinenti rispetto ai principali fabbisogni del sistema produttivo regionale. Al contempo, l'osservazione sull'evoluzione dei dati, rende evidente come la dimensione dei fabbisogni e delle problematiche connaturate al sistema produttivo regionale sono tali da richiedere la prosecuzione e l'intensificazione delle attività di sostegno a beneficio delle imprese che potrebbero determinare ricadute positive in termini di valore aggiunto e creazione di occupazione sostenibile, perseguendo un maggiore bilanciamento nella composizione settoriale del tessuto produttivo e favorendo il rafforzamento del settore industriale.

3. L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA AL 31 DICEMBRE 2020

Il PO FESR Sicilia 2014-2020 approvato con decisione della Commissione europea C(2015) del 17 agosto 2015 assegnava originariamente all'asse 3 una dotazione complessiva di € 667.870.513, pari al 14,65% dell'ammontare complessivamente destinato al programma operativo.

La dotazione dell'asse ha subito nel corso del tempo diverse modifiche per effetto della riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale, per l'applicazione del quadro di efficacia dell'attuazione previsto dai regolamenti comunitari ed infine per far fronte al fabbisogno straordinario di liquidità derivante dalla crisi scaturita dalla pandemia di Covid-19. In particolare, la dotazione inizialmente approvata dalla decisione è stata ridotta sino al minimo di € 587.682.310 ed è stata infine elevata a € 827.793.159 pari al 19,37% delle risorse complessive stanziare per il Programma.

Figura 5 - evoluzione della dotazione finanziaria dell'asse 3 sino al 31 dicembre 2020



L'asse 3 del Programma intende contribuire alle 4 priorità definite a livello comunitario per il rafforzamento della competitività delle piccole e medie imprese attraverso 5 obiettivi specifici:

- priorità 3a - Promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatrici di imprese perseguita attraverso **l'obiettivo specifico 3.5 "Nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese"** che sostiene nuovi soggetti e nuove idee favorendo la creazione di imprese che possano portare nuova linfa e nuove prospettive al tessuto produttivo siciliano, incoraggiando il talento imprenditoriale e l'interesse verso chi intraprende percorsi virtuosi ed innovativi;
- priorità 3b - Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione perseguita attraverso **l'obiettivo specifico 3.3 "Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali"** che supporta il riposizionamento delle imprese e il rafforzamento dei prodotti turistici esistenti anche attraverso la costituzione ed il potenziamento di aggregazioni in grado di organizzare e integrare gli elementi dell'offerta turistica e **l'obiettivo specifico 3.4 "Incrementare il livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi"** che sostiene l'apertura al mercato internazionale sia delle imprese esistenti già in possesso dei requisiti per affrontare la sfida internazionale, sia di quelle che, pur essendo caratterizzate da tale vocazione, a causa di debolezze spesso di tipo endogeno, non hanno ancora concretizzato questo risultato.
- priorità 3c - Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi perseguita attraverso **l'obiettivo specifico 3.1 "Rilancio della propensione agli investimenti nel sistema produttivo"** che incentiva la riorganizzazione del settore manifatturiero verso produzioni posizionate in segmenti di più alta qualità e con palesi vantaggi competitivi anche territoriali e pertanto meno esposti alla concorrenza delle economie emergenti".

- priorità 3d - Sostenere la capacità delle PMI di impegnarsi nella crescita sui mercati regionali, nazionali e internazionali e nei processi di innovazione perseguita attraverso l'obiettivo specifico 3.6 "Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese" che favorisce l'accesso ai finanziamenti delle micro e piccole imprese siciliane, attraverso strumenti finanziari di garanzia.

Al 31 dicembre 2020, con riferimento all'asse 3 risultano rendicontate alla Commissione europea spese per un importo pari a € 307.330.001 e impegnate risorse, secondo i dati riferiti al responsabile del programma, pari a € 444.015.872.

Tabella 5 - Principali dati e indicatori finanziari dell'asse

Asse 3	
(a) spesa pubblica programmata	827.793.159
(b) importi stanziati	704.084.479
(c) impegni di spesa (AP)	444.015.872
(d) importi erogati (ADP)	307.330.001
(e) investimenti privati attivati	1.567.294.377
Capacità decisionale [(b)/(a)]	85,06%
Capacità di impegno [(c)/(a)]	53,64%
Capacità di spesa [(d)/(a)]	37,13%
Velocità di spesa [(d)/(c)]	69,22%
Effetto leva [(e)/(b)]	2,2

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati del sistema di monitoraggio

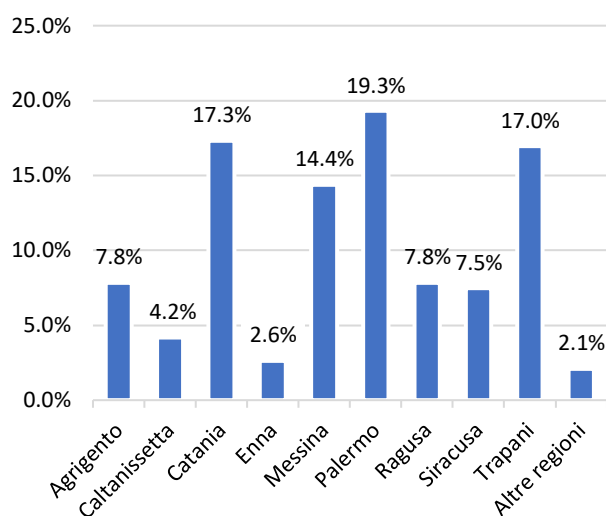
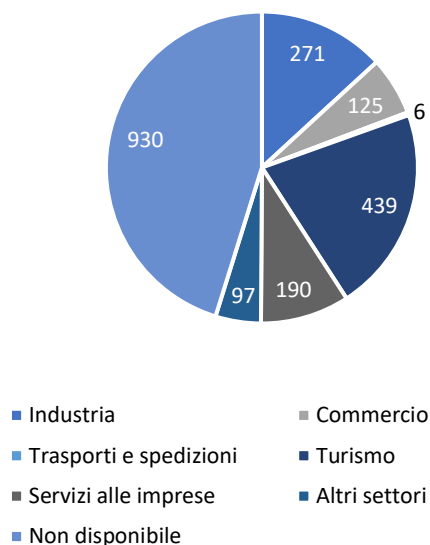
A fronte di tali risorse, le operazioni selezionate dovrebbero consentire di attivare investimenti privati per un importo complessivo di € 1.567.294.377, in gran parte derivanti da investimenti effettuati dai privati a fronte delle garanzie concesse tramite il sostegno finanziario dell'obiettivo 3.6 del programma operativo.

Nel complesso, l'azione del Programma ha fornito sostegno a 67.314 imprese, pari a oltre il 22% del totale delle imprese regionali. Il numero di imprese, prende in considerazione anche le imprese sostenute con strumenti finanziari e servizi reali, che nell'ambito del sistema informativo Caronte, sono registrate come singole operazioni, mentre nel sistema informativo del Registro Nazionale degli Aiuti, sono disaggregate per misura attuativa. Per il campione di imprese per le quali il sistema informativo Caronte contiene il dato relativo alla localizzazione del beneficiario (2.058 operazioni¹), si osserva una distribuzione territoriale complessivamente coerente con quello relativo alla distribuzione complessiva sul territorio delle PMI regionali, fatta eccezione per la provincia di Trapani nella quale a fronte di un peso pari a circa il 9% delle imprese complessive, sono localizzate circa il 17% delle PMI beneficiarie (+7,99%), della provincia di Catania dove, a fronte di un peso complessivo pari a quasi il 23% del totale delle imprese a livello regionale, sono localizzate solo il 17,3% delle PMI beneficiarie (-5,67%) e della provincia di Palermo, ove a fronte di una presenza del 22,6% delle imprese totali si osserva un numero di beneficiari pari a circa il 19,3% del totale (-3,31%).

Con riferimento alla distribuzione settoriale del sostegno erogato dal Programma alle 2.058 operazioni esaminate, ricorrendo anche alle informazioni estrapolate dal RNA, si è proceduto alla quantificazione della distribuzione delle imprese sostenute rispetto ai settori economici, che a sua volta è stata comparata con la distribuzione complessiva per settore economico di tutte le imprese siciliane, desunta dal database InfoCamere-Movimprese.

Attraverso questo esercizio si sono quindi identificati i settori su cui si è maggiormente concentrato il sostegno del Programma e parallelamente si è verificato in che misura questa concentrazione è statisticamente significativa rispetto alla distribuzione assoluta delle imprese.

¹ Da questa analisi, sono state invece escluse le imprese che sono state sostenute nell'ambito della procedura 3.1.1.4, della procedura 3.4.1 e della procedura 3.6.1, per le quali le modalità di registrazione delle operazioni nel sistema informativo CARONTE non consentono di individuare i beneficiari finali. Per queste azioni è stata effettuata una analisi ad hoc.



3.1 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.1

L'obiettivo specifico 3.1 è stato attuato mediante l'azione 3.1.1 "Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale".

All'interno dell'azione, al 31 dicembre 2020, risultavano avviate dal Dipartimento delle Attività Produttive 4 procedure:

- la 3.1.1.1 volta alla concessione di aiuti tramite credito di imposta nell'ambito del regime di aiuti previsto dall'articolo 1, commi 98-108 della legge 28 dicembre 2015, n.208 (PRATT 20654);
- la 3.1.1.2 che ha disposto la concessione di aiuti in esenzione attraverso una procedura valutativa a sportello (PRATT 741);
- la 3.1.1.3 che ha previsto la concessione di aiuti in *de minimis*, in conformità con il regolamento (UE) n.1407/2013 tramite una procedura valutativa a sportello (PRATT 743)
- la 3.1.1.4 che ha disposto la concessione di aiuti per il sostegno del capitale circolante delle piccole e medie imprese (PRATT 25551).

Nell'ambito dell'obiettivo specifico 3.1, il Dipartimento regionale delle Infrastrutture ha invece attivato una misura volta alla concessione di contributi per il sostegno delle attività dei soggetti titolari di attività di servizio pubblico da trasporto non di linea (PRATT 26043) per la quale al 31 dicembre 2020 non risultano impegni e pagamenti a livello di responsabile del programma.

Complessivamente, in base al sistema informativo Caronte risultano sostenute 1.054 operazioni dall'obiettivo 3.1, per un importo ammesso di € 299.772.667, impegni di spesa pari a € 156.153.985 e importi rendicontati alla Commissione europea pari a € 96.911.232.

Tabella 6 – Principali dati e indicatori dell'obiettivo 3.1

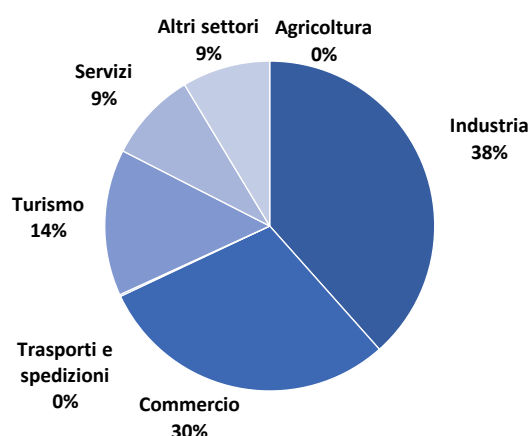
	Obiettivo 3.1	3.1.1.1	3.1.1.2	3.1.1.3	3.1.1.4
(a) spesa pubblica stanziata	265.000.000	30.000.000	70.000.000	30.000.000	125.000.000
(b) importi ammessi	299.772.667	68.012.294	106.417.525	343.424	124.999.434
(c) impegni di spesa (RIO)	156.153.985	49.552.679	106.417.525	183.781	-
(d) importi erogati (RIO)	104.807.306	49.552.679	55.254.627	-	-
(e) importi rendicontati UE	96.911.232	44.552.679	52.358.553	-	-
(f) operazioni sostenute		884	167	2	1
(g) investimenti privati	686.851.865	442.589.863	243.804.062	457.940	-
Imprese richiedenti		n.a.	548	2.194	57.985

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati del sistema di monitoraggio, RAA 2020 e atti amministrativi

Con riferimento alla procedura 3.1.1.1 la stessa sostiene le operazioni selezionate nell'ambito della misura "credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali nuovi per le strutture produttive" di cui alla legge nazionale n. 208 del 28 dicembre 2015, articolo 1 commi da 98 a 108.

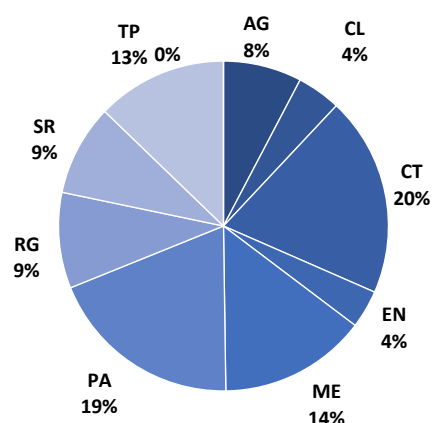
Il dispositivo attuativo della misura risulta essere costituito dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate 34/E del 3 agosto 2016. Al 31 dicembre 2020, il Programma è intervenuto a finanziare 884 operazioni per le quali ha reso disponibile un sostegno di importo pari a €135.613.555 (quota ammessa) e ha proceduto a rendicontare alla Commissione europea un importo complessivo di spesa pari a € 49.552.678. Appare utile ricordare come le operazioni che hanno complessivamente beneficiato del sostegno del credito di imposta nel territorio nazionale, invece, secondo i dati estratti dal Registro Nazionale degli Aiuti sono 5.090. Il credito di imposta è stato attivato da imprese operanti nel settore industriale per il 38% delle operazioni, nel settore commerciale per il 30% delle operazioni e nel settore del turismo per il 14% delle operazioni. Tutte le operazioni sostenute dal programma sono state completate entro il 31 dicembre 2020.

Figura 6 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.1.1.1



Fonte: rielaborazione NVVIP su dati RNA

Figura 7 - Distribuzione per provincia delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.1.1.1



Fonte: rielaborazione NVVIP su dati Caronte

L'avviso relativo alla procedura 3.1.1.2 è stato approvato in data 21 giugno 2017 con DDG 1395/8S e disponeva di una dotazione finanziaria di € 70.000.000. La procedura è volta a sostenere progetti con un costo minimo di € 250.000 ed un massimale di investimento di € 4.000.000. Tale dotazione finanziaria risulta essere stata comunicata al Registro Nazionale Aiuti (RNA) e alla Commissione europea per gli adempimenti di cui al regolamento (UE) n.651/2014. Al 31 dicembre 2020, in base ai dati contenuti nel RNA sono stati complessivamente concessi aiuti per un importo complessivo di € 118.991.844

Tabella 7 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.1.1.2

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato	3.000.000	10.000.000	10.000.000	47.000.000			70.000.000
Concesso		75.272.607	39.089.327	4.629.910			118.991.844

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

Esaminando i dati contenuti nel sistema di monitoraggio Caronte, al 31 dicembre 2020, risultano selezionate 167 operazioni per le quali il Programma rende disponibile un sostegno di € 106.417.525 e per i quali risultano rendicontati alla Commissione europea costi per € 52.358.553.

Analizzando i dati estratti dal sistema di monitoraggio Caronte risulta che il 39% delle operazioni selezionate ha come beneficiari imprese operanti nel settore dell'industria, il 27% imprese operanti nel settore del turismo e il 15% nel settore del commercio. Con riferimento alla distribuzione territoriale, la gran parte delle operazioni è collocata nelle tre

maggiori province della Sicilia, ma emerge anche il buon risultato del territorio trapanese nel quale risultano operanti circa il 18% delle imprese sostenute dalla procedura.

Figura 8 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.1.1.2

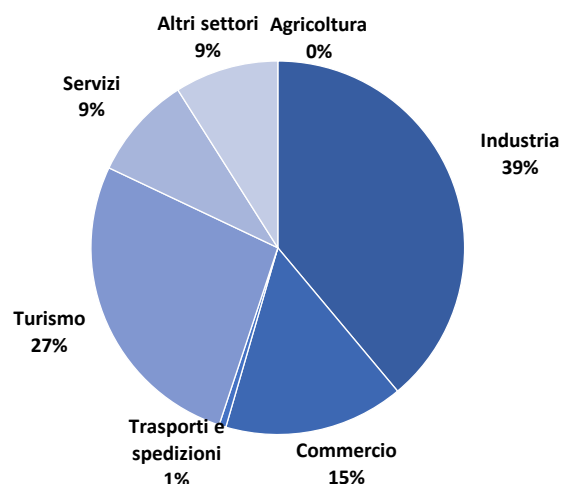
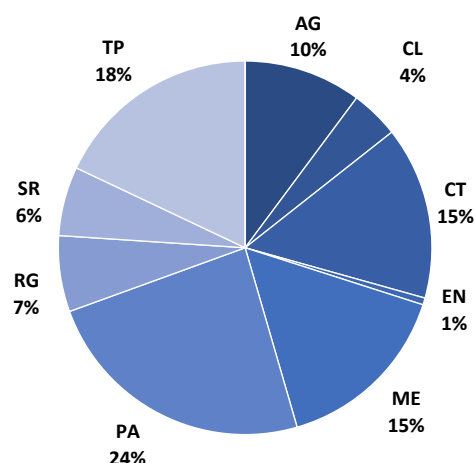


Figura 9 - Distribuzione per provincia delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.1.1.2



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati Caronte

Con riferimento invece alla procedura 3.1.1.3, l'avviso è stato approvato con DDG n.42 del 17 gennaio 2018 e disponeva di una dotazione finanziaria di € 30.000.000 destinati a progetti con un costo minimo di € 30.000 e un massimale di investimento di € 250.000. Il sostegno previsto per l'avviso relativo alla procedura 3.1.1.3 ammonta ad un massimo del 75% della spesa ritenute ammissibile.

Tabella 8 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.1.1.3

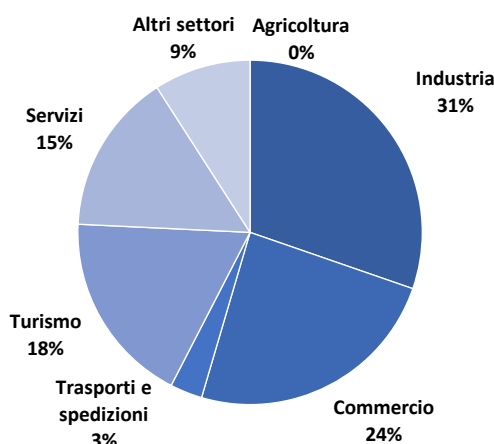
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato		4.000.000	13.000.000	13.000.000			30.000.000
Concesso				4.794.956			4.794.956

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

Al 31 dicembre 2020, dai dati contenuti nel sistema informativo RNA, risultavano concessi aiuti per € 4.794.956 a 33 imprese. Sul sistema di monitoraggio Caronte risultano soltanto 2 operazioni a fronte delle quali l'importo del sostegno massimo ammissibile risulta pari a 343.424. Dal punto di vista procedurale con DDG n.2763 dell'11 settembre 2019 e DDG n.16 del 15 gennaio 2020 sono stati approvati il primo e il secondo blocco di istanze ammissibili. Con DDG n.1031 del 10 giugno 2020 è stato approvato l'elenco definitivo parziale di istanze ammesse a finanziamento dal n.1 al n.45 dell'elenco di prenotazione, successivamente con DDG n. 1797 del 30 settembre 2020 è stato approvato l'elenco parziale di istanze a finanziamento dal n.46 al n.101 e con DDG n. 2406 del 18 novembre 2020 è stato approvato l'elenco parziale di istanze a finanziamento dal n. 102 al n.150. Da ultimo con DDG n.3029 del 28 dicembre 2020 è stato approvato l'elenco parziale di istanze a finanziamento dal n. 151 fino al n.231.

Analizzando i dati contenuti nel RNA le operazioni sostenute riguardano nel 31% dei casi l'industria, nel 24% il commercio e nel 18% il turismo.

Figura 10 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.1.1.3

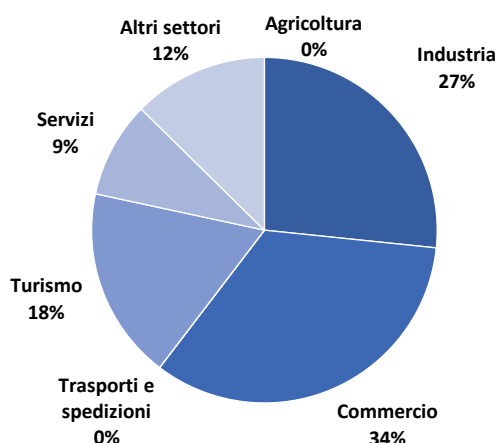


Fonte: elaborazioni NVVIP su dati RNA

L'avviso relativo alla procedura 3.1.1.4 è stato approvato con DDG n.1702 del 16 settembre 2020 e disponeva di una dotazione finanziaria di € 125.000.000 per il sostegno al capitale circolante delle piccole e medie imprese. La concessione dell'aiuto è avvenuta nel 2020 ed ha riguardato 57.965 imprese, in base ai dati del Registro Nazionale Aiuti. Nel sistema informativo regionale, in ragione di quanto disposto dal regolamento (UE) n.1303/2013 in merito alla definizione di beneficiario, la concessione degli aiuti è stata registrata come una sola operazione.

L'avviso relativo alla procedura attuativa è stato poi modificato con DDG n. 1723 del 18 settembre 2020, con DDG n.1805 dell'1 ottobre 2020, con il DDG n.1856 del 7 ottobre 2020 e da ultimo con DDG n.2198 del 2 novembre 2020. Con DDG n.2466 del 20 novembre 2020 il Dipartimento competente ha approvato l'elenco delle 57.690 imprese ammissibili a finanziamento e delle 25 imprese non ammissibili a finanziamento. Con il medesimo decreto, il Dipartimento, inoltre, ha approvato l'elenco delle imprese per le quali veniva autorizzata la liquidazione e l'elenco delle imprese per cui si rendeva necessario un supplemento istruttorio.

Figura 11 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.1.1.4



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati RNA

Analizzando i dati contenuti nel RNA le operazioni sostenute riguardano nel 27% dei casi l'industria, nel 34% il commercio e nel 18% il turismo.

Infine, l'avviso relativo alla procedura 3.1.1.5 è stato approvato con DDG n.2807 del 22 settembre 2020 e disponeva di una dotazione finanziaria di € 10.000.000 per il sostegno al capitale circolante delle imprese operanti nel settore del trasporto non di linea e dei taxi.

Con DDG n. 4195 del 9 dicembre 2020 è stato approvato l'elenco delle 1.362 istanze ritenute ammissibili a finanziamento e delle 2 istanze non ammesse a finanziamento. Nel corso del mese di dicembre, il Dipartimento competente ha disposto l'ammissione a finanziamento e la liquidazione di una parte delle istanze ritenute ammissibili:

- con DDG n. 4289 del 14 dicembre 2020 è stata disposta la liquidazione per 504 imprese per un ammontare complessivo di € 2.675.000;
- con DDG n. 4378 del 18 dicembre 2020 è stata disposta la liquidazione per 98 imprese per un ammontare complessivo di € 432.300;
- con DDG n. 4506 del 24 dicembre 2020 è stata disposta la liquidazione per 45 imprese per un ammontare complessivo di €188.100;
- con DDG n. 4469 del 22 dicembre 2020 è stata disposta la liquidazione per 23 imprese per un importo complessivo di € 219.450;
- con DDG n. 4590 del 30 dicembre 2020 è stata disposta la liquidazione per 3 imprese per un ammontare complessivo di € 13.200
- con DDG n. 4596 del 30 dicembre 2020 è stata disposta la liquidazione per 7 imprese per un ammontare complessivo di € 36.300;
- con DDG n. 4597 del 30 dicembre 2020 è stata disposta la liquidazione per 22 imprese per un ammontare complessivo di €102.300.

Il pagamento di tali sostegni e la registrazione sui sistemi informativi è stato effettuato nel corso del 2021.

3.2 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.3

L'obiettivo specifico 3.3 è stato attuato attraverso tre azioni:

- l'azione 3.3.2 "supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra le imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici";
- l'azione 3.3.3 "sostegno a processi di aggregazione e integrazione tra imprese (reti di imprese) nella costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche;
- l'azione 3.3.4 "sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa".

Complessivamente, in base al sistema informativo Caronte risultano sostenute 91 operazioni, per un importo ammesso di € 18.695.045, impegni di spesa pari a € 7.702.058 e importi rendicontati alla Commissione europea pari a € 2.619.409.

Tabella 9 – Principali dati e indicatori dell'obiettivo 3.3

	Obiettivo 3.3	3.3.2	3.3.3	3.3.4
(a) spesa pubblica stanziata	103.402.682	33.201.341	37.000.000	33.201.341
(b) importi ammessi	18.695.045	1.008.753	323.715	17.362.577
(c) impegni di spesa (RIO)	7.702.058	895.654	323.715	6.482.689
(d) importi erogati (RIO)	3.147.003	491.541	201.525	2.453.937
(e) importi rendicontati UE	2.619.409	419.603	201.525	1.998.281
(f) operazioni sostenute	91	7	2	82
(g) investimenti privati	42.408.473	2.229.287	708.261	39.470.925
Imprese richiedenti	316	38	16	262

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati del sistema di monitoraggio

In particolare, l'azione 3.3.2 è stata attuata mediante una procedura valutativa a sportello che prevedeva la concessione di aiuti di Stato in esenzione, in conformità all'articolo 14 e 18 del regolamento (UE) n.651/2014 (PRATT 744).

L'avviso relativo a tale azione è stato approvato con DDG n.144 del 7 febbraio 2018 e disponeva di una dotazione di € 33.201.341,36 per operazioni con un massimale di investimento di € 500.000. Il contributo massimo previsto dall'avviso è pari al 45% della spesa ritenuta ammissibile. Il sostegno del Programma è rivolto alle piccole e medie imprese che

offrono prodotti e servizi complementari alla valorizzazione degli attrattori culturali e naturali rientranti nella World Heritage List dell'Unesco o nella lista degli attrattori del patrimonio regionale di riconosciuta rilevanza strategica. Gli investimenti sostenuti, in particolare, sono rivolti all'incremento della qualità o allo sviluppo della gamma di prodotti e servizi, alla migliore commercializzazione e distribuzione dei prodotti e servizi offerti e alla promozione di un uso efficiente delle risorse e di modelli di business circolari.

Tabella 10 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.3.2

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato		13.000.000	10.000.000	10.201.341			33.201.341
Concesso			1.553.513	421.061			1.974.573

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

Al 31 dicembre 2020, dai dati contenuti nel sistema informativo RNA, risultavano concessi aiuti per € 1.974.573 a 14 imprese. Sulla base dei dati del sistema di monitoraggio Caronte, invece, al 31 dicembre 2020, il Programma ha consentito di sostenere 7 operazioni destinando alle stesse contributi per un importo di € 1.008.753. A fronte di tali operazioni, il sistema informativo della regione registra impegni a livello di responsabile del programma per un importo pari a € 804.684 e spese rendicontate alla Commissione europea per un importo pari a € 419.602. Tutte le imprese sostenute operano nel settore del turismo.

L'azione 3.3.3 "Sostegno a processi di aggregazione e integrazione tra imprese (reti di imprese) nella costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche" ha previsto la concessione di aiuti di Stato in esenzione, in conformità all'articolo 14 e 18 del regolamento (UE) n.651/2014, ricorrendo anche in questo caso ad una procedura di istruttoria valutativa a sportello (PRATT 745). L'amministrazione regionale ha approvato l'avviso relativo all'azione 3.3.3 con DDG n.145 del 7 febbraio 2018. L'avviso, che disponeva di una dotazione di € 37.000.000, sosteneva operazioni sino a € 500.000 presentate da reti di imprese intervenendo con un sostegno sino ad un massimo del 45% della spesa ritenute ammissibile. Il sostegno, in particolare, è rivolto alla costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche.

Nel sistema di monitoraggio Caronte al 31 dicembre 2020 sono presenti 2 operazioni per le quali risultano destinati contributi per un importo di € 323.715. Tuttavia con DDG 2785 del 14 dicembre 2020 è stato disposto il finanziamento di un'ulteriore operazione. Sul Registro Nazionale degli Aiuti di Stato risultano complessivamente concessi aiuti a 10 imprese per un importo complessivo di € 555.165.

Tabella 11 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.3.3

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato		8.000.000	6.000.000	23.000.000			37.000.000
Concesso			323.715	231.450			555.165

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

Infine, l'azione 3.3.4 "Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa" ha anch'essa previsto la concessione di aiuti di Stato in esenzione, in conformità all'articolo 14 e 18 del regolamento (UE) n.651/2014, ricorrendo ad una procedura di istruttoria valutativa a sportello (PRATT 746). L'avviso, approvato con DDG n.146 del 7 febbraio 2018, disponeva di una dotazione originariamente pari a € 33.201.341,46. Il sostegno previsto dal bando è sino ad un massimo del 45% della spesa ritenuta ammissibile per interventi sino a € 800.000. Il sostegno del Programma è rivolto alle piccole e medie imprese impegnate ad incrementare la loro competitività nelle destinazioni turistiche attraverso interventi di riqualificazione dell'offerta e innovazione.

Tabella 12 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.3.4

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato		21.000.000	6.201.341	6.000.000			33.201.341
Concesso			4.883.262	18.708.818			23.592.080

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

Al 31 dicembre 2020 in base ai dati del sistema di monitoraggio Caronte risultano sostenute 82 operazioni cui sono stati destinati contributi complessivi per € 17.362.577. Dal Registro Nazionale degli aiuti di Stato risultano invece concessi aiuti a 127 imprese per un importo complessivo di € 23.592.080. Dal punto di vista procedurale con DDG n. 4091 del 17 dicembre 2019 è stato approvato il primo elenco parziale definitivo delle operazioni ammesse finanziabili (36 operazioni), con successivo DDG n. 899 del 29 maggio 2020 è stato approvato il secondo elenco parziale definitivo delle operazioni ammesse finanziabili (54 operazioni). Infine con DDG n. 479 del 5 maggio 2021 è stato approvato il terzo elenco parziale e definitivo di operazioni ammesse finanziabili.

3.3 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.4

L'obiettivo specifico 3.4 è stato attuato attraverso due azioni:

- l'azione 3.4.1 "progetti di promozione dell'export destinati a imprese e loro forme aggregate individuate su base territoriale o settoriale";
- l'azione 3.4.2 "incentivi all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione in favore delle PMI".

Complessivamente, in base al sistema informativo Caronte risultano sostenute 310 operazioni, per un importo ammesso di € 37.864.689, impegni di spesa pari a € 32.685.806 e importi rendicontati alla Commissione europea pari a € 15.696.428.

Tabella 13 – Principali dati e indicatori dell'obiettivo 3.4

	Obiettivo 3.4	3.4.1	3.4.2
(a) spesa pubblica stanziata	50.198.034	34.184.310	16.013.724
(b) importi ammessi	37.864.688	15.738.425	22.126.263
(c) impegni di spesa (RIO)	32.685.806	15.019.545	17.666.261
(d) importi erogati (RIO)	17.587.325	14.574.735	3.012.590
(e) importi rendicontati UE	15.696.428	13.025.703	2.670.725
(f) operazioni sostenute	310	46	264
(g) investimenti privati	27.278.789	n.a.	27.278.789
Imprese richiedenti		n.a.	517

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati del sistema di monitoraggio

L'azione 3.4.1 "Progetti di promozione dell'export destinati a imprese e loro forme aggregate individuate su base territoriale o settoriale" ha previsto la concessione di aiuti indiretti sotto forma di erogazione di servizi a titolo gratuito alle piccole e medie imprese, in conformità al regolamento (UE) n.1407/2013 prevedendo che tutti i settori economici fossero ammissibili a ricevere aiuti (PRATT 747). In base ai dati contenuti nel Registro Nazionale Aiuti, l'azione ha programmato una dotazione complessiva di € 34.145.290 per la concessione di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese. Al 31 dicembre 2020 sempre in base ai dati del RNA risultano sostenute 735 imprese che hanno ricevuto aiuti indiretti per € 2.954.161.

Tabella 14 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.4.1

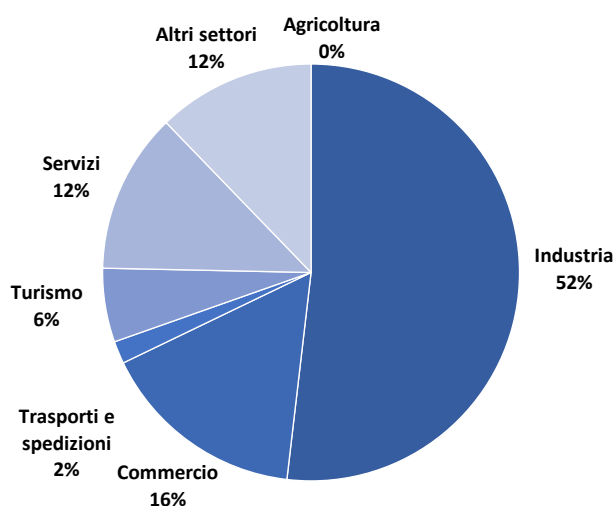
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato		8.638.862	8.006.842	5.381.862	6.058.862	6.058.862	34.145.290
Concesso			2.703.084	251.077			2.954.161

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

Dal sistema di monitoraggio Caronte, invece, risulta che il Programma ha sostenuto complessivamente 46 operazioni destinando un contributo complessivo di € 15.738.425. A fronte di tali operazioni sono state impegnate risorse per € 15.019.545 e pagati costi per € 14.574.735. Le spese rendicontate alla Commissione europea, invece, ammontano a € 13.025.703. In relazione a tale azione, le differenze tra quanto inserito nel sistema CARONTE e i dati presenti nel Registro Nazionale Aiuti, sono attribuibili al fatto che il sistema di monitoraggio del Programma conteggia quali operazioni finanziate dal PO i singoli eventi e manifestazioni fieristiche alla quali la Regione ha sostenuto la partecipazione delle

PMI e il costo totale dell'operazione, viceversa i dati del RNA rendono conto degli aiuti indiretti concessi dalla Regione alle singole imprese che hanno preso parte a tali manifestazioni ed eventi fieristici.

Figura 12 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.4.1



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati RNA

La gran parte delle imprese sostenute dall'azione rientra nel settore dell'industria, tuttavia è rilevante la percentuale di imprese relativa al settore del commercio e dei servizi.

L'azione 3.4.2 "Incentivi all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione in favore delle PMI" è stato attuato mediante un avviso approvato con DDG n. 2925 del 21 dicembre 2017 volto alla concessione di contributi sino a € 200.000 per il sostegno a progetti di internazionalizzazione e di accesso ai mercati (PRATT 748). L'avviso disponeva di una dotazione finanziaria per le operazioni selezionate pari a € 16.013.724.

Tabella 15 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.4.2

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato		6.056.862	6.056.862	3.900.000			16.013.724
Concesso		8.754.135	1.299.351	12.388.800			22.442.287

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

L'obiettivo della procedura è quello di favorire la realizzazione di progetti di investimento finalizzati all'internazionalizzazione delle imprese, mediante concessione di contributi in conto capitale. In base ai dati contenuti nel RNA al 31 dicembre 2020 sono state sostenute 313 imprese con aiuti di Stato per un importo pari a € 22.442.287. Alla medesima data, invece, dal sistema di monitoraggio Caronte risultano sostenute 264 imprese per un importo ammasso pari a € 22.126.263. Le 264 operazioni selezionate, hanno determinato impegni complessivi per € 17.666.261 ed erogazioni per un importo di € 3.012.590. A fronte di tali valori, complessivamente al 31 dicembre 2020 le spese rendicontate alla Commissione europea ammontano complessivamente a € 2.670.725.

Figura 13 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.4.2

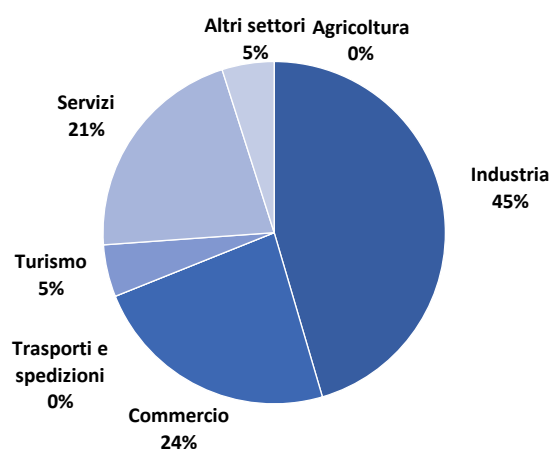
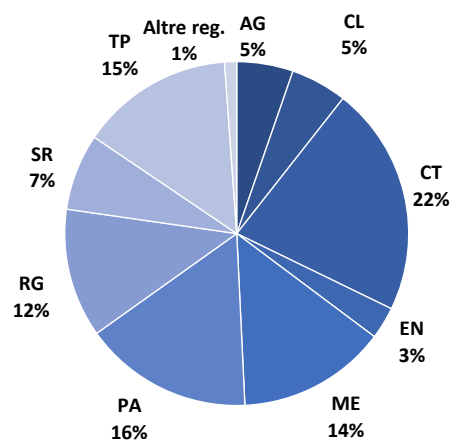


Figura 14 - Distribuzione per provincia delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.4.2



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati Caronte

Il 45% delle operazioni selezionate riguarda imprese che operano nel settore industriale. La procedura, tuttavia, ha sostenuto anche imprese appartenenti ad altri settori quali quelli del Commercio (24%) dei servizi (21%) e del turismo (5%) che sebbene fossero previsti nella base giuridica della procedura non contribuiscono all'obiettivo perseguito dal PO FESR 2014-2020 di incrementare il grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero.

3.4 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.5

L'obiettivo specifico 3.5 è stato attuato mediante l'azione 3.5.1 "Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza". Nell'ambito dell'azione sono state attivate due procedure, la prima prevedeva un bando a sportello adoperando come base giuridica l'articolo 22 del regolamento di esenzione (UE) n.651/2014 (PRATT 749), la seconda una procedura valutativa a sportello che prevedeva la concessione di aiuti in de minimis, in conformità con il regolamento (UE) n.1407/2013 (PRATT 750). Complessivamente, in base al sistema informativo Caronte risultano sostenute 602 operazioni, per un importo ammasso di € 177.495.319, impegni di spesa pari a € 176.004.892 e importi rendicontati alla Commissione europea pari a € 110.111.319. Gli investimenti complessivamente attivati grazie all'operazione sono pari a € 218.666.839.

Tabella 16 – Principali dati e indicatori dell'obiettivo 3.5

	Obiettivo 3.5	3.5.1.1	3.5.1.2
(a) spesa pubblica stanziata	50.000.000	30.000.000	20.000.000
(b) importi ammessi	177.495.319	134.599.922	42.895.397
(c) impegni di spesa (RIO)	176.004.892	133.820.120	42.184.772
(d) importi erogati (RIO)	116.559.528	90.784.480	25.775.048
(e) importi rendicontati UE	110.111.319	88.103.092	22.008.227
(f) imprese sostenute	602	259	343
(g) investimenti privati	218.666.839	162.343.554	56.323.285
Imprese richiedenti	2.236	1.169	1.067

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati del sistema di monitoraggio, RAA 2020 e atti amministrativi

L'avviso relativo alla procedura 3.5.1.1 è stato approvato con DDG 1333 del 13 giugno 2017 e prevedeva una originaria dotazione di € 30.000.000 resa disponibile per interventi di importo minimo di € 250.000 e con un importo massimo dell'aiuto concedibile pari a € 800.000. La procedura è volta a sostenere la realizzazione di nuove idee, favorendo la nascita di imprese e un'occupazione stabile, e incoraggiando il talento imprenditoriale e i percorsi virtuosi e innovativi. L'azione punta ad agevolare prevalentemente i progetti realizzati negli ambiti tematici di intervento della Strategia regionale dell'Innovazione per la Specializzazione Intelligente (S3), nei settori manifatturieri e in quelli emergenti

collegati alle sfide europee (culturale e creativo, nuove forme di turismo, servizi innovativi che riflettono nuove esigenze sociali o prodotti e servizi collegati a invecchiamento della popolazione, cure sanitarie, eco-innovazione ed economia a bassa intensità di carbonio, compreso il riciclaggio dei rifiuti).

Il sostegno è stato concesso sotto forma di contributo in conto capitale con i massimali di aiuto previsti dall'articolo 22 del Regolamento (UE) n. 651/2014.

In base ai dati contenuti nel Registro Nazionale Aiuti, l'azione ha programmato una dotazione complessiva di € 30.000.000 per la concessione di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese. Al 31 dicembre 2020 in base ai dati del RNA risultano sostenute 272 imprese per i quali sono stati concessi € 140.866.961.

Tabella 17 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.5.1.1

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato	2.000.000	3.000.000	5.000.000	20.000.000			30.000.000
Concesso		111.119.432	26.678.523	3.069.005			140.866.961

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

Al 31 dicembre 2020 in base ai dati del sistema di monitoraggio Caronte risultavano sostenute 259 operazioni cui il programma operativo aveva destinato contributi per € 134.599.922 a fronte di investimenti complessivi per € 162.343.554.

La gran parte delle nuove imprese create opera nel settore del turismo mentre soltanto il 13% riguarda il settore manifatturiero. Con riferimento invece alla distribuzione territoriale, la gran parte delle nuove imprese è stata creata nelle tre maggiori province e nella provincia di Trapani.

Figura 15 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.5.1.1

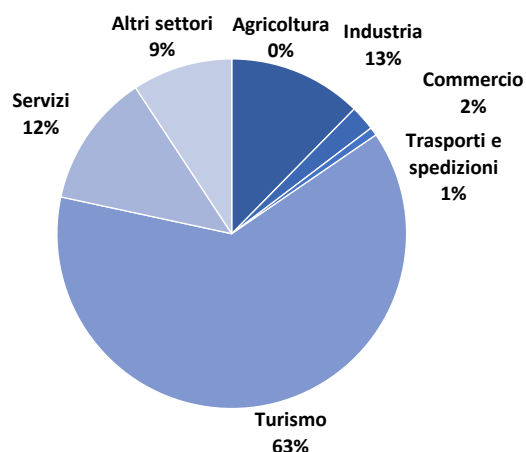
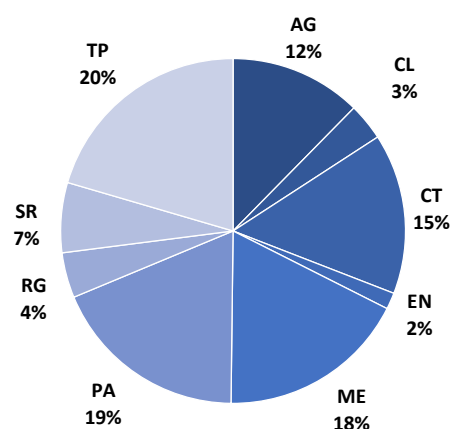


Figura 16 - Distribuzione per provincia delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.5.1.1



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati Caronte

L'avviso relativo alla procedura 3.5.1.2 è stato approvato con DDG n.1235 del 31 maggio 2017 e disponeva di una dotazione originaria di € 20.000.000 per il sostegno di operazioni di importo minimo di € 30.000 e importo massimo di € 250.000. Il sostegno è stato concesso sotto forma di contributo in conto capitale con i massimali di aiuto previsti dal Regolamento (UE) n. 1407/2013 (*aiuti de minimis*).

In base ai dati contenuti nel Registro Nazionale Aiuti, l'azione ha programmato una dotazione complessiva di € 20.000.000 per la concessione di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese. Al 31 dicembre 2020, sempre in base ai dati del RNA risultano sostenute 398 imprese per i quali sono stati concessi € 49.742.785.

Tabella 18 – dotazione annua prevista per la concessione degli aiuti di Stato attraverso l'azione 3.5.1.2

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Programmato	5.000.000	13.000.000	2.000.000				20.000.000
Concesso		40.241.475	4.013.510	5.487.799			49.742.785

Fonte: Registro nazionale degli aiuti di Stato

In base al sistema di monitoraggio Caronte, alla medesima data, risultavano sostenute 343 operazioni cui il programma operativo aveva destinato contributi per € 42.895.397 a fronte di investimenti complessivi per € 56.323.285.

La procedura 3.5.1.2 ha consentito di creare nuove imprese prevalentemente nel settore turistico, ma anche micro imprese nel settore dei servizi e dell'industria. Con riferimento alla distribuzione territoriale, invece, più della metà delle imprese risulta essere stata costituita nelle province di Trapani (29%) e di Palermo (22%).

Figura 17 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.5.1.2

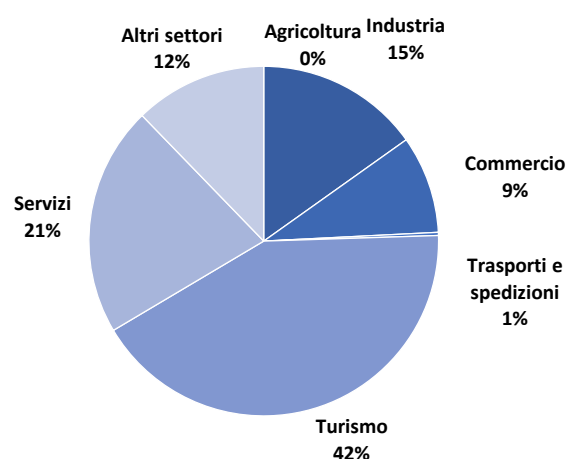
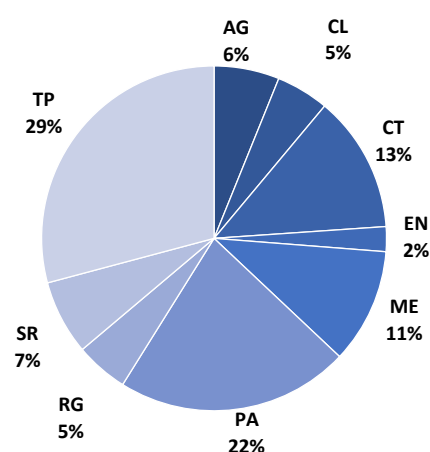


Figura 18 - Distribuzione per provincia delle imprese sostenute attraverso la procedura 3.5.1.2



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati Caronte

3.5 L'attuazione dell'obiettivo specifico 3.6

L'obiettivo specifico 3.6 viene perseguito mediante l'azione 3.6.1 "Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti ed efficaci" che è stata attuata ricorrendo al Ministero dello Sviluppo Economico quale organismo intermedio e attivando la sezione speciale Sicilia presso il fondo centrale di garanzia gestito dalla Banca del Mezzogiorno (PRATT 786).

Tabella 19 – Principali dati e indicatori dell'obiettivo 3.6

	Obiettivo 3.6
(a) spesa pubblica stanziata	102.655.484
(b) importi ammessi	102.655.484
(c) impegni di spesa (RIO)	76.991.613
(d) importi erogati (RIO)	76.991.613
(e) importi rendicontati UE	76.991.613
(f) imprese sostenute	6.871
(g) investimenti privati	825.928.120
Imprese richiedenti	

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati del RAA 2020

La Sezione speciale “Regione Sicilia POR FESR 2014-2020”, è stata istituita con l’Accordo di finanziamento del 23 luglio 2018 tra Regione Sicilia, Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell’economia e delle finanze. L’accordo è stato poi modificato i successivi addendum del 9 luglio 2019 e del 14 luglio 2020.

A partire dal 23 ottobre 2018, a seguito del versamento della prima tranche del sostegno del programma operativo e della pubblicazione della Circolare n. 13/2018 la Sezione speciale è stata resa operativa per favorire l’accesso al credito delle PMI e dei liberi professionisti ubicati in Sicilia.

Tale strumento finanziario opera finanziando l’incremento delle ordinarie misure di copertura operate dal fondo di garanzia, sino alla misura massima dell’80% per le garanzie dirette e del 90% per le riassicurazioni e le controgaranzie, rilasciando inoltre una copertura pari al 75% sull’operazione finanziaria.

Con l’addendum del 9 luglio 2019, la Sezione speciale ha cominciato ad intervenire anche a sostegno dei portafogli di finanziamento. Con l’atto integrativo del 14 luglio 2020, la “Sezione speciale Sicilia POR FESR 2014- 2020” interviene, fino al 31/12/2020, a copertura del 20% della garanzia complessivamente rilasciata dal Fondo, rimanendo a carico del Fondo la copertura della rimanente quota dell’80% per le operazioni di cui alle lettere c), d), m), n), l) del c.d. DL Liquidità. Al 31 dicembre 2020, il programma operativo ha erogato alla sezione speciale € 76.991.613 che hanno consentito di garantire 8.929 operazioni di prestito effettuate da 6.871 piccole e medie imprese siciliane per un importo complessivo di € 714.563.915. Circa 3 operazioni su 4 hanno come destinatario finale microimprese. Con riferimento ai settori sostenuti, invece, più del 50% delle operazioni di garanzia ha riguardato imprese operanti nel settore del commercio. La sezione speciale Sicilia POR FESR 2014-2020, inoltre, ha consentito di attivare investimenti per un importo complessivo di € 825.928.120.

Figura 19 - Distribuzione per macrosettori delle imprese sostenute attraverso l’azione 3.6.1

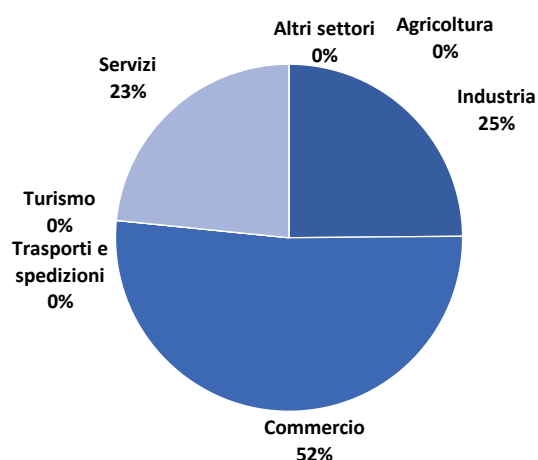
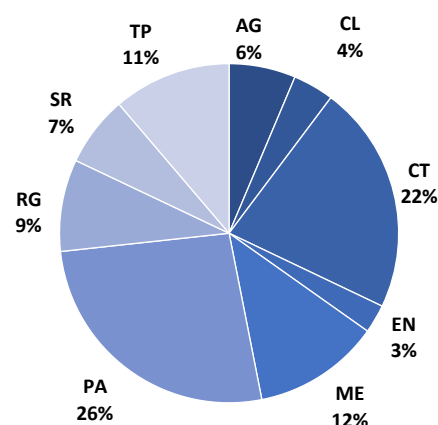


Figura 20 - Distribuzione per provincia delle imprese sostenute attraverso l’azione 3.6.1



3.6. Confronto tra le indicazioni programmatiche e le caratteristiche dei beneficiari sostenuti

A conclusione dell’analisi sull’attuazione del programma al 31 dicembre 2020, è stato effettuato un confronto tra le indicazioni fornite dal Programma in merito alla tipologia di beneficiari previsti dalle singole azioni con le caratteristiche e dei soggetti che effettivamente hanno ricevuto un sostegno da parte del Programma.

Dal punto di vista metodologico, l’analisi è stata effettuata esclusivamente con riferimento alle imprese che hanno ricevuto un finanziamento e per le quali, attraverso una specifica estrazione dal Registro Nazionale Aiuti delle operazioni registrate nel sistema informativo Caronte, è stato possibile ricostruire l’informazione dettagliata sul settore economico di appartenenza.

A tal proposito deve essere segnalato come il Programma contiene indicazioni differenziate in termini di specificità dei beneficiari alle quali sono rivolte le azioni da attuare. In particolare, alcune delle azioni formulate nell’ambito del

Programma presentano indicazioni relativamente puntuali circa i settori oggetto di sostegno, come ad esempio negli obiettivi 3.1, 3.3 e 3.5. Per altre azioni, le informazioni circa i settori da sostenere non sono specificatamente declinate nell'ambito del Programma, ma possono essere ricavate dall'analisi degli obiettivi e degli indicatori associati, come ad esempio nel caso dell'obiettivo 3.4.

Dall'analisi della documentazione attuativa (i.e. basi giuridiche e avvisi), tuttavia, emerge come nella maggior parte dei casi, non sembra sia stata effettuata una scelta di concentrazione delle misure di supporto a favore di specifici settori economici, quanto piuttosto un orientamento ad intercettare la totalità dei settori economici con le uniche eccezioni legate ai vincoli imposti dai Regolamenti comunitari sugli aiuti di Stato sulla base dei quali è stato concesso il sostegno.

Come infatti illustrato in tabella 20, fatta eccezione per le azioni che afferiscono all'obiettivo specifico 3.3 che è specificatamente finalizzato al sostegno al comparto del turismo, il complesso delle procedure attivate risultano eterogeneamente rivolte a sostenere, senza particolari specificità, l'ampio spettro delle imprese regionali.

Le ragioni di ciò sembrano risiedere non tanto nella difficoltà ad individuare un numero di settori sufficientemente ristretto, quanto piuttosto nell'assenza di vincoli netti contenuti nel Programma e riferibili a priorità settoriali. In diversi casi, nonostante la presenza di indicazioni settoriali, la presenza di una "clausola di salvaguardia" (e.g. prevalentemente, con priorità, ecc.) di fatto apriva le scelte successive a buona parte, se non a tutte, le imprese regionali.

Tale scelta potrebbe essere legata alla composizione della base produttiva regionale ed alla necessità di sostenere anche alcuni settori particolarmente significativi per l'occupazione quale ad esempio il commercio e i servizi. Inoltre, la scelta ampliare il sostegno a favore dei diversi ambiti, a scapito di una focalizzazione settoriale più marcata, ad esempio nell'ambito manifatturiero, nelle intenzioni dell'amministrazione e del policy maker, avrebbe potuto determinare un maggiore successo delle procedure selettive, in termini di richieste di sostegno.

Ad esempio, l'azione rivolta alla creazione di impresa (3.5.1), indicava nel settore manifatturiero e settori emergenti collegati alle sfide europee (cultura, nuove forme di turismo, servizi innovativi collegati alle nuove esigenze sociali, eco-innovazione, ecc.) gli ambiti di focalizzazione prevalenti del sostegno. Tuttavia dall'attuazione, emerge come il settore del turismo sia stato nettamente prevalente rispetto al manifatturiero e come il sostegno sia stato rivolto anche a settori del commercio e dei servizi.

Per quel che riguarda il rafforzamento delle imprese esistenti (3.1.1), invece, il Programma individuava quali ambito di focalizzazione prevalente il settore manifatturiero, con una specifica attenzione ai subsettori e temi individuati dalla S3. L'attuazione delle procedure, eccezion fatta per le misure post-covid e per la procedura del credito di imposta, dimostra come solo circa un quarto delle operazioni selezionate abbia riguardato il settore manifatturiero, mentre una parte rilevante delle rimanenti operazioni riguardi il settore del turismo e del commercio.

In relazione alle azioni relative all'obiettivo 3.3, il Programma fornisce indicazioni di concentrazione coerenti con la focalizzazione delle azioni che attengono a tale risultato atteso sul potenziamento della filiera culturale/creativa collegata a ben definiti attrattori territoriali. Rispetto a questo obiettivo pertanto si realizza la concentrazione settoriale prevista sia in sede di Programma che nell'ambito della base giuridica che supporta l'erogazione del sostegno. Si tratta tuttavia di una misura che ha intercettato un numero di imprese complessivamente limitato prevalentemente concentrato nei settori economici dell'accoglienza e della ristorazione (circa 81%) e del noleggio/agenzie di viaggio/servizi di supporto alle imprese (circa 12%).

Per quel che concerne l'azione 3.4.2, sono state complessivamente supportate 264 imprese pari a circa lo 0,09% del totale delle imprese regionali. In termini di distribuzione settoriale circa il 45% dei beneficiari afferiscono al settore industria (28% manifattura), seguito da commercio (23%) e servizi alle imprese (21%). Anche in questo caso, l'attuazione del Programma, sembra aver intercettato una tipologia di beneficiari più eterogenea rispetto a quanto inizialmente previsto dal PO. A tal proposito, si osserva che nel caso della azione rivolta all'internazionalizzazione, nonostante il PO prevedesse una focalizzazione *"sulle aree di business più affini alla struttura produttiva regionale valorizzandone le eccellenze qualitative"* e un indicatore di risultato associato all'azione volto a misurare il grado di apertura del settore manifatturiero, l'azione ha intercettato anche altri settori produttivi.

Per quel che concerne l'azione volta a favorire l'accesso al credito mediante strumenti finanziari, il Programma non fornisce invece orientamenti specifici prevenendo esplicitamente un intervento diffuso a favore di tutte le PMI regionali.

Fatte salve le eccezioni sopra illustrate, la scelta del Programma sembra essere improntata alla formulazione di indicazioni di ampio respiro, posto il diffuso e generalizzato fabbisogno di sostegno presente in tutto il settore produttivo regionale, rimandando alla successiva definizione delle basi giuridiche da parte dei policy maker l'individuazione dei settori economici target dei singoli Avvisi per la selezione delle proposte.

Tabella 20 - settori target delle misure attivate dal Programma

	B- Estrazione di minerali da cave e miniere;	C-Attività manifatturiere;	D- Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	E-Fornitura di acqua, reti fognarie [...]	F-Costruzioni;	G-Commercio all'ingrosso e al dettaglio [...]	H-Trasporto e magazzino	I-Attività dei servizi di alloggio e ristorazione;	J-Servizi di informazione e comunicazione	L-Attività immobiliari	M-Attività professionali, scientifiche e tecniche	N-Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese;	Q-Sanità e assistenza sociale;	R-Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento;	S-Altre attività di servizi.
3.1.1.1) Credito di imposta della L. 208/2015 e s. m. e i."	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
3.1.1.2) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
3.1.1.3) Aiuti alle imprese esistenti	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
3.3.2) Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali		×					×	×	×			×		×	×
3.3.3) Sostegno a processi di aggregazione e integrazione tra imprese (Reti di imprese) nella costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche								×				×		×	
3.3.4) Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche		×					×	×	×			×		×	×
3.4.1) "Progetti di promozione dell'export destinati a imprese e loro forme aggregate individuate su base territoriale o settoriale" ²	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
3.4.2) Incentivi all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
3.5.1.1) Aiuti alle imprese in fase di avviamento (proc. in esenzione)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
3.5.1.2) Aiuti alle imprese in fase di avviamento (proc. De minimis)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

Alla luce di quanto sopra osservato, appare quindi ragionevole affermare che, considerata l'ampiezza della definizione delle tipologie di beneficiari definiti nel Programma, lo stesso ha certamente intercettato i potenziali beneficiari

² L'amministrazione regionale ha proceduto con la individuazione dei beneficiari sulla base di singoli avvisi relativi alla manifestazione di interesse per la partecipazione alle fiere selezionate da parte della Regione. Gli avvisi non prevedono una individuazione di codici Ateco specifici ma che l'attività svolta dagli stessi soggetti beneficiari che presentano istanza deve essere conforme con la manifestazione per la quale si concorre.

dell'azione di policy rispetto ai quali tuttavia non è stata effettuata una scelta di concentrazione particolarmente significativa.

Il tal senso, sotto il profilo dell'osservatorio valutativo, appare opportuno ribadire come l'assenza di scelte più precise da parte del soggetto attuatore su ambiti settoriali maggiormente delimitati possa costituire un elemento di criticità in relazione alla capacità di impatto della policy sugli obiettivi specifici del Programma, da misurarsi attraverso gli indicatori di risultato associati agli obiettivi specifici dell'Asse.

Come è stato attuato l'asse del programma e quali evoluzioni sono state registrate dall'approvazione sino al 31/12/2020, anche in ragione dell'evoluzione dei fabbisogni?

Chi ha beneficiato del sostegno del PO e quali caratteristiche presentano i beneficiari selezionati?

Le procedure attuative per la selezione delle operazioni sostenute dall'asse 3 del Programma sono state poste in essere principalmente nel 2017 e 2018, a oltre tre anni dalla data di ammissibilità della spesa fissata dai regolamenti comunitari e a circa due anni dall'approvazione del Programma. Le azioni sono state articolate in differenti procedure attuative tarate rispetto ai fabbisogni di investimento delle principali tipologie di imprese beneficiarie. Complessivamente sono state supportate oltre 61 mila imprese, la maggior parte delle quali tramite la misura di sostegno al capitale circolante posta in essere nel 2020 per fronteggiare i fabbisogni di liquidità delle imprese (BonuSicilia). Nel 2020, anno fondamentale per l'attuazione delle gran parte delle operazioni selezionate, sono intervenute le misure di contenimento della pandemia di Covid-19 che hanno inciso sull'attuazione delle attività previste, comportando un rinvio della data di conclusione. Le misure che hanno maggiormente risentito degli effetti della crisi pandemica riguardano le procedure relative al sostegno all'internazionalizzazione e quelle relative al sostegno alla nascita di nuove imprese.

In questo contesto, l'asse al 31 dicembre 2020 presenta una certificazione della spesa pari a circa 307 milioni di euro ovvero il 37% della dotazione totale che ha contribuito ad evitare il meccanismo di disimpegno del Programma ma che indubbiamente non può essere considerato come soddisfacente. Rispetto all'avanzamento e all'effetto leva determinato dal sostegno del Programma, emerge la buona performance dell'azione 3.6.1 (fondo di garanzia per le PMI) che ha consentito di sostenere 6.871 imprese siciliane e di realizzare investimenti per oltre 825 milioni di euro. Analizzando i beneficiari sostenuti, emerge una distribuzione territoriale coerente con la densità di imprese, con poche eccezioni connesse ad alcune misure, mentre in relazione alla distribuzione per settori, al netto delle misure pre-covid e degli strumenti finanziari, appare significativo il sostegno garantito al settore turistico. Rispetto alla capacità delle misure attuative di intercettare i settori prioritari definiti nel Programma si evidenzia come soltanto nell'obiettivo 3.3, per i quali era stato concordato con la Commissione europea un vincolo programmatico esplicito, vi sia stata una focalizzazione su un numero limitato di settori target. Viceversa, in tutte le altre procedure attuative, la scelta operata dal policy maker in fase di attuazione ha determinato un sostegno diffuso alla gran parte dei settori economici.

4. LE PROCEDURE PER LA SELEZIONE DELLE OPERAZIONI

La valutazione dell'efficienza del sistema gestionale può essere condotta assumendo la variabile temporale di durata delle procedure di selezione quale dimensione da indagare, rapportando la stessa rispetto al numero di richieste da trattare ed alla dotazione organizzativa resa disponibile ai diversi centri di responsabilità.

Per le micro, piccole e medie imprese che devono realizzare investimenti per incrementare il loro livello di competitività è determinante conoscere rapidamente l'esito dell'istruttoria condotta sulla richiesta di sostegno, anche al fine di individuare fonti di finanziamento alternativo o mutare la propria strategia competitiva. Al contempo, per le imprese selezionate, è determinante che il sostegno giunga il più celermente possibile, posto che le condizioni di mercato possono mutare rapidamente, rendendo obsoleto un investimento in tecnologia programmato anche l'anno precedente ovvero rendendo non più rilevante la partecipazione ad una fiera internazionale.

Analizzare la durata delle differenti fasi delle procedure di selezione delle operazioni, diviene dunque strategico in ordine alla valutazione della tempestività del sostegno finanziario e in ordine all'individuazione dei correttivi o miglioramenti che possono essere apportati alle strutture organizzative o procedure con la finalità di ridurre il gap temporale tra definizione di una policy e l'attuazione della stessa.

La valutazione della tempestività delle procedure selettive dell'asse 3 è stata attuata attraverso un'analisi desk che ha riguardato gli atti amministrativi pubblicati nei diversi siti internet dei dipartimenti regionali e sul sito www.euroinfosicilia.it.

Appare opportuno premettere che la fase di pubblicazione di un avviso volto a individuare le operazioni da sostenere è preceduto, oltre che dall'approvazione del programma e dalla definizione del sistema di gestione e controllo, da:

- la definizione del documento relativo ai requisiti di ammissibilità e criteri di selezione;
- la definizione del documento di programmazione attuativa;
- la definizione delle basi giuridiche per la concessione degli aiuti di Stato.

La predisposizione di tali documenti, come è noto, è rimessa *ratione materiae* ai Dipartimenti, ma nel caso del documento requisiti di ammissibilità e criteri di selezione e del documento di programmazione attuativa, l'attività di definizione e la trasmissione alla Giunta Regionale per la successiva approvazione compete al Dipartimento regionale della Programmazione nel suo ruolo di AcAdG.

Ai fini della valutazione del quadro temporale di attuazione del PO, un primo elemento da mettere in evidenza riguarda pertanto l'espletamento di tali attività che, nello specifico, si sono svolte nei seguenti tempi:

- approvazione del documento requisiti di ammissibilità e criteri di selezione (prima versione) avvenuta con deliberazione di Giunta regionale n. 75 del 23 febbraio 2016.
- approvazione del documento di programmazione attuativa, avvenuta con deliberazione di Giunta regionale n.70 del 23 febbraio 2017.

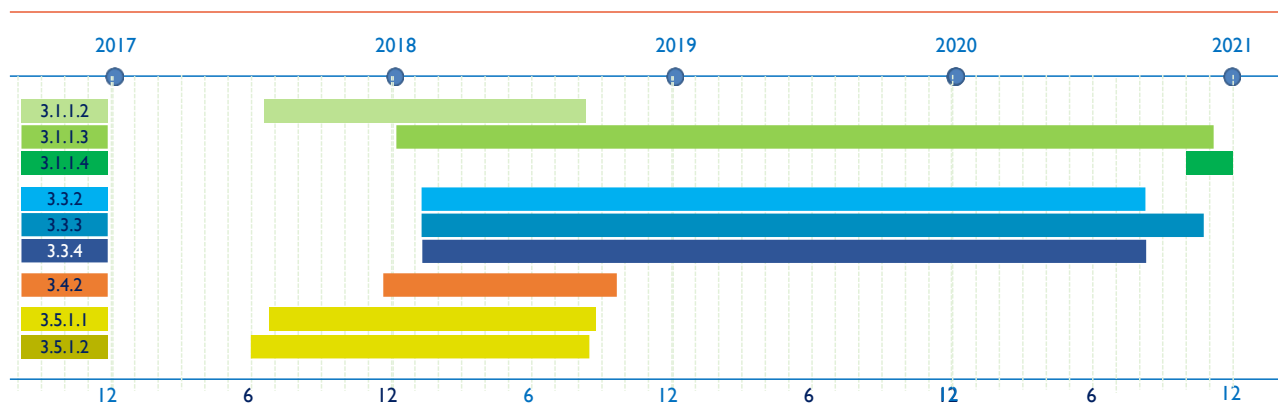
Per la definizione e l'approvazione di tali documenti, pertanto sono trascorsi 556 giorni (circa 1 anno e 10 mesi) dall'approvazione del Programma da parte della Commissione europea. Appare opportuno segnalare come l'Autorità di Gestione, parallelamente alle attività di definizione dei documenti necessari per l'avvio dell'attuazione del Programma, sia stata impegnata nella redazione e presentazione dei documenti di chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013. Dal punto di vista della gestione finanziaria e del controllo, i centri di responsabilità, prima di procedere alla pubblicazione degli avvisi devono poi:

- definire la pista di controllo che rappresenta l'elenco dei documenti contabili da mantenere e la documentazione di supporto da conservare al fine di rendere possibili i controlli previsti dai regolamenti comunitari;
- richiedere l'istituzione dei capitoli di spesa, l'iscrizione e la prenotazione d'impegno delle somme necessarie ad assicurare la copertura finanziaria dell'avviso, successivamente alla ripartizione delle risorse del programma per Centro di Responsabilità e obiettivi tematici avvenuta con deliberazione di Giunta regionale n.267 del 27 luglio 2016.

A valle della definizione di tali documenti, inoltre, in base a quanto disposto dal Manuale per l'attuazione del PO FESR 2014-2020, gli schemi di avviso pubblico devono essere sottoposti alla verifica di conformità e coerenza da parte dell'AcAdG.

Considerando la tempistica necessaria per l'elaborazione di tutti i differenti documenti propedeutici, è possibile verificare come dall'approvazione del Programma da parte della Commissione europea alla pubblicazione del primo avviso relativo all'asse 3, ovvero quello relativo alla procedura 3.5.1.2 siano trascorsi 676 giorni (1 anno e 10 mesi circa). Per valutare la tempestività dei processi di selezione, si è poi proceduto a raccogliere la documentazione amministrativa inerente le procedure attuative degli avvisi relativi all'asse 3 del Programma: decreti di approvazione degli avvisi, pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana, provvedimenti di nomina della Commissione, decreti di approvazione dell'esito dell'istruttoria, decreti di approvazione delle graduatorie o degli elenchi delle operazioni finanziabili ed infine decreti di concessione degli aiuti.

Figura 21 - durata delle procedure (time to grant)



Dall'analisi dello sviluppo temporale delle differenti procedure emerge innanzitutto come, fatta eccezione per gli avvisi del 2020 pubblicati con l'obiettivo di sostenere il capitale circolante delle imprese soggette alle misure di contenimento definite a livello statale in risposta al Covid-19, la fase attuativa delle differenti azioni del programma che prevedevano l'erogazione di un sostegno diretto alle PMI abbia avuto inizio tra il 2017 ed il 2018 a fronte di un Programma definitivamente adottato dall'amministrazione regionale con deliberazione di giunta regionale n.267 del 10 novembre 2015 e approvato dalla Commissione europea con decisione C(2015) 5904 del 17 agosto 2015.

Tabella 21 – Durata temporale, numero di richieste e tempo medio per l'istruttoria delle richieste

Procedura	Durata in giorni da fase 1 a 5 (a)	Numero richieste (b)	Tempo medio per istruttoria delle singole richieste (c) = (a)/(b)
3.1.1.2	450	548	0,821
3.1.1.3	1.020	2.194	0,465
3.1.1.4	42	55.130	0,001
3.1.1.5	91	1.354	0,067
3.3.2	546	38	14,368
3.3.3	656	16	41,000
3.3.4	546	262	2,084
3.4.2	286	517	0,569
3.5.1.1	464	1.166	0,397
3.5.1.2	469	1.067	0,440

Fonte: elaborazioni del NVVIP

Dal punto di vista temporale, considerando unicamente i tempi trascorsi dall'approvazione dell'avviso alla concessione degli aiuti, le procedure che hanno richiesto maggior tempo per il finanziamento delle operazioni sono quelle relative agli avvisi della procedura 3.1.1.3, dell'obiettivo 3.3 e a seguire quelle dell'obiettivo 3.5. Con eccezione dell'obiettivo 3.4 e delle procedure volte a contrastare gli effetti della pandemia e relativi agli avvisi 3.1.1.4 e 3.1.1.5, tutte le procedure dell'asse 3 del Programma hanno richiesto più di un anno per la concessione del primo finanziamento.

Se si rapporta la durata temporale delle procedure al numero di richieste pervenute all'amministrazione, emerge che le procedure che hanno richiesto maggiore tempo sono quelle relative all'obiettivo 3.3, mentre le procedure che possono essere reputate le più veloci sono costituite invece, oltre dalle procedure attivate per contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19, dagli avvisi relativi all'obiettivo 3.5 e dell'obiettivo 3.4.

Ai fini di una valutazione sulla congruità dei tempi reali di concessione degli aiuti da parte del CdR, è possibile fare riferimento all'allegato C del Piano di Rafforzamento Amministrativo approvato con delibera di Giunta regionale n.333 del 18 ottobre 2016. In particolare i tempi target per le differenti fasi procedurali del macroprocesso "erogazione di finanziamenti Competitività" – messi a confronto con quelli registrati nel periodo di programmazione 2007-2013 – risultano essere i seguenti:

Tabella 22 – Durata temporale per fasi: tempi della programmazione 2007-2013 e target 2014-2020

Fase	Tempi 2007-2013	Tempi target per il 2014-2020
Da approvazione base giuridica a pubblicazione avviso	56	57
Da pubblicazione avviso a scadenza presentazione istanze	109	105
Da scadenza presentazione istanze a nomina commissione	15	0
Da scadenza presentazione istanze a conclusione istruttoria e valutazione	193	125*
Da conclusione istruttoria e valutazione a notifica al beneficiario	10	5
Da notifica del beneficiario alla concessione del contributo	180	110
Totale	563	402

* 20 istanze per giorno lavorativo

Rispetto a tale *benchmark*, fatta eccezione per le procedure attivate per contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19, nessuna procedura attuativa dell'asse 3 sembra aver rispettato il target temporale fissato nell'ambito del PRA, nonostante il numero di istanze non abbia comunque superato il limite di 2.500 richieste ipotizzato nell'ambito del PRA. Appare altresì utile segnalare come il Manuale per l'attuazione nella versione approvata con deliberazione di giunta regionale n. 385 del 22 novembre 2016 prevedesse che ogni sessione di valutazione, dal ricevimento delle istanze alla pubblicazione degli elenchi, fosse proporzionata al numero delle domande di finanziamento pervenute e non si protraesse oltre **90 giorni** dalla scadenza dell'avviso. Successivamente, nella versione approvata con deliberazione di giunta regionale n. 104 del 6 marzo 2017 è stato previsto che l'intero processo di valutazione, dal ricevimento delle istanze alla pubblicazione degli esiti della valutazione, fosse proporzionato al numero di domande di finanziamento pervenute e non si protraesse oltre **240 giorni** dalla scadenza dell'avviso.

Pertanto alla luce dell'analisi condotta sui tempi per la concessione dei finanziamenti appare essenziale intervenire sulla fase relativa all'istruttoria e valutazione delle richieste di finanziamento ricorrendo a strumenti digitali per accelerare l'istruttoria delle pratiche e a criteri di selezione che agevolino il lavoro delle commissioni di valutazione.

4.1. Gli elementi che hanno inciso sulla durata dei procedimenti

Terminata l'analisi della durata delle procedure per la concessione degli aiuti, appare utile esaminare le motivazioni e le cause che hanno contribuito ad allungare le differenti sub fasi.

Il primo elemento che condiziona la durata dei procedimenti è costituito dal **numero di proposte** ricevute dall'amministrazione regionale. Rispetto al potenziale bacino di beneficiari definito in generale dal programma e poi meglio definito nell'ambito della base giuridica, il numero di proposte giunto all'amministrazione appare contenuto e comunque entro la stima che era stata adoperata per formulare nell'ambito del PRA il target in termini di durata per le attività di istruttoria e valutazione.

La platea dei potenziali beneficiari, in particolare, appare essersi rivolta maggiormente a misure automatiche o semi-automatiche quali quelle costituite dal credito di imposta oppure dal fondo di garanzia. Inoltre, la scelta delle differenti basi giuridiche degli aiuti di Stato (aiuti in esenzione, aiuti de minimis, aiuti temporanei contro il Covid) e della dimensione minima dell'investimento ha condizionato il numero di potenziali proposte.

Appare utile segnalare come per le procedure dell'obiettivo 3.1 e dell'obiettivo 3.5 i **termini di presentazione delle istanze** abbiano registrato una estensione temporale. Tale rinvio, tuttavia non sembra incidere in maniera rilevante sulla durata dei procedimenti, trattandosi di estensioni della durata di 2-3 settimane al massimo.

Tabella 23 – Scadenza originaria e scadenza modificata dei differenti avvisi

Procedura	Scadenza originaria	Scadenza modificata	Variazione
3.1.1.2	29/09/2017	12/10/2017	13
3.1.1.3	06/04/2018	12/04/2018	6
3.1.1.4	16/11/2020	16/11/2020	-
3.1.1.5	11/10/2020	29/10/2020	18
3.3.2	18/05/2018	18/05/2018	-
3.3.3	07/06/2018	07/06/2018	-
3.3.4	30/05/2018	30/05/2018	-
3.4.2	12/03/2018	12/03/2018	-
3.5.1.1	18/09/2017	10/10/2017	22
3.5.1.2	18/09/2017	10/10/2017	22

Fonte: Avvisi pubblicati, DDG di modifica e elaborazioni NVVIP

Successivamente alla pubblicazione degli avvisi l'amministrazione deve procedere alla nomina della Commissione di valutazione, che in base a quanto previsto dal manuale per l'attuazione del PO FESR 2014-2020 deve avvenire nel termine perentorio di 10 giorni naturali e consecutivi dalla scadenza dei termini per la presentazione delle istanze di partecipazione.

La tabella 24 sintetizza i passaggi relativi alla revisione della composizione delle commissioni di valutazione incaricate della selezione delle operazioni. Come è facile osservare, al netto di poche eccezioni, la modifica della composizione della commissione di valutazione legata al turnover del componenti (trasferimento presso altri dipartimenti, quiescenza, stato di malattia) ha, in numerosi casi, comportato un allungamento significativo della fase di esame delle domande di sostegno.

Tabella 24 – Scadenza dei termini di presentazione delle istanze, nomina delle commissioni e modifica delle commissioni intervenute nel corso della procedura

Procedura	Scadenza dei termini di presentazione delle istanze	Nomina della Commissione	Modifica alla commissione n.1	Modifica alla commissione n.2	Modifica alla commissione n.3
3.1.1.2	12/10/2017	23/10/2017	20/06/2018		
3.1.1.3	12/04/2018	09/05/2018	30/04/2019	07/02/2020	
3.1.1.4	16/11/2020				
3.1.1.5	29/10/2020				
3.3.2	18/05/2018	28/05/2018	19/11/2018	07/11/2019	22/02/2021
3.3.3	07/06/2018	20/06/2018	19/11/2018	07/11/2019	22/02/2021
3.3.4	30/05/2018	20/06/2018	19/11/2018	07/11/2019	22/02/2021
3.4.2	12/03/2018	22/03/2018	08/11/2019	19/10/2020	
3.5.1.1	10/10/2017	16/10/2017	15/01/2018		
3.5.1.2	10/10/2017	02/03/2018	09/05/2018		

Fonte: Avvisi pubblicati, DDG di modifica

Dalle interviste e dal confronto operato con i responsabili delle misure attuative, è stato appurato come i lavori di istruttoria e valutazione delle operazioni determinino un onere amministrativo significativo in capo alle strutture dipartimentali, già peraltro gravate delle ordinarie attività di amministrazione e gestione. Le attività di valutazione, inoltre, in base alle opinioni degli intervistati vengono influenzate in maniera rilevante dai criteri scelti per la selezione delle operazioni la cui applicazione richiederebbe competenze specialistiche non sempre disponibili ovvero la possibilità di avvantaggiarsi di sistemi informatici che agevolino il lavoro di istruttoria e selezione.

Con riferimento alla valutazione delle proposte, il Manuale per l'attuazione, prevedeva inizialmente, per la procedura valutativa a sportello:

- per l'istruttoria: l'UCO procede d'ufficio alla verifica dei requisiti di ricevibilità formale. L'UCO provvede quindi ad esaminare le istanze risultate ricevibili alla luce dei criteri di ammissibilità e procede alla trasmissione alla Commissione delle domande ammissibili che hanno superato la fase di istruttoria, in tempo utile per la prima riunione della stessa.

- per la valutazione: successivamente alla verifica di ricevibilità e ammissibilità, la Commissione procede alla valutazione delle istanze ammissibili trasmesse dall'UCO, secondo le modalità e applicando i criteri di valutazione previsti nell'Avviso.

Nel corso del 2017, una volta pubblicati una parte rilevante degli avvisi rivolti alle piccole e medie imprese e presa cognizione del numero di proposte ricevute, l'AcAdG e il Dipartimento delle Attività Produttive hanno condiviso l'opportunità di procedere alla valutazione a scaglioni, sino all'esaurimento della dotazione finanziaria disponibile per gli avvisi per i quali era prevista la procedura di valutazione a sportello.

Tabella 25 – Date di approvazione elenco operazioni ammissibili

Procedura	Blocco 1	Blocco 2	Blocco 3	Blocco 4	Blocco 5
3.1.1.2	13/09/2018	17/10/2018			
3.1.1.3	11/09/2019	15/01/2021			
3.1.1.4	14/12/2020				
3.1.1.5	22/12/2020				
3.3.2	01/04/2020				
3.3.3	17/04/2019				
3.3.4	23/03/2020	29/05/2020	05/05/2021		
3.4.2	30/07/2018	21/08/2018	01/10/2018	29/10/2018	01/10/2019
3.5.1.1	05/07/2018	24/07/2018	12/09/2018		
3.5.1.2	28/06/2018	12/09/2018	27/09/2018	26/10/2018	

Fonte: atti amministrativi

Tale modifica è stata poi introdotta nel manuale per l'attuazione approvato con DDG n.107 del 1° aprile 2019 del Dipartimento della Programmazione, dove è stato previsto che per le procedure a sportello, l'attività istruttoria e l'attività di valutazione possa essere svolta per blocchi di istanze. A conclusione dei lavori, anche per blocchi, il Presidente della Commissione trasmette all'UCO i verbali delle sedute, l'elenco provvisorio delle operazioni ammissibili a finanziamento e l'elenco provvisorio delle operazioni non ammissibili a finanziamento, con l'indicazione delle relative motivazioni.

In conclusione, la durata dell'iter di selezione delle differenti procedure è stata influenzata da differenti fattori, tuttavia la modifica delle commissioni di valutazione ha certamente determinato tempi più lunghi per la selezione delle operazioni, a discapito della procedura di selezione a sportello e del numero comunque contenuto di richieste, mentre la buona prassi della valutazione per blocchi ha aiutato a rendere più celere la selezione delle operazioni e la risposta ai fabbisogni delle imprese richiedenti.

Il Programma è stato in grado di assicurare processi di selezione delle operazioni tempestivi? Quale è stato in tempo medio necessario per il finanziamento delle operazioni (time to grant)?

Le procedure attuative per la selezione delle operazioni sostenute dall'asse 3 del Programma sono state poste in essere soltanto a partire dal 2017 e hanno richiesto più di un anno per giungere alla concessione dei finanziamenti, eccezion fatta per l'azione 3.4.2 e le procedure poste in essere per contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19. L'avvio delle procedure nel corso del 2017 è stato condizionato dalla tempistica relativa alla definizione degli atti e documenti propedeutici per la selezione delle operazioni e che hanno assorbito quasi due anni.

L'elemento critico per una selezione tempestiva delle operazioni è riconducibile a diversi fattori che limitano la capacità delle strutture amministrative di concludere l'istruttoria e la valutazione delle operazioni. In particolare, anche sulla base delle interviste effettuate, emerge la necessità di intervenire sui requisiti e criteri di selezione adoperati, agevolando le attività di valutazione anche mediante un maggiore ricorso alla digitalizzazione delle attività.

5. LA QUALITÀ PROGETTUALE DELLE OPERAZIONI

Terminata l'analisi relativa alla capacità dell'amministrazione di rispondere tempestivamente ai fabbisogni di investimento manifestati dalle imprese, appare poi opportuno focalizzarsi sulla capacità dei criteri di selezione di individuare operazioni di elevata qualità.

L'attività di analisi ha avuto ad oggetto le operazioni delle graduatorie delle procedure attuative dell'asse 3 per le quali è stato possibile acquisire il dettaglio sui punteggi attribuiti per singolo criterio di selezione. In particolare, alla luce dell'omogeneità dei criteri adottati per le differenti procedure nell'ambito della medesima azione, l'analisi è stata limitata agli avvisi relativi alle procedure 3.1.1.2, 3.5.1.1 e 3.3.4.

Appare opportuno premettere che la scelta di ricorrere a procedure di selezione a sportello, non risponde pienamente all'esigenza di finanziare le operazioni di maggiore qualità tra quelle che hanno fatto richiesta di sostegno, ma piuttosto a quella di giungere alla conclusione rapida delle procedure di selezione, ordinando le operazioni non già rispetto al punteggio ottenuto, bensì rispetto all'ordine cronologico di presentazione. Per contemperare l'esigenza di selezionare in maniera celere le operazioni con l'esigenza di disporre di operazioni dotate di un livello minimo di qualità, nell'ambito degli avvisi, la scelta dell'AdG è stata quella di fissare di punteggi soglia minimi, al di sotto dei quali le operazioni non vengono ritenute ammissibili. Pertanto, nonostante l'ordinamento cronologico è possibile esaminare i punteggi attribuiti dalla Commissione di valutazione per i criteri di selezione e premialità.

Ai fini della valutazione della qualità complessiva del portafoglio di operazioni selezionate, sono state definite classi di punteggio, nell'ambito delle quali sono state raggruppati i differenti progetti valutati.

5.1 La qualità progettuale delle operazioni dell'avviso 3.1.1.2

Con riferimento alla procedura 3.1.1.2 sono state presentate 548 istanze di finanziamento, tuttavia la valutazione di ammissibilità è stata realizzata solo per 240³ imprese di cui 229 sono risultati ammissibili al finanziamento e 186 potenzialmente finanziabili per un ammontare complessivo di 113.584.032 euro. Per quello che concerne i non ammessi, che rappresentano appena il 4,6% (11 imprese) dei partecipanti, la motivazione di non ammissibilità è costituita unicamente da un *"punteggio inferiore al minimo richiesto"*.

Prima di procedere all'analisi dei punteggi ottenuti dalle imprese è utile segnalare come l'avviso prevedesse una soglia minima di ammissibilità a finanziamento di 60 punti, dei quali almeno 50 punti derivanti dai criteri di selezione e 10 derivanti dai criteri di premialità.

Da una preventiva analisi dei criteri di selezione si evince la presenza di un criterio connesso alla dimensione qualitativa del progetto, un criterio connesso al contributo del progetto al conseguimento del pertinente obiettivo dell'azione e due criteri collegati ad aspetti operativi, quali la cantierabilità e la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa. Con riferimento ai pesi attribuiti ai differenti criteri adottati dal Comitato di Sorveglianza, si evidenzia come il decisore politico, nell'ambito della cosiddetta base giuridica, abbia stabilito di attribuire maggiore rilevanza ai criteri della *cantierabilità dell'iniziativa* e della *qualità della proposta progettuale* (ottimo=25 punti), rispetto ai criteri dell'*effetto atteso sulla competitività dell'impresa* e della *sostenibilità finanziaria* (ottimo=15 punti). Per quello che concerne i punteggi derivanti dai criteri di premialità si osserva invece che l'*ottenimento del rating della legalità* e lo *sviluppo di modelli di business inclusivi* rappresentano il decisore politico i criteri più rilevanti (6 punti), mentre agli altri criteri premiali, appartenenza alle aree della S3 e allo sviluppo di modelli di business con minore impatto ambientale è stato attribuito un punteggio massimo di 4 punti.

Esaminando le 186 imprese finanziabili si evidenzia come il 29,0% delle stesse abbia ottenuto un punteggio ricompreso tra 60 (soglia prevista dal bando) e 69 e il 33,3% delle stesse abbia ottenuto un punteggio compreso tra 70 e 79.

³ La graduatoria è stata pubblicata con il DDG_1804/8S del 27/05/2019.

Figura 22 -Imprese finanziabili per classi di punteggio -
(valori assoluti)

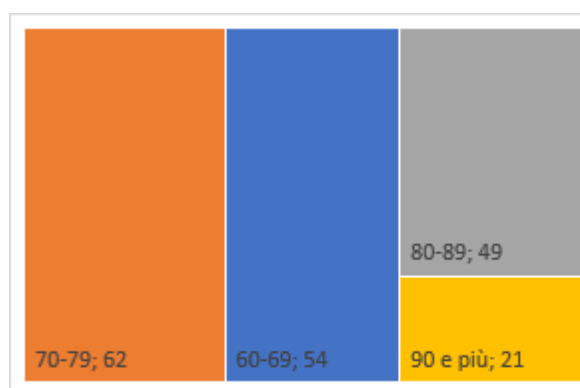
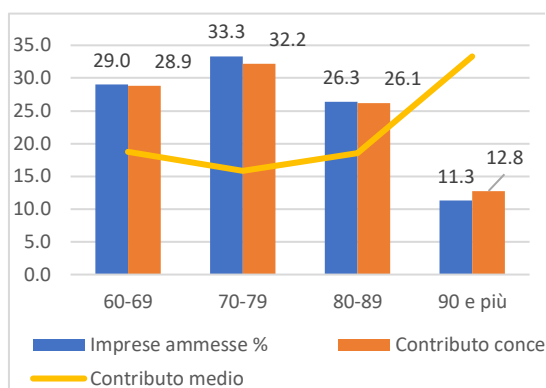


Figura 23 -Imprese finanziabili, contributo
concedibile e medio per classi di punteggio - (valori
percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Regione

L'analisi dei punteggi delle imprese ammissibili per tipologia di criterio di selezione mostra come per il 91,7% delle imprese la commissione di valutazione abbia ritenuto di dare il massimo punteggio al criterio della *cantierabilità dell'iniziativa*, mentre con riferimento alla *qualità progettuale* e all'*effetto atteso sulla competitività* emerge una minore polarizzazione dei giudizi e i punteggi si distribuiscono quasi equamente tra le differenti classi di merito.

Con riferimento invece ai criteri di premialità ad una percentuale compresa tra il 70% e l'80% è stato attribuito il massimo punteggio con riferimento a 3 dei 4 criteri. Soltanto per il criterio relativo al possesso del rating di legalità, si è riscontrato una bassa percentuale di imprese che hanno ottenuto il punteggio premiale, in linea con la quota di imprese regionali che dispone di tale certificazione.

Figura 24 - Imprese ammissibili per punteggio e criteri di
selezione (composizioni percentuali)

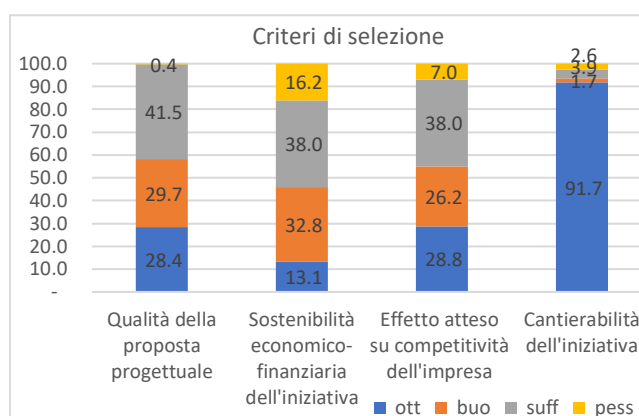
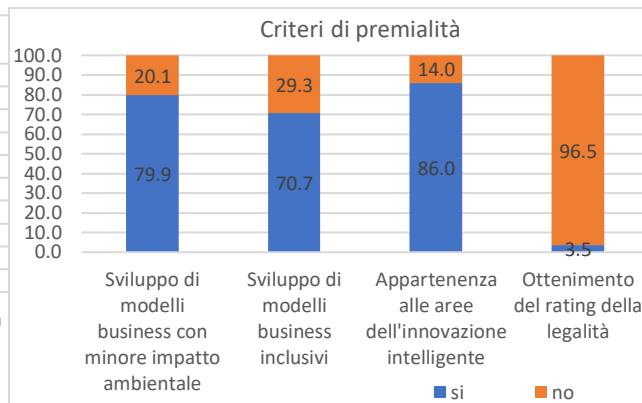


Figura 25 - Imprese ammissibili per punteggio e criteri
premialità (composizioni percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana

5.2 La qualità progettuale delle operazioni dell'avviso 3.5.1.1

Con riferimento alla procedura 3.5.1.1 sono state presentate 1.167 istanze di finanziamento, tuttavia la valutazione di ammissibilità è stata realizzata solo per 294 imprese di cui 257 considerati ammissibili, 36 non ammissibili e un partecipante ha rinunciato.

Prima di procedere all'analisi dei punteggi ottenuti dalle imprese è utile segnalare come l'avviso prevedesse una soglia minima di ammissibilità a finanziamento di 50 punti, dei quali almeno 45 punti derivanti dai criteri di selezione e 5 derivanti dai criteri di premialità.

Da una preventiva analisi dei criteri di selezione si evince la presenza di quattro criteri connessi alla dimensione qualitativa del progetto relativi a: coerenza delle competenze possedute dai proponenti rispetto alla specifica attività della nuova impresa; capacità dell'impresa di introdurre nuove soluzioni organizzative e produttive nel mercato di riferimento; robustezza delle analisi relative alle potenzialità del mercato di riferimento e adeguatezza delle strategie di marketing. Alla dimensione qualitativa del progetto vengono riconosciuti complessivamente 30 punti. La procedura di selezione è poi basata su un criterio connesso al contributo del progetto al conseguimento del pertinente obiettivo dell'azione (i.e. contributo del progetto alla creazione di occupazione stabile), cui viene attribuito un punteggio massimo di 10 punti, e due criteri collegati ad aspetti operativi, quali la cantierabilità e la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa, cui vengono attribuiti complessivamente 35 punti. Da ultimo nell'ambito della procedura di selezione, infine, vengono considerati anche gli effetti sociali attesi.

Per quello che concerne i punteggi derivanti dai criteri di premialità si osserva invece che gli aspetti connessi alla tematica della legalità, quali l'ottenimento del rating della legalità, la presenza tra i proponenti di soggetti che intraprendono "percorsi di legalità" e l'utilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata assumono per il decisore politico una rilevanza strategica.

Esaminando le 257 imprese finanziabili si evidenzia come il 35,4% delle stesse abbia ottenuto un punteggio ricompreso tra 50 (soglia prevista dal bando) e 59 e il 38,5% delle stesse abbia ottenuto un punteggio compreso tra 60 e 69.

Il punteggio medio dei 257 progetti ammissibili è pari a 58 punti appena otto punti superiore al valore soglia per l'ammissibilità.

Figura 26- Imprese ammissibili al finanziamento per classi di punteggio - (valori assoluti)

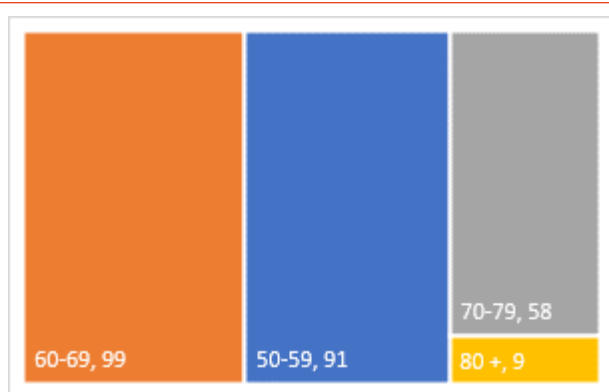
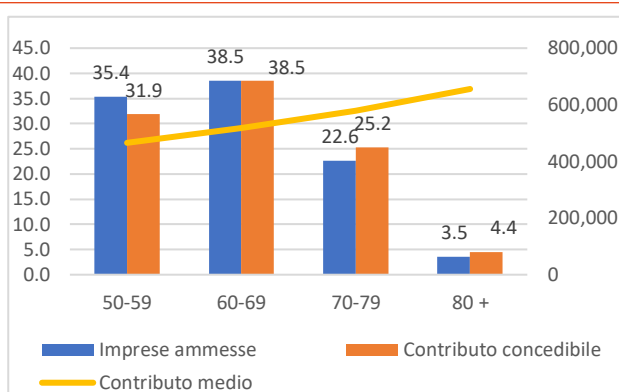


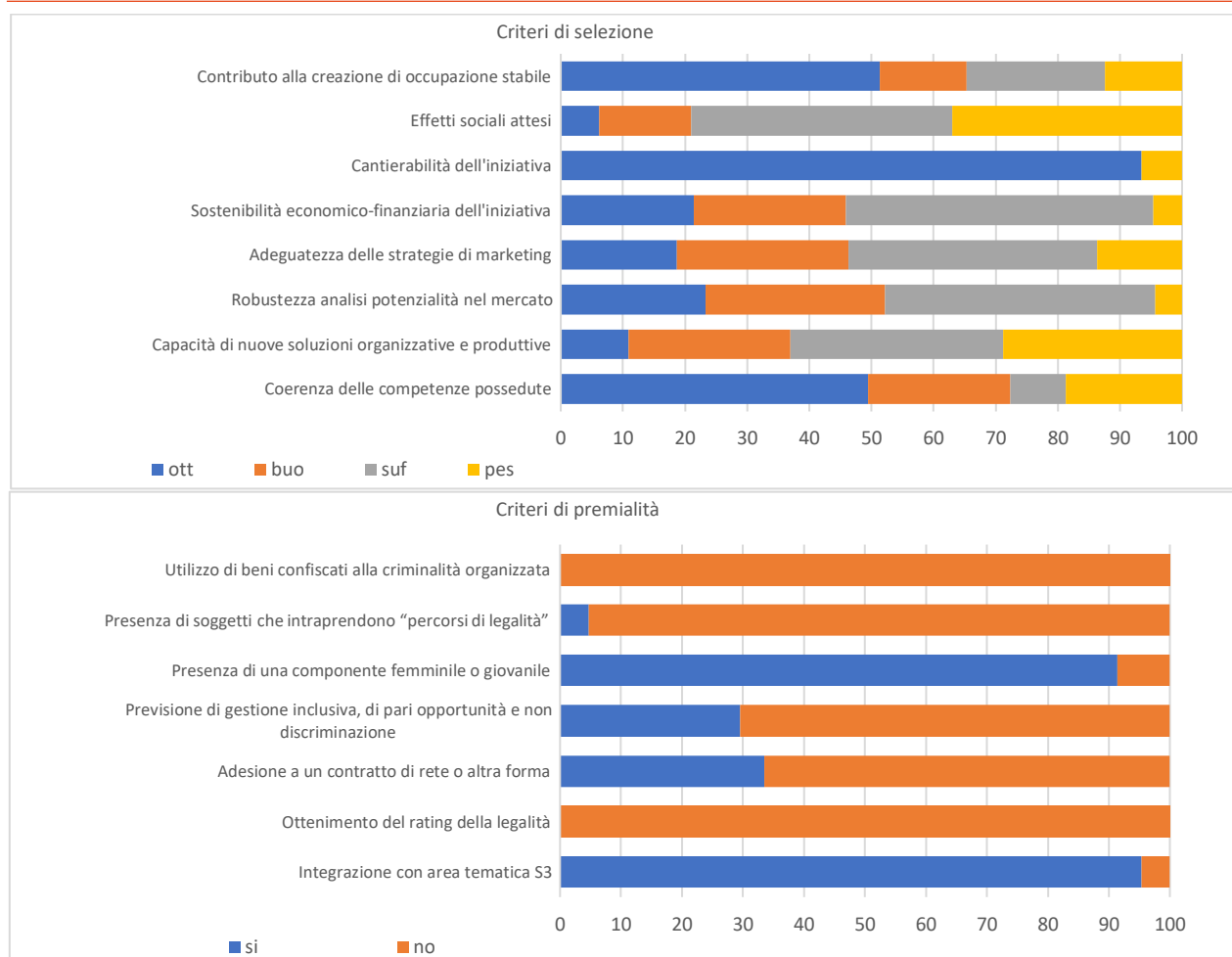
Figura 27 -Imprese ammissibili, contributo concedibile e medio per classi di punteggio - (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana

L'analisi dei punteggi ottenuti dai progetti valutati mostra come per oltre il 90% dei progetti sia stato ottenuto il massimo di punteggio relativamente al criterio della cantierabilità. Appare rilevante anche segnalare come circa il 50% dei progetti abbia ottenuto un punteggio "ottimo" sia rispetto al contributo alla creazione di occupazione stabile che alla coerenza delle competenze possedute dal soggetto proponente. Con riferimento ai rimanenti criteri, la maggior parte delle imprese ha ottenuto invece una valutazione intermedia.

Figura 28- Imprese ammissibili al finanziamento per punteggio e criteri selezione e premialità (composizioni percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana

5.3 La qualità progettuale delle operazioni dell'avviso 3.3.4

Con riferimento alla procedura 3.3.4 sono state presentate 262 istanze di finanziamento, tuttavia la valutazione di ammissibilità è stata realizzata solo per 124 imprese di cui 106 sono risultati ammissibili al finanziamento e 88 potenzialmente finanziabili. Per quello che concerne i non ammessi, che rappresentano il 17% (18 imprese) dei partecipanti, la motivazione di non ammissibilità è costituita unicamente da un "punteggio inferiore al minimo richiesto". Prima di procedere all'analisi dei punteggi ottenuti dalle imprese è utile segnalare come l'avviso prevedesse una soglia minima di ammissibilità a finanziamento di 70 punti, dei quali almeno 60 punti derivanti dai criteri di selezione e 10 derivanti dai criteri di premialità.

Da una preventiva analisi dei criteri di selezione si evince la presenza di un criterio connesso alla dimensione qualitativa del progetto, un criterio connesso al contributo del progetto al conseguimento del pertinente obiettivo dell'azione e due criteri collegati ad aspetti operativi, quali la cantierabilità e la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa. Con riferimento ai pesi attribuiti ai differenti criteri adottati dal Comitato di Sorveglianza, si evidenzia come il decisore politico, nell'ambito della cosiddetta base giuridica, abbia stabilito di attribuire maggiore rilevanza ai criteri della *cantierabilità dell'iniziativa*, della *qualità della proposta progettuale* e dell'*effetto atteso sulla competitività dell'impresa* (ottimo=20 punti), rispetto ai criteri della *sostenibilità finanziaria* e degli *effetti sociali attesi* (ottimo=10 punti). Per quello che

concerne i punteggi derivanti dai criteri di premialità si osserva invece che a ciascun criterio è stato attribuito il medesimo peso.

Le 88 imprese potenzialmente finanziabili hanno fatto registrare complessivamente un punteggio medio di 77 punti, cioè sette in più rispetto alla soglia minima per l'ammissibilità. Infatti, il 69,3% dei progetti presentati ha ottenuto un punteggio classificabile nella classe 70-79, mentre il restante il 30,7%, cioè 27 progetti, ha ottenuto un punteggio superiore agli 80 punti. L'importo ammesso mostra una incidenza maggiore nella classe 80-89 punti.

Figura 29- Imprese ammissibili al finanziamento per classi di punteggio - (valori assoluti)

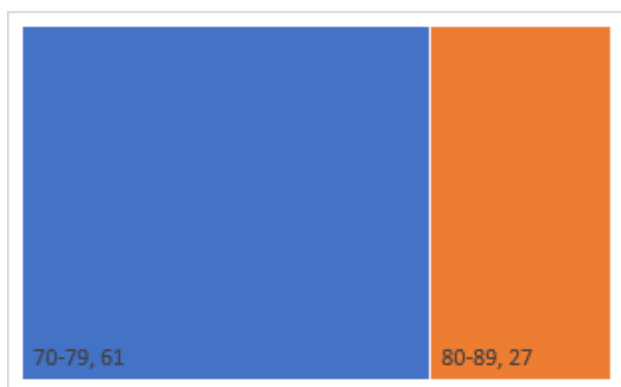
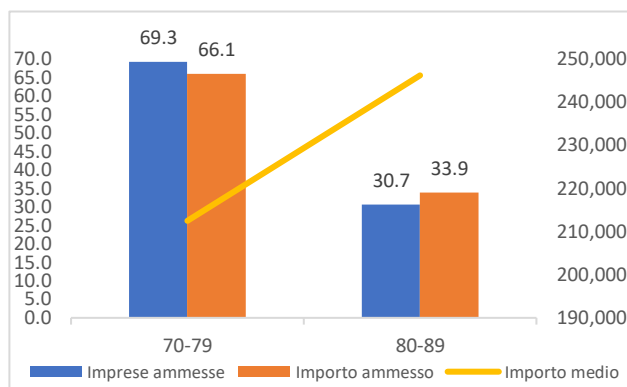


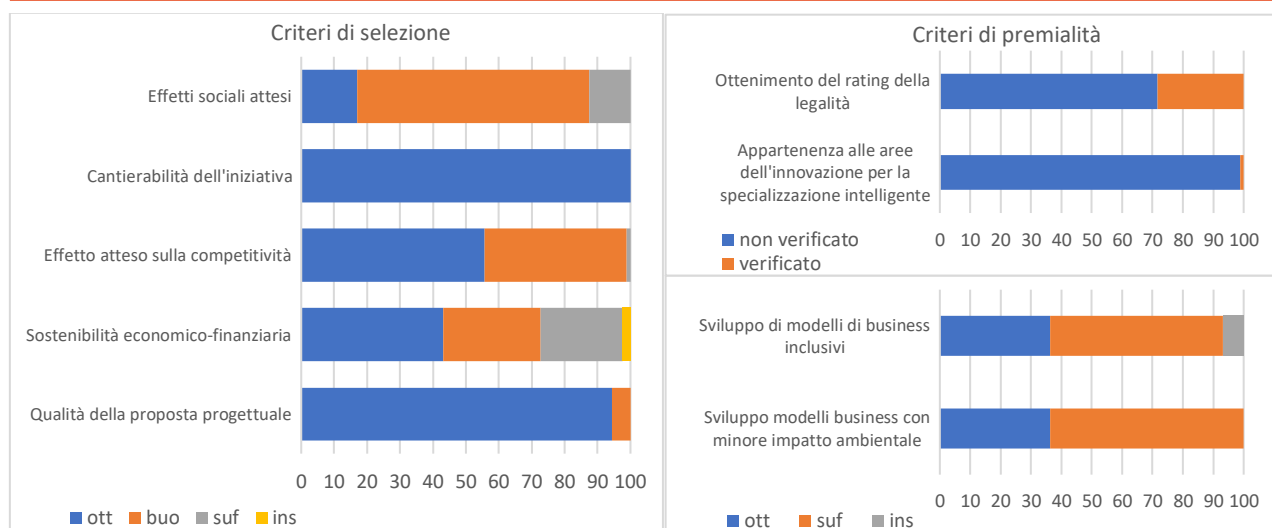
Figura 30 - Imprese ammissibili, contributo concedibile e medio per classi di punteggio - (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana

L'analisi dei punteggi delle imprese potenzialmente finanziabili per tipologia di criterio di selezione mostra come la totalità delle iniziative valutate positivamente ha ottenuto il massimo punteggio con riferimento al criterio della cantierabilità. Al contempo, anche con riferimento al criterio della qualità progettuale, più del 90% dei progetti ha ottenuto un punteggio ottimo.

Figura 31 - Imprese ammissibili al finanziamento per punteggio e criteri selezione e premialità (composizioni percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Siciliana

In che misura i criteri di selezione hanno consentito di selezionare operazioni di elevata qualità progettuale?

I criteri adottati dal Programma rispondono all'esigenza di garantire che le operazioni selezionate contribuiscano al perseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici dell'asse 3. Infatti, i criteri definiti per ciascuna azione, presentano almeno un criterio di selezione volto a cogliere gli effetti dell'operazione rispetto agli indicatori associati: effetto atteso sulla competitività, contributo alla creazione di occupazione stabile, ecc.

La procedura di selezione, inoltre, è basata anche su criteri volti a valutare la dimensione qualitativa delle operazioni proposte. Per alcune azioni, la qualità progettuale viene declinata facendo ricorso a differenti elementi di valutazione, come nel caso della azione 3.5.1, laddove in altri casi tale dimensione di valutazione è esplicitata in un unico criterio (e.g. azione 3.1.1). Dall'analisi effettuata emerge che a una maggiore declinazione dei criteri corrisponde una distribuzione più articolata dei punteggi globali attribuiti alle operazioni.

Alla luce dell'esperienza del passato, nell'ambito del set di criteri adottato, una attenzione specifica è stata dedicata alla fattibilità delle singole operazioni sia in termini di cantierabilità degli interventi che di capacità dei beneficiari di assicurarne la sostenibilità finanziaria.

Dall'analisi dei pesi attribuiti ai criteri emerge come non vi sia stata una chiara gerarchizzazione dei criteri ai fini della selezione delle operazioni. Ciò è rilevabile dall'attribuzione di una eguale importanza agli aspetti strategici misurati dalla valutazione della qualità progettuale, al contributo al perseguimento degli obiettivi dell'Asse e infine a aspetti più operativi quali cantierabilità e sostenibilità delle iniziative.

D'altra parte la procedura di selezione adottata è stata improntata alla velocizzazione dei tempi di erogazione delle risorse e, in ragione di tale approccio, si è condotta una valutazione sulle istanze pervenute solo sino alla copertura delle risorse disponibili. Pertanto, non è possibile formulare un giudizio compiuto sulla qualità delle operazioni finanziate rispetto al complessivo portafoglio progetti presentato all'Amministrazione.

6. LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Secondo uno studio⁴ condotto nel 2018 dall'Unione Europea e relativo agli oneri amministrativi nell'ambito dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, emergerebbe come per i beneficiari dei programmi sostenuti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale le attività che vengono considerate più gravose riguardino la raccolta delle informazioni necessarie per il monitoraggio dei progetti e la trasmissione delle stesse all'Autorità di Gestione. Inoltre, un rilevante onere amministrativo viene associato dai beneficiari alle attività di rendicontazione e conservazione della documentazione inerente alle operazioni e poi alla preparazione della richiesta di rimborso accompagnata dai giustificativi di spesa.

Appare opportuno ricordare come con riferimento agli obblighi di **monitoraggio** il beneficiario abbia l'obbligo di fornire, secondo i modi e i tempi stabiliti dall'Autorità di Gestione, tutte le informazioni necessarie al corretto espletamento del monitoraggio procedurale, finanziario e fisico. Il soggetto beneficiario, in particolare, deve:

- fornire alla regione i dati economici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle varie fasi di realizzazione dell'intervento, provvisti di codice Caronte contenuti nel decreto, attraverso l'utilizzo di appositi moduli messi a disposizione dalla Regione tramite il sistema informativo Caronte;
- comunicare i dati di monitoraggio entro 10 giorni dalla fine di ciascun bimestre di anno solare, confermando quelli già trasmessi, in caso di assenza di avanzamento dei dati rispetto al bimestre precedente;

Con riferimento **all'archiviazione dei documenti** relativi alle operazioni, ai sensi dell'articolo 140 del regolamento (UE) 1303/2013 e di quanto stabilito dall'Autorità di Gestione, i beneficiari sono tenuti alla istituzione di un fascicolo operazione contenente la documentazione tecnica e amministrativa e alla sua conservazione per un periodo di tre anni in formato cartaceo (per gli originali dei libri di contabilità e dei giustificativi quietanzati, per le copie degli ordini di pagamento). Il soggetto beneficiario, in particolare, deve:

- comunicare le informazioni utili relativamente alla ubicazione della documentazione ed alla persona responsabile della conservazione della documentazione;
- curare la conservazione della documentazione amministrativa, contabile e fiscale, separata dagli altri atti amministrativi dell'impresa e renderla accessibile senza limitazioni;
- garantire che ciascun documento elettronico scannerizzato sia identico all'originale cartaceo, sia impossibile scannerizzare lo stesso documento cartaceo per produrre documenti elettronici differenti, ciascun documento elettronico resti unico e non possa essere riutilizzato per uno scopo diverso da quello iniziale;
- garantire che non sia possibile approvare, contabilizzare o pagare lo stesso documento elettronico più volte.

Con riferimento invece alla **rendicontazione** delle spese, il beneficiario deve rendicontare le spese sostenute, giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente formalizzando apposita domanda di rimborso nei modi ed entro il termine previsto dall'avviso. Più nello specifico, il beneficiario deve presentare:

- per l'anticipazione: la richiesta di erogazione accompagnata da fidejussione bancaria o assicurativa;
- per la richiesta del contributo: la richiesta di erogazione parziale, la documentazione giustificativa delle spese sostenute provate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente, la dichiarazione di liberatoria, la dichiarazione sostitutiva di atto notorio da cui risultino gli addebiti di pagamenti effettuati, da copia autentica del libro dei cespiti ammortizzabili e relazione intermedia sulle attività svolte;
- per il saldo finale: la richiesta di erogazione, la documentazione giustificativa delle spese sostenute provate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente, la dichiarazione di liberatoria, la dichiarazione sostitutiva di atto notorio del certificato di iscrizione al registro delle imprese, la copia stralcio e conto corrente bancario da cui risultino gli addebiti dei pagamenti effettuati, la copia autentica del libro dei cespiti ammortizzabili, la relazione finale sulle attività svolte, la documentazione attestante il rispetto dei vigenti vincoli edilizi, urbanistici e di destinazione d'uso e la perizia tecnica asseverata in Tribunale attestante la conforme realizzazione dell'intervento rispetto al formulario presentato.

⁴ Commissione Europea (2018). New assessment of ESIF administrative burden costs and burden. Lo studio è disponibile al seguente collegamento: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_admin_costs.pdf

Dall'analisi del documento che disciplina i rapporti tra amministrazione regionale e soggetto beneficiario, emergono in generale i seguenti ulteriori impegni:

- accettazione del finanziamento, tramite trasmissione del decreto di finanziamento ed il suo allegato a mezzo PEC e con sottoscrizione digitale per Accettazione da parte del Legale rappresentante;
- **realizzazione dell'intervento** secondo le modalità previste nel progetto approvato, secondo quanto previsto dall'avviso, in conformità con tutte le norme, anche non espressamente richiamate, relative ai fondi SIE;
- il mantenimento di un sistema di **contabilità separata** o codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione;
- **l'informazione al pubblico** in merito al finanziamento ottenuto nell'ambito del Programma, secondo quanto previsto in merito dal punto 2.2 dell'allegato XII del regolamento 1303/2013.

Al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, l'Autorità di Gestione ha identificato già in sede di definizione del programma alcune azioni volte alla riduzione dei costi e alla semplificazione delle procedure. Nella sezione 10 del POR, in particolare, sulla base delle lezioni del passato, sono state individuate le principali azioni volte a ridurre gli oneri amministrativi generati dalle procedure e dalla documentazione amministrativa necessaria per ottenere il sostegno finanziario del programma.

Le azioni identificate riguardano:

- a) la fase di presentazione delle proposte attraverso:
 - il potenziamento del sistema informatico che dovrebbe consentire la presentazione, trasmissione e gestione documentale delle istanze e dovrebbe offrire la possibilità di trasmettere documentazione amministrativa e rendicontare le spese;
 - la definizione di una modulistica standard finalizzata ad uniformare requisiti e procedure richieste dai bandi regionali e a semplificare il procedimento amministrativo;
 - l'attivazione di sportelli unici informativi e di consulenza sulle opportunità di sostegno disponibili attraverso i fondi SIE;
- b) la fase di **valutazione delle proposte** attraverso l'adozione dell'istruttoria valutativa a sportello con finestre temporali;
- c) la fase di **attuazione delle proposte** attraverso la semplificazione dei differenti procedimenti amministrativi;
- d) la fase di **monitoraggio** attraverso la definizione di un sistema basato su principio di univocità dell'invio delle informazioni;
- e) la fase di **informazione e pubblicità** attraverso la realizzazione di un kit informativo per il beneficiario che semplifichi l'attuazione dei diversi obblighi informativi e pubblicitari;
- f) la fase di **rendicontazione** attraverso il ricorso alle opzioni di semplificazione dei costi.

Il programma, infine, prevede un maggiore coinvolgimento del partenariato al fine di identificare ulteriori azioni per la riduzione degli oneri amministrativi, relativamente alle modalità di presentazione dei documenti o di effettuazione dei controlli che siano realizzabili anche attraverso modifiche organizzative, tecnologiche e normative.

In particolare, nell'ambito dell'allegato B del Piano di Rafforzamento Amministrativo adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 333 del 18 ottobre 2016, si prevedeva di dare piena attuazione al principio europeo del partenariato, prevedendo un loro coinvolgimento nel disegno dei bandi. Inoltre, si prevedeva una valutazione pubblica aperta, con riferimento alla definizione degli avvisi, in cui si sarebbero dovuti coinvolgere oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni siano potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza.

Con riferimento alla fase di **presentazione delle proposte**, il sistema informativo Caronte opera via web ed è accessibile sia via Intranet, tramite la Rete Unitaria dell'Amministrazione Regionale, che via Internet, per i soggetti che non dispongono del collegamento alla Rete regionale, ivi inclusi i beneficiari. Il sistema informatico realizzato dalla Regione Siciliana è caratterizzato dall'interoperabilità e contiene un modulo che consente il colloquio con gli altri sistemi nazionali e regionali "aperti". Tale sistema, inoltre, dovrebbe prevedere a regime un "gestore bandi" che non è stato tuttavia attuato.

In base a quanto previsto dall'allegato B del Piano di Rafforzamento Amministrativo approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 333 del 18 ottobre 2016, il modulo "gestore bandi" dovrebbe consentire di gestire le procedure di selezione delle operazioni, con la possibilità di definire i criteri di selezione dei bandi, ricevere le istanze e consentire la valutazione e la definizione della graduatoria sulla base dei criteri inseriti. Le istanze finanziate, inoltre, con tale modulo dovrebbero a regime divenire direttamente le operazioni di Caronte.

Al fine di semplificare la fase di presentazione delle proposte e rendere possibile la presentazione online delle istanze e la gestione documentale delle stesse, il dipartimento regionale delle Attività produttive ha comunque reso disponibile nel corso del 2017 il “portale delle agevolazioni”, Tale portale è stato adoperato per la presentazione delle istanze relative alla gran parte degli avvisi attuativi dell’asse 3.

Figura 32 - Portale delle agevolazioni



Nel corso del 2020, a seguito della crisi conseguente alla pandemia di Covid-19, al fine di rendere possibile la presentazione di un numero elevato di richieste, è stato poi reso disponibile una nuova piattaforma informatica, SiciliaPEI, che è stata adoperata per gli avvisi relativi all’azione 3.1.1.4 e 3.1.1.5 del dipartimento delle attività produttive e del dipartimento delle infrastrutture.

Figura 33 -Piattaforma informatica Sicilia PEI



Al fine di semplificare e uniformare la presentazione delle richieste di sostegno, appare utile segnalare che nell'ambito del manuale per l'attuazione, l'Autorità di Gestione ha reso disponibile una modulistica standard da adoperare nei diversi avvisi attuativi delle azioni di sostegno alle imprese del programma operativo.

Con decreto del Dirigente Generale n. 1899 del 28 agosto 2017, su richieste di numerose imprese interessate alla partecipazione degli avvisi pubblicati dal Dipartimento delle Attività produttive sono stati modificati i modelli di attestazione della capacità finanziaria dell'impresa che dovevano essere redatti dagli istituti di credito.

Per quel che concerne la **valutazione delle proposte**, si rimanda alle conclusioni dell'analisi della qualità dei progetti per ciò che concerne le raccomandazioni circa i criteri di selezione, segnalando che appare rilevante, nel prossimo ciclo di programmazione, semplificare e ridurre per quanto possibile il set di criteri di valutazione adoperati, agganciando gli stessi per quanto possibile a parametri e indici rilevabili in automatico dall'amministrazione, ad esempio dai bilanci delle imprese ovvero al contributo previsionale agli obiettivi, adeguatamente giustificato e motivato.

L'adozione di procedure a sportello, avrebbe dovuto nelle intenzioni dell'Autorità di Gestione rendere possibile per i proponenti conoscere celermente l'esito della loro richiesta ed eventualmente ripresentare una nuova domanda nella successiva finestra temporale. A tal fine, la dotazione degli avvisi era inizialmente limitata rispetto a quella più complessiva dell'azione ed era prevista la possibilità di definire nuove finestre temporali per la presentazione delle domande. Nel corso del tempo, tuttavia, in ragione del numero di istanze presentate la Giunta regionale ha provveduto ad ampliare la dotazione di tali bandi per finanziare il maggior numero possibile di istanze. Il numero di istanze giunte e l'impossibilità di valutare le istanze per blocco ha vanificato i benefici attesi dalla misura di adozione di procedure a sportello ed ha inciso, in parte, sulla lunghezza della fase di valutazione.

A partire dal 2019, tuttavia, l'Autorità di Gestione ha introdotto nel manuale di attuazione la possibilità di svolgere l'attività istruttoria e valutazione per blocchi di istanze, in modo da far conoscere più rapidamente l'esito della valutazione ai proponenti che avevano presentato per primi la domanda di sostegno.

L'**attuazione dei progetti**, essendo legata alla realizzazione di investimenti produttivi non è gravata da oneri differenti rispetto a quelli esistenti a livello nazionale. Il tema della semplificazione dei rapporti tra imprese e amministrazioni pubbliche è stato oggetto di numerosi interventi legislativi. Di particolare interesse risulta la legge 11 novembre 2011, n.180 recante norme per la tutela della libertà di impresa e lo Statuto delle imprese che ha dato seguito ai principi enucleati nello Small Business Act, soprattutto con riferimento alla semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese, anche attraverso la configurazione di un'Amministrazione recettiva, più permeabile, cioè, alle esigenze delle imprese. Appare utile segnalare come nell'ambito del manuale di attuazione, l'Autorità di Gestione abbia inserito specifiche previsioni per la gestione tecnica dell'intervento prevedendo le procedure da adoperare nel caso di richieste di variazione dell'operazione superiori o inferiori e uguali al 20% della voce di spesa. Inoltre, il manuale di attuazione ha previsto oltre che l'erogazione della prima tranche di contributo sotto forma di anticipazione anche la possibilità di erogare il sostegno sulla base dell'avanzamento dell'intervento.

Con riferimento al **monitoraggio**, l'amministrazione regionale ha reso disponibile nell'ottobre del 2016 le "linee guida per il monitoraggio" per garantire una corretta alimentazione dei dati di avanzamento e la trasmissione delle informazioni verso il sistema nazionale di monitoraggio. Gli adempimenti che devono essere svolti dai beneficiari riguardano essenzialmente:

- monitoraggio finanziario: inserimento degli impegni giuridicamente vincolati, inserimento dei pagamenti e conseguente validazione;
- monitoraggio fisico: valorizzazione degli indicatori e validazione dei dati;

Nell'ambito del sistema Caronte è inserito il "modulo CUP" che consente di interagire con il sistema CIPE, verificando e recuperando le informazioni censite alla creazione del CUP al fine di allineare i dati presenti nel sistema Caronte. In generale, l'attività di riduzione degli oneri dei beneficiari, può interessare il set di informazioni da presentare ovvero la tempistica di aggiornamento dei dati. Tuttavia, mentre per le informazioni trasmesse non sussistono ampi spazi di intervento posto che le stesse devono essere repute necessarie e conformi rispetto alle indicazioni regolamentari, sarebbe stato auspicabile intervenire sulla frequenza di aggiornamento dei dati, attualmente con cadenza bimestrale. Tuttavia le nuove disposizioni regolamentari, intervengono su tale aspetto, eliminando le possibilità di miglioramento.

Con riferimento alle **misure di informazione** e pubblicità, l'Autorità di Gestione, avrebbe potuto definire attraverso delle linee guida misure per semplificare il rispetto degli obblighi in capo ai beneficiari previsti dall'allegato XII, paragrafo 2.2 del regolamento (UE) n.1303/2013. Al momento, invece, nell'ambito del documento che disciplina i rapporti tra amministrazione regionale ed il soggetto beneficiario, sono stati inseriti generici rimandi al rispetto di quanto previsto dall'allegato XII, paragrafo 2.2 del regolamento (UE) n.1303/2013.

Per quanto concerne l'utilizzo delle **opzioni di semplificazione dei costi**, gli avvisi pubblicati dal Dipartimento delle Attività produttive non hanno previsto il ricorso a tali modalità di rendicontazione dei costi. Appare opportuno segnalare come nell'ambito della guida alle opzioni semplificate in materia di costi (EGESIF 14-0017) viene esemplificato il ricorso agli importi forfettari per la partecipazione ad una fiera commerciale, attraverso il sostegno del FESR. Inoltre, nella guida viene esemplificato l'utilizzo delle tabelle standard di costi unitari per servizi di consulenza erogati alle piccole e medie imprese.

Con riferimento alla **rendicontazione e alle procedure di verifica**, tuttavia, nel corso del 2020 il Dipartimento delle Attività produttive al fine di semplificare le procedure ed accelerare l'iter istruttorio per il rimborso delle richieste di sostegno da parte dei beneficiari, ha previsto la possibilità per le imprese di ricorrere alla certificazione dei revisori per le spese sostenute nell'ambito dell'attuazione delle operazioni sostenute dei fondi SIE. Tale opzione dovrebbe consentire di accelerare le verifiche amministrative da parte del Dipartimento competente, richiedendo soltanto un controllo su un campione di operazioni, tuttavia, la stessa presenta anche effetti negativi sui beneficiari determinando un ulteriore potenziale onere a loro carico. L'opzione di certificazione del revisore è stata proposta dalla Conferenza regionale degli ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili della Sicilia con nota del 28 marzo 2020 ed è stata poi oggetto di un protocollo di intesa stipulato in data 9 giugno 2020 tra Regione Siciliana e rappresentanti dei commercialisti ed esperti contabili.

La certificazione del revisore

La nota EGESIF 14-0012_02 del 17 settembre 2015 ha chiarito i termini dell'utilizzo della certificazione del revisore contabili nell'ambito delle verifiche amministrative di cui all'articolo 125, paragrafo 5 del regolamento (UE) n.1303/2013.

L'Autorità di Gestione, in particolare, può prevedere negli atti che regolano il sostegno all'impresa la possibilità da parte dei beneficiari di presentare una certificazione del revisore, congiuntamente alla domanda di rimborso. Tale certificazione, che può variare in relazione all'attività di verifica demandata dal revisore, copre generalmente i requisiti essenziali dell'ammissibilità della spesa: il periodo in cui è stata sostenuta la spesa, il rispetto dei termini degli atti che disciplinano il sostegno e l'esistenza di documenti giustificativi adeguati.

Tali certificazioni, non sostituiscono le verifiche amministrative a carico dell'Autorità di Gestione, tuttavia, laddove il lavoro dei revisori sia di qualità soddisfacente è possibile limitare le verifiche amministrative ad un campione sufficiente, tenendo conto dei rischi associati alle operazioni e al rischio di mancata indipendenza dell'organismo che fornisce il certificato.

Con DDG n.1656 dell'8 settembre 2020 del Dipartimento regionale delle Attività Produttive è stata approvata la circolare attuativa del protocollo di intesa con la conferenza regionale degli ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili della Sicilia siglato in data 9 giugno 2020. Tale circolare fornisce anche ai revisori dei conti del beneficiario orientamenti relativamente alla portata del lavoro di verifica e al certificato che sarà necessario produrre.

Nell'ambito delle verifiche e dell'attestazione prodotta dal revisore, inoltre, è onere di quest'ultimo attestare l'avvenuto caricamento (da parte del beneficiario) dei dati e dei documenti obbligatori relativi al progetto ed a suoi stati di avanzamento sul Sistema Informativo Caronte del POR FESR 2014-2020.

Appare utile inoltre segnalare che nell'ambito del Piano di Rafforzamento Amministrativo adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 333 del 18 ottobre 2016 si prevedeva di predisporre entro dicembre 2016 un manuale per i beneficiari che avrebbe dovuto fornire indirizzi semplici e chiari ai beneficiari e comunicarli in modo efficace. Tale azione, tuttavia, non appare essere stata attuata dall'Autorità di Gestione.

Dall'analisi, dunque, emergono ulteriori spazi per azioni dell'amministrazione regionale in ordine alla riduzione degli oneri per i beneficiari. L'azione dell'amministrazione, in particolare, potrebbe focalizzarsi sulla riduzione degli oneri derivanti dal monitoraggio e sulla revisione della documentazione da richiedere quale allegato alle domande di rimborso ovvero alla rendicontazione.

Tuttavia appare utile segnalare come nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, la problematica degli oneri amministrativi sulle imprese risulti influenzata dalle scelte operate a livello nazionale. In particolare, l'articolo 1, comma 55 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 con riferimento al monitoraggio ha stabilito che *"Il monitoraggio degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, a valere sui fondi strutturali, sul JTF, sul FEASR, sul FEAMP e sugli altri strumenti finanziari previsti, ivi compresi quelli attinenti alla cooperazione territoriale europea, del Fondo per lo sviluppo e la coesione nell'ambito della programmazione 2021-2027, nonché degli interventi*

complementari finanziati dal Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, è assicurato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. A tal fine, le amministrazioni centrali, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano, per gli interventi di rispettiva competenza, la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto nonché delle procedure di attivazione degli interventi, secondo le specifiche tecniche definite d'intesa tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato responsabili del coordinamento per i singoli fondi”.

Con specifico riferimento alla gestione delle operazioni, il comma 56 dell'articolo 1 della medesima legge sopracitata ha disposto che “Per le finalità di cui ai commi da 51 a 57 e al fine di garantire l'efficace e corretta attuazione delle politiche di coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, nonché la standardizzazione delle relative procedure attuative previste dai sistemi di gestione e controllo, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile per le amministrazioni responsabili un apposito sistema informatico per il supporto nelle fasi di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo dei programmi e degli interventi cofinanziati”.

Tabella 26 - Misure per la riduzione degli oneri adottate

Attività in capo ai beneficiari	Soluzione adottata per ridurre gli oneri
Presentazione della proposta	Portale web per la presentazione delle proposte
Valutazione della proposta	Ricorso a valutazione a sportello Valutazione delle istanze a blocchi
Attuazione della proposta	Precisazione della procedura di variazione dell'operazione
Monitoraggio	Linee guida per il monitoraggio
Rendicontazione	Certificazione del revisore
Archiviazione	Archiviazione informatica

In che misura nell'attuazione dell'azione sono state prese in considerazione le esigenze di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari? Sono state introdotte azioni per semplificare l'azione amministrativa?

Nonostante l'Autorità di Gestione sia stata impegnata nella definizione e attuazione di misure volte a ridurre gli oneri in capo ai beneficiari, la valutazione ha consentito di evidenziare il permanere dell'esigenza di investire ulteriormente sull'attuazione di strumenti e procedure atte a semplificare e rendere più celeri tutte le fasi connesse alla selezione ed esecuzione delle operazioni. In particolare la Regione dovrà adottare un sistema informativo adeguato rispetto alle esigenze di presentazione e istruttoria delle istanze presentate dalle imprese.

Con riferimento all'istruttoria delle istanze, si suggerisce di prevedere all'interno del set di criteri di valutazione, specifici indicatori quantitativi desumibili o valutabili automaticamente sulla base delle informazioni riportate nelle istanze ovvero presenti nelle diverse banche dati dell'amministrazione pubblica.

Nell'esecuzione delle operazioni e rendicontazione, sarebbe opportuno capitalizzare l'esperienza adottata nell'attuale ciclo di programmazione e relativa al ricorso dei revisori esterni per la predisposizione delle domande di rimborso e della documentazione di supporto, esaminando la possibilità nell'ambito degli avvisi di prevedere l'ammissibilità di tale spesa.

In generale, vi dovrebbe essere un più ampio coinvolgimento delle imprese nella identificazione delle semplificazioni e soluzioni da adottare per andare incontro alle esigenze del settore produttivo.

7. LE STRUTTURE AMMINISTRATIVE PREPOSTE ALL'ATTUAZIONE DEL SOSTEGNO ALLE IMPRESE

La definizione di una struttura organizzativa appropriata rispetto all'ammontare di risorse rese disponibili dal programma e rispetto al numero di operazioni da gestire, risulta essenziale per garantire la necessaria capacità di conseguimento dei risultati attesi del programma.

La buona e corretta attuazione di un programma, infatti, richiede sia la selezione di operazioni intese a conseguire i risultati attesi definiti dall'Autorità di Gestione, sia sistemi gestionali efficienti caratterizzati da una struttura organizzativa adeguata in termini di risorse umane e di competenze rispetto alla dotazione finanziaria di risorse da gestire e alle caratteristiche delle azioni da porre in essere, da una chiara e razionale distribuzione delle competenze e delle attività tra le strutture gestionali e da un sistema informativo che agevoli lo svolgimento delle differenti attività.

Con riferimento all'ammontare di risorse rese disponibili dal programma per la crescita e la competitività delle piccole e medie imprese siciliane, l'asse 3 presentava una dotazione finanziaria iniziale di € 667.870.513, superiore di circa il 75% rispetto a quella del precedente riservata all'analogo asse del ciclo di programmazione 2007-2013 che, in base all'ultima versione approvata dalla Commissione con decisione C(2016) 646 del 2 febbraio 2016, risultava essere pari a € 380.927.043. Inoltre, a fronte dell'incremento delle risorse rese disponibili dal programma, le operazioni sostenute dall'Autorità di Gestione nel suo complesso, al 31 dicembre 2020 risultavano essere 1.800 a fronte invece delle 1.654 operazioni finanziate dall'asse 5 del PO FESR 2007-2013, ossia circa il 9% in più rispetto al precedente ciclo di programmazione.

Nell'esaminare il sistema di gestione e controllo del programma, valutandone l'adeguatezza, è innanzitutto rilevante considerare che nel corso degli ultimi anni sono stati posti in essere alcuni processi di razionalizzazione e integrazione che hanno interessato le strutture amministrative regionali. L'incremento del numero di operazioni gestite e la riduzione delle risorse umane dedicate alla gestione del programma incide in maniera negativa sul carico di lavoro che le strutture dei Dipartimenti competenti devono sostenere.

I dipartimenti regionali interessanti dall'attuazione dell'asse 3 del PO FESR 2014-2020 sono principalmente il Dipartimento delle Attività Produttive e il Dipartimento delle finanze e del credito e, in maniera limitata, il Dipartimento delle Infrastrutture. Nell'ambito di questa valutazione, l'analisi delle strutture amministrative viene operata soltanto per il Dipartimento Attività Produttive ed il Dipartimento delle finanze e del credito che rappresentano strutture interessate dalle misure per la competitività anche nel ciclo 2007-2013.

L'allegato A del Piano di Rafforzamento Amministrativo adottato con DGR n. 333 del 18 ottobre 2016 veniva operata una ricognizione delle risorse umane dedicate alla attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi SIE. Tale ricognizione viene messa a confronto con la ricognizione effettuata alla data del 31 dicembre 2020 al fine di restituire una fotografia dell'evoluzione dell'organizzazione.

Nel caso del Dipartimento regionale delle Attività Produttive, oltre al Dirigente Generale, risultavano destinati all'attuazione del programma 9 dirigenti e 62 impiegati, dedicati all'istruttoria delle operazioni, al controllo documentale e in loco, al monitoraggio e alla rendicontazione.

Tabella 27 - Ricognizione delle risorse umane del Dipartimento Attività Produttive operata dal PRA

Ufficio di riferimento	Mansioni	Risorse umane	Esperienza
Dipartimento regionale delle attività produttive	Dirigente Generale	1	Oltre 5 anni = 1
Unità di staff 1 Monitoraggio e controllo	Responsabile UMC	7	Sino ad 1 anno = 2 Da 1 a 3 anni = 3 Da 3 anni a 5 = 1 Oltre 5 anni = 1
Servizio 4S Incentivi alle imprese industriali e turistiche	UCO 3.3.1.4, 3.3.2.5, 5.1.3.1, 5.1.3.4, 5.1.3.5	8	Da 1 a 3 anni = 4 Oltre 5 anni = 4
Servizio 2 Interventi in favore dei distretti	UCO 7.1.2.3, 5.1.1	4	Da 3 anni a 5 = 2 Oltre 5 anni = 2
Servizio 3 Interventi per l'innovazione tecnologica	UCO 4.1.1.1, 4.1.1.2, 4.1.1, 4.1.2	6	Oltre 5 anni = 6
Servizio 7S Insediamenti produttivi	UCO 5.1.1.2.1,, 5.1.2.2.1, 5.1.2.3.1	8	Sino ad 1 anno = 1 Da 1 a 3 anni = 3 Da 3 anni a 5 = 3 Oltre 5 anni = 1

Servizio 8S Commercio	UCO 5.1.3.A	6	Sino ad 1 anno = 4 Oltre 5 anni = 2
Servizio 9 Artigianato	UCO 5.1.3.ATP	11	Sino ad 1 anno = 1 Da 1 a 3 anni = 1 Da 3 anni a 5 = 6 Oltre 5 anni = 3
Servizio 10S Internazionalizzazione	UCO 5.2.1.3, 5.2.1.1 e 6.2.1.1	7	Sino ad 1 anno = 1 Da 1 a 3 anni = 1 Da 3 anni a 5 = 4 Oltre 5 anni = 1
Servizio 11 Interventi contributivi di imprese di qualità ed ex detenuti	UCO 5.1.3.A	10	Sino ad 1 anno = 2 Da 1 a 3 anni = 8
Area 2 Servizi generali	UCO 7.1.1.ATP	3	Sino ad 1 anno = 2 Da 1 a 3 anni = 1
Segreteria Direzione	Coordinamento	2	Sino ad 1 anno = 1 Oltre 5 anni = 1

Nel caso del Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito, oltre al Dirigente Generale, risultavano impegnati nelle attività di attuazione del programma 3 dirigenti e 3 impiegati.

Tabella 28 - Ricognizione delle risorse umane del Dipartimento Finanze e Credito operata dal PRA

Ufficio di riferimento	Mansioni	Risorse umane	Esperienza
Unità di staff 2 Monitoraggio e controllo	Responsabile UMC	2	Oltre 5 anni = 2
Servizio 7 Agevolazioni sulle operazioni creditizie di garanzia	UCO 5.1.3.6	4	Da 1 a 3 anni = 3 Oltre 5 anni = 1

Il Dipartimento regionale delle Attività Produttive, come le altre strutture regionali, è stato interessato da diverse rimodulazioni organizzative. La prima rimodulazione è avvenuta con Decreto presidenziale 14 giugno 2016, n.12 che ha dato attuazione a quanto disposto con l'articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n.9 che disponeva una rimodulazione organizzativa dei Dipartimenti regionali volta alla razionalizzazione delle competenze ed al contenimento delle strutture in misura non inferiore al 30%. La seconda rimodulazione è avvenuta con Decreto presidenziale 27 giugno 2019, n.12 che ha dato attuazione a quanto stabilito dall'articolo 13, comma 3 della legge regionale 17 marzo 2017, n.3 che ha disposto con cadenza biennale, per il quadriennio 2017-2020, l'accorpamento per materie omogenee di strutture dirigenziali restate vacanti nel biennio precedente, a seguito di pensionamenti di cui all'articolo 52 della legge regionale n.9/2015. A seguito di tale rimodulazione, le strutture intermedie del dipartimento sono state ridotte da 17 a 15.

Delle 15 strutture intermedie del dipartimento regionale delle attività produttive, risultano direttamente coinvolte nell'attuazione degli interventi finanziati dell'asse 3 dal POR FESR 2014-2020:

- Area 1.A – Coordinamento, pianificazione e bilancio che svolge attività di coordinamento e proposta per l'attuazione dei Fondi Comuni, rapporti con l'Autorità di Gestione dei Fondi Comunitari (PO FESR 2007/2013 - PO FESR 2014/2020), Nazionali (FAS, etc.) e Regionali di competenza dipartimentale;
- Servizio 3.S – Aiuti alle imprese e artigianato che è competente con riferimento all'artigianato all'attività amministrativa di programmazione e attuazione dell'obiettivo tematico 3;
- Servizio 4.S – Internazionalizzazione, attività promozionale e PRINT che con riferimento alla materia dell'internazionalizzazione svolge l'attività amministrativa di programmazione e attuazione dell'obiettivo tematico 3;
- Servizio 7.S – Aiuti alle imprese turistiche e credito che con riferimento alla materia dell'incentivazione al settore turistico svolge l'attività amministrativa di programmazione e attuazione dell'obiettivo tematico 3;
- Servizio 8.S – UMC Monitoraggio e controllo fondi UE e FAS che svolge per l'obiettivo tematico 3 le attività previste dal SIGECO per le unità di monitoraggio e controllo;
- Servizio 11.S – Zes e altri interventi agevolati che gestisce le attività relative al credito di imposta.

Tabella 29 - Risorse umane del Dipartimento Attività Produttive impegnate nell'attuazione delle procedure attuative dell'Asse 3 e numero di operazioni gestite

Struttura dipartimentale e dirigente	Risorse umane	Procedure gestite	Operazioni gestite
Servizio 3.S	3 funzionari		
	8 istruttori	3.5.1.1	632
	2 collaboratori	3.5.1.2	
	1 operatore	3.1.1.2	173
Servizio 4.S	3 SAS o RESAIS		
	2 funzionari		
	2 istruttori	3.4.1	45
	2 collaboratore	3.4.2	232
Servizio 7.S	2 SAS		
	2 funzionari	3.3.2	11
	2 istruttori	3.3.3	2
	2 collaboratori	3.3.4	60
Servizio 11.S.			
	1 istruttore	3.1.1.1	884
Servizio 8.S	2 funzionari		
	2 istruttori		
	2 collaboratori		

Fonte – rielaborazione NVVIP su dati Caronte

Con riferimento al Dipartimento delle finanze e del credito risultano direttamente coinvolte due strutture amministrative che svolgono le funzioni di unità di monitoraggio e controllo e di ufficio competente per le operazioni. In tal caso, tuttavia, va evidenziato come il Dipartimento delle finanze e del credito abbia deciso di avvalersi di un organismo intermedio (MISE) al fine di attuare l'azione 3.6.1, ricorrendo in tal modo a strumenti finanziari già rodati e ben funzionanti (fondo di garanzia per le PMI).

Tabella 30 - Risorse umane del Dipartimento delle finanze e del Credito impegnate nell'attuazione delle procedure attuative dell'Asse 3 e numero di operazioni gestite

Struttura dipartimentale e dirigente	Risorse umane	Procedure gestite	Operazioni gestite
Unità di staff 2			
Piani e programmi della politica di coesione	1 funzionario		
UOB 3.1			
Agevolazioni per l'accesso al credito	2 funzionari 2 istruttori	3.6.1	1

Fonte – rielaborazione NVVIP su dati Caronte

Per valutare l'adeguatezza delle risorse umane disponibili, si rende opportuno rapportare il numero di risorse umane dedicate dalle differenti strutture del Dipartimento alla gestione delle azioni del programma rispetto al numero di operazioni che devono essere gestite.

Appare evidente che il numero di operazioni da gestire appare rilevante se rapportato al numero di risorse umane dedicate e che al fine di sopperire a tale carico divengono essenziali strumenti evoluti di *office automation* al fine di aumentare la produttività del personale dell'Autorità di Gestione.

Tale situazione risulta aggravata in ragione dell'accelerazione nei processi di collocamento in quiescenza di dirigenti e funzionari che hanno impoverito la dotazione di risorse umane e competenze disponibili. Tale processo, avviato con la legge regionale 7 maggio 2015, n.9 non è stato accompagnato da adeguati processi di reclutamento di nuovo personale né da specifiche procedure per gestire gli avvicendamenti del personale.

Per altro verso, occorre poi segnalare che sino a Marzo 2017 le strutture organizzative dell'Autorità di Gestione sono state contemporaneamente interessate dalle attività di chiusura del programma operativo FESR 2007-2013 e

dall'attuazione e gestione anche di altri programmi (i.e. POC, Patto per la Sicilia) con conseguenti effetti anche sul carico di lavoro.

A tal proposito, con nota prot. 66220 del 31/10/2019 e con nota 64336 del 23/10/2019 il Dirigente generale delle Attività Produttive ha rappresentato al Presidente della Regione la grave carenza di personale che caratterizza la gestione del Dipartimento.

Con riferimento alle soluzioni da adottare, tralasciando la problematica collegata alle risorse umane disponibili che appare connessa al più ampio tema della "rigenerazione amministrativa" e all'acquisizione di nuove professionalità dall'esterno, appare necessario, lavorare sul miglioramento del sistema informativo, garantendo una interoperabilità tra i diversi sistemi.

Il sistema di gestione delle misure di sostegno alle imprese è stato organizzato in maniera appropriata ed efficiente? Quali sono i punti di forza e di debolezza registrati nel sistema gestionale?

Dall'analisi condotta con riferimento alle strutture preposte all'attuazione dell'asse 3 del Programma emergono alcuni punti di debolezza derivanti dalla limitata dotazione di personale assegnato agli uffici competenti, dalle diverse riorganizzazioni che si sono succedute nel tempo e che hanno determinato un rallentamento dell'azione amministrativa e da una insufficiente dotazione di risorse informatiche necessarie per rendere più celeri le attività di istruttoria e decretazione. Ciononostante, appare opportuno evidenziare come al netto di tali elementi critici, le strutture amministrative sono state in grado di assicurare l'avvio e la gestione delle attività di propria competenza, anche facendo ricorso al supporto dell'assistenza tecnica. Appare comunque utile evidenziare come la distribuzione del carico di procedure tra le diverse strutture amministrative non appare bilanciato ovvero ottimizzato rispetto alla dotazione di personale, al numero di operazioni da istruire e all'eventuale ricorso ad organismi intermedi o accordi di cooperazione pubblica-pubblica.

Per il nuovo ciclo di programmazione, sarebbe auspicabile garantire alle strutture amministrative le necessarie dotazioni digitali che possano agevolare lo svolgimento delle attività di istruttoria e gestione delle operazioni, programmando in maniera più efficiente la disponibilità delle risorse di assistenza tecnica.

8 IL CONTRIBUTO DEL PROGRAMMA AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

8.1 Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'Asse 3

Il regolamento (UE) n.1303/2013 del 17 dicembre 2013 ha introdotto il meccanismo di verifica dell'efficacia dell'attuazione al fine di consentire di monitorare i progressi compiuti dal programma verso il raggiungimento degli obiettivi previsti. La verifica è basata su un apposito "quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione" definito in coerenza con il metodo contenuto nell'allegato II del regolamento (UE) n.1303/2013.

In particolare, l'articolo 21 del regolamento (UE) n.1303/2013 stabilisce che la Commissione effettui una verifica dell'efficacia dell'attuazione a livello delle singole priorità dei programmi nel corso del 2019, sulla base del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione stabilito in ciascun programma. L'articolo 96 del regolamento (UE) n.1303/2013 che contiene le previsioni sul contenuto, sull'adozione e sulla modifica del programma, stabilisce che ciascun asse prioritario diverso dall'assistenza tecnica debba contenere anche l'"*identificazione delle fasi di attuazione e degli indicatori finanziari e di output e, se del caso, degli indicatori di risultato da utilizzare quali target intermedi e target finali per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione*". Al meccanismo di verifica dell'efficacia è collegata una specifica riserva finanziaria, tra il 5% e il 7% della dotazione di ciascuna priorità, che la Commissione europea destina soltanto ai programmi e alle priorità che hanno conseguito i propri target intermedi.

L'asse 3 del Programma approvato con Decisione C(2015) 5904 del 17 agosto 2015 presentava un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che prevedeva con riferimento all'indicatore finanziario di spesa certificata un target finanziario al 2018 di € 112.202.246 e al 2023 di € 667.870.513 e con riferimento all'indicatore di output di imprese che ricevono un sostegno un target al 2018 di 2000 imprese sostenute e al 2023 di 10.700 imprese sostenute.

Tabella 31- Quadro di riferimento dell'efficacia dell'asse 3

Tipo di indicatore	Indicatore	Unità di misura	Target intermedio al 2018	Target finale al 2023
Indicatore di output	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Imprese	2.000	10.700
Indicatore finanziario	Spesa certificata	Euro	112.202.246	667.870.513

Fonte: Programma di cui alla decisione C(2015)5904 del 17/08/2015

Il target relativo all'indicatore finanziario al 2018 veniva fissato all'importo minimo per evitare il disimpegno automatico, mentre il target relativo all'indicatore di output veniva fissato ipotizzando l'avvio di tutte le azioni previste dal piano e che le imprese selezionate fossero circa il 19% di quelle ipotizzate complessivamente come valore obiettivo. Tale quadro di riferimento dell'efficacia è stato confermato anche nel Programma approvato con Decisione C(2017)8672 dell'11 dicembre 2017.

Successivamente a seguito dell'innalzamento all'80% del tasso di cofinanziamento comunitario, il quadro di riferimento dell'efficacia dell'asse 3 è stato modificato per tenere conto della riduzione della dotazione dell'asse 3. Nell'ambito della modifica del Programma è stato ricalcolato anche il target relativo all'indicatore output, considerando i target per le due azioni che assorbivano almeno il 50% della dotazione finanziaria dell'asse.

Tabella 32- Quadro di riferimento dell'efficacia dell'asse 3

Tipo di indicatore	Indicatore	Unità di misura	Target intermedio al 2018	Target finale al 2023
Indicatore di output	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Imprese	61	630
Indicatore finanziario	Spesa certificata	Euro	71.457.416	626.128.606

Fonte: Programma di cui alla decisione C(2018)8989 del 18/12/2018

A seguito della verifica dell'efficacia di attuazione, con decisione C(2019)6200 del 20/08/2019 la Commissione ha stabilito che l'asse 3 non aveva conseguito i target al 2018 e pertanto a tale asse non veniva attribuita la riserva di efficacia. Con decisione C(2020)5951 del 28/08/2020 a seguito della riduzione della dotazione finanziaria dell'asse veniva modificato il quadro di riferimento dell'efficacia, riducendo il target finanziario al 2023 e modificando il target dell'indicatore di output.

Tabella 33- Quadro di riferimento dell'efficacia dell'asse 3

Tipo di indicatore	Indicatore	Unità di misura	Target intermedio al 2018	Target finale al 2023
Indicatore di output	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Imprese	697	8.315
Indicatore finanziario	Spesa certificata	Euro	50.000.000	587.682.310

Fonte: Programma di cui alla decisione C(2020)5951 del 28/08/2020

Dopo circa un mese dalla decisione C(2020)5951, l'Autorità di Gestione ha effettuato una nuova riprogrammazione per contrastare gli effetti determinati dalla pandemia di Covid-19, modificando nuovamente la dotazione finanziaria dell'asse e i target correlati. Tale riprogrammazione è stata approvata con decisione C(2020)6492 del 21/09/2020. La nuova versione del Programma ha modificato ulteriormente il target relativo all'indicatore di output, incrementando il target finale per effetto delle nuove misure di sostegno alle imprese introdotte. Il quadro di riferimento dell'efficacia risultante al 31 dicembre 2020, viene presentato di seguito:

Tabella 34- Quadro di riferimento dell'efficacia dell'asse 3

Tipo di indicatore	Indicatore	Unità di misura	Target intermedio al 2018	Target finale al 2023
Indicatore di output	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Imprese	697	25.094
Indicatore finanziario	Spesa certificata	Euro	50.000.000	827.793.157

Fonte: Programma di cui alla decisione C(2020)6492 del 21/09/2020

Con riferimento all'avanzamento del conseguimento dei target dell'indicatore finanziario al 2023, in base ai dati desunti dal sistema di monitoraggio al 31/12/2020 le domande di rimborso complessivamente presentate alla Commissione europea a valere sull'asse 3 sono pari al 307.330.001, pari al 37,13% del target finale.

A livello di indicatore di output, al 31 dicembre 2020, in base ai dati presentati sul sistema informativo Caronte risultavano complessivamente sostenute 2.008 imprese nell'ambito dell'asse 3, cui però devono sommarsi 6.871 piccole e medie imprese sostenute tramite la sezione speciale del fondo di garanzia. Complessivamente, dunque, l'avanzamento dell'indicatore di output dovrebbe essere del 39,9% rispetto al target fissato al 2023 dal Programma di cui alla Decisione C(2020)6492 del 21/09/2020.

Rispetto a tale dato occorre tuttavia segnalare come, al momento, l'indicatore risulta sottostimato a causa dell'assenza di una precisa indicazione del numero di imprese effettivamente sostenute nell'ambito di quelle operazioni che sono registrate come singoli finanziamenti ma che, in effetti, forniscono sostegno a una pluralità di "beneficiari".

A tal proposito, va infatti considerato che, a norma delle definizioni contenute nell'articolo 2 del regolamento (UE) n.1303/2013, nel caso degli strumenti finanziari "un'operazione è costituita dai contributi finanziari di un programma agli strumenti finanziari e dal successivo sostegno finanziario fornito da tali strumenti finanziari". Il medesimo articolo del regolamento chiarisce poi che il beneficiario è "nell'ambito degli aiuti di Stato, l'organismo che riceve l'aiuto, tranne

qualora l'aiuto per l'impresa sia inferiore a 200.000 EUR, nel qual caso lo Stato membro interessato può decidere che il beneficiario sia l'organismo che concede l'aiuto".

In particolare, nell'ambito dell'asse 3, le azioni che risentono di questo effetto discorsivo sono la 3.1.1, con riferimento alla procedura attuativa "Bonus Sicilia", la 3.3.3 e la 3.4.1 nell'ambito delle quali sono state selezionate operazioni che prevedono il sostegno a più imprese, e la 3.6.1 che prevede uno strumento finanziario che sostiene tramite garanzie migliaia di imprese e risulta peraltro monitorato attraverso il sistema informativo di livello nazionale (SIMOCO).

8.2. L'avanzamento nel conseguimento degli obiettivi del Programma

Rispetto all'avanzamento del conseguimento degli obiettivi del programma, risulta possibile sia fare riferimento ai dati registrati e rilevati nell'ambito della Relazione Annuale di Avanzamento, sia definire una preliminare stima circa l'evoluzione ipotizzabile di tali indicatori, alla luce dei dati sottesi al calcolo dell'indicatore.

Complessivamente il quadro degli indicatori dell'Asse è composto da 5 indicatori di risultato associati ai 5 obiettivi specifici e da un unico indicatore di realizzazione comune a tutte e quattro le priorità di investimento previste dall'asse 3 del Programma.

L'indicatore "addetti delle nuove imprese", adoperato per valutare il progresso rispetto alla priorità della Commissione europea di promuovere l'imprenditorialità, misura gli addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio in percentuale sugli addetti totali. Nell'ambito della priorità 3a, cui contribuisce l'obiettivo 3.5 dell'asse, il cambiamento che si intende conseguire con il Programma è l'incremento della percentuale di addetti delle nuove imprese che al termine del ciclo di programmazione si attende sia circa il 3,94%. In base ai dati presentati nell'ultima Relazione Annuale di Avanzamento (RAA) e riferiti al 31 dicembre 2020, l'indicatore "di addetti delle nuove imprese" ha subito un leggero decremento negli ultimi anni portandosi al valore di 3,72 al 2020.

Tabella 35 - Evoluzione degli indicatori di risultato della priorità 3a

Indicatore di risultato	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Addetti delle nuove imprese %	3,89	3,86	3,86	3,79	3,72	3,72	3,72			3,94

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

Nel documento metodologico relativo agli indicatori, il target era stato stimato ipotizzando un contributo complessivo di 1.200 nuovi addetti occupati in 300 nuove imprese. In base ai dati ISTAT, nel 2019, gli addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio sono stati 70.286 a fronte di un numero totale di addetti nella Sicilia pari a 1.868.639. Secondo i dati Movimprese di Infocamere, le imprese iscritte nelle Camere di commercio siciliane nel triennio 2017-2019 sono quasi 80.000. Alla luce di tali dati, le 602 imprese sostenute dal Programma potrebbero consentire di conseguire il risultato atteso, laddove le stesse generino circa 1.200 nuovi addetti.

Con riferimento invece alle realizzazioni attese dal programma, la priorità 3a prevede di sostenere al 31.12.2023 un numero di nuove imprese pari a 396. In base ai dati RAA 2020, il numero di imprese sostenute con operazione completata è pari a 146. Sul sistema di monitoraggio invece al 31 dicembre 2020 risultano presenti 602 operazioni.

Tabella 36 - Evoluzione degli indicatori di output della priorità 3a

Indicatore di output	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Numero di imprese che ricevono un sostegno	-	-	-	-	38	109	146			396

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

La priorità 3b, cui contribuiscono gli obiettivi 3.3 e 3.4, intende sostenere l'incremento della quota di investimenti privati sul PIL portando l'indicatore da 12,36% al 15,5% del 2023. Al contempo grazie all'intervento del programma ci si attende un incremento del grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero dal 16,20% del 2012 al 30% del 2023. In base ai dati presentati nell'ultima Relazione Annuale di Avanzamento (RAA) e riferiti al 31 dicembre 2020, l'indicatore "investimenti privati sul PIL" ha subito un incremento negli ultimi anni portandosi al valore di 15,23% al 2020. Per quanto attiene invece l'indicatore "grado di apertura commerciale nel comparto manifatturiero" lo stesso ha registrato un lieve incremento portandosi al 12,70% al 2020.

L'indicatore "investimenti privati sul PIL" viene calcolato rapportando il valore degli investimenti privati rispetto al valore del prodotto interno lordo a prezzi correnti. Nell'ambito del documento metodologico relativo agli indicatori, il target era stato stimato ipotizzando un volume di investimenti privati pari allo 0,4-0,5% del PIL e ipotizzando una distribuzione degli stessi lungo l'arco temporale del periodo di programmazione. Nel 2019, gli investimenti privati in Sicilia valevano circa 11,6 miliardi di euro mentre il PIL valeva circa 89 miliardi di euro. Gli investimenti totali attivati al 31 dicembre 2020 grazie agli obiettivi 3.3 e 3.4 del Programma, in base ai dati del sistema di monitoraggio ammontano complessivamente a circa 85,4 milioni di euro. Laddove si considerino gli investimenti attivati grazie agli altri obiettivi e azioni del Programma, si giungerebbe ad un valore di circa 1,5 miliardi di euro, in gran parte determinato dalla leva finanziaria associata all'uso dello strumento finanziario dell'obiettivo 3.6. Il conseguimento del target, sulla base del valore utilizzato come baseline richiedeva investimenti nell'ordine di circa 100-110 milioni nei diversi anni del ciclo di programmazione. Deve però essere considerato che nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una riduzione degli investimenti privati e ad un incremento del valore del PIL, rendendo limitato l'effetto del Programma sul target.

Con riferimento invece all'indicatore "grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero", lo stesso è calcolato come somma dell'export totale e dell'import totale di beni intermedi del comparto manifatturiero in percentuale del PIL a valori correnti. Il documento metodologico relativo agli indicatori, stimava un mantenimento del trend di crescita e il sostegno del 4% delle imprese esportatrici (circa 4.000). Nel corso del 2019, l'export totale delle imprese del comparto manifatturiero valeva circa 8,8 miliardi di euro, mentre l'import circa 1,1 miliardi di euro a fronte di un PIL a valori correnti di circa 89 miliardi di euro. Il conseguimento del target previsto, richiederebbe un incremento delle esportazioni/importazioni per circa 17 miliardi di euro aggiuntivi. Il Programma è intervenuto a sostegno di 264 imprese sostenute nell'azione 3.4.2 e di numerose imprese che hanno partecipato alle fiere internazionali nell'ambito dell'azione 3.4.1, tuttavia il conseguimento del più ambizioso obiettivo del grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero richiederebbe un numero aggiuntivo di imprese esportatrici di circa 6.500 imprese.

Tabella 37 - Evoluzione degli indicatori di risultato della priorità 3b

Indicatore di risultato	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Investimenti privati sul PIL	12,36	12,37	12,72	12,84	15,23	15,23	15,23			15,50
Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero	12,00	10,40	8,60	11,10	12,70	12,70	12,70			30,00

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

Con riferimento invece alle realizzazioni, gli obiettivi 3.3 e 3.4, il target fissato al 2023 prevede il sostegno a 2.555 imprese e al 31 dicembre 2020 risultano sostenute 1.491 imprese. Sul sistema di monitoraggio al 31 dicembre 2020 risultavano 91 operazioni a valere sull'obiettivo 3.3 e 310 sull'obiettivo 3.4, tuttavia le 46 operazioni dell'azione 3.4.1 hanno sostenuto la partecipazione a fiere commerciali di più imprese.

Tabella 38 - Evoluzione degli indicatori di output della priorità 3b

Indicatore di output	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Numero di imprese che ricevono un sostegno	-	-	-	-	681	1.251	1.491			2.555

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

Con la priorità 3c che viene attuata tramite le azioni dell'obiettivo 3.1, il Programma intende incrementare il tasso di innovazione del sistema portandolo dal 25% del 2012 al 27% del 2023. Dai dati presentati nella RAA 2020, l'indicatore ha registrato negli ultimi anni una crescita fino al 41,80%.

L'indicatore "tasso di innovazione del sistema produttivo", utilizzato per rilevare il sostegno previsto dalla priorità allo sviluppo di prodotti e servizi, misura il numero di imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo) nel triennio di riferimento in percentuale sul totale delle imprese con almeno 10 addetti. Il documento metodologico relativo agli indicatori, chiarisce che il target al 2023 è stato definito ipotizzando il sostegno a 200 imprese con addetti superiori a 10. In base ai dati ISTAT il numero di imprese che ha introdotto innovazioni tecnologiche nel triennio 2016-2018 è pari a 2.525 su una popolazione di 6.046 imprese. In questo caso il Programma con il sostegno alle 1.054 imprese, anche grazie al ricorso del credito di imposta per gli investimenti, ha contribuito positivamente al risultato atteso.

Tabella 39 - Evoluzione degli indicatori di risultato della priorità 3c

Indicatore di risultato	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Tasso di innovazione del sistema produttivo	15,70	15,70	26,50	26,50	41,80	41,80	41,80			27,00

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

Il programma, prevede per la priorità 3c il sostegno a 13.472 imprese, 13.200 per il sostegno al capitale circolante e 272 per investimenti. Al 31 dicembre 2020, la RAA ha registrato il sostegno a 1.498 imprese. Dal punto di vista del sistema di monitoraggio sono presenti 1.054 operazioni, tuttavia 1 operazione interviene a sostegno di 57.960 imprese finanziando il capitale circolante.

Tabella 40 - Evoluzione degli indicatori di output della priorità 3c

Indicatore di output	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Numero di imprese che ricevono un sostegno	-	-	-	-	31	574	1.498			13.472

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

Infine, nell'ambito della priorità 3d, il cambiamento atteso che si intende realizzare con il Programma è l'aumento della quota valore fidi globali fra 30.000 e 50.000 euro utilizzati dalle imprese in misura pari a 1,50 punti percentuali. Al 31 dicembre 2020, l'indicatore presenta un valore pari al 32,69%.

L'indicatore "quota valore dei fidi globali tra 30.000 e 500.000 euro utilizzati dalle imprese" che è stato scelto per la priorità 3d della Commissione europea viene calcolato rapportando il valore dei fidi globali tra 30.000 e 500.000 euro utilizzati dalle imprese e il valore complessivo dei fidi globali utilizzati dalle imprese. Il documento metodologico relativo agli indicatori non dettagliava le ipotesi adoperate per il calcolo del target, posto che si chiariva soltanto che lo stesso era fissato assumendo un lieve incremento percentuale del valore al 2013 fissato in maniera prudenziale usando come benchmark i valori osservati nelle altre regioni. Il valore dei fidi globali tra 30.000 e 500.000 euro nel 2020 valeva in Sicilia circa 5,33 miliardi di euro a fronte di un valore complessivo dei fidi globali utilizzati dalle imprese di circa 17,28 miliardi di euro. La coerenza dell'indicatore con quanto sostenuto dall'azione appare limitata, posto che il fido viene adoperato dalle imprese per la gestione ordinaria (capitale circolante), mentre le garanzie supportano prevalentemente i prestiti per investimenti e attività di medio e lungo periodo. Appare utile segnalare come la garanzia ha reso possibile sostenere 6.871 imprese, ossia circa l'1,8% della popolazione di imprese siciliane, intervenendo prevalentemente sulle microimprese che sono quelle che sperimentano maggiori difficoltà di accesso al credito.

Tabella 41 - Evoluzione degli indicatori di risultato della priorità 3d

Indicatore di risultato	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Quota valore fidi globali tra 30.000 e 50.000 utilizzati dalle imprese	26,96	28,16	29,30	30,20	31,73	32,69	32,69			27,00

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

Con riferimento invece alle realizzazioni, per la priorità 3d è previsto il sostegno a 8.671 imprese di cui 3.538 per il finanziamento del capitale circolante. Al 31 dicembre 2020, in base ai dati degli allegati della RAA 2020 sono state sostenute 6.871 imprese.

Tabella 42 - Evoluzione degli indicatori di output della priorità 3d

Indicatore di output	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Target 2023
Numero di imprese che ricevono un sostegno	-	-	-	-	350	3.610	6.871			8.671

Fonte: Relazione annuale di avanzamento 2020

L'analisi dell'avanzamento del Programma operata rispetto agli indicatori di risultato e di realizzazione consente di evidenziare alcune incoerenze esistenti tra le differenti base dati utilizzate nell'ambito della valutazione. In particolare, è opportuno segnalare come nell'ambito del sistema informativo Caronte si rende necessario operare una corretta valutazione dell'indicatore di realizzazione relativo alle azioni che presentano un sostegno sotto forma di strumento finanziario, servizio reale ovvero sostegno tramite capitale circolante. Infatti, solo la verifica operata con il database del Registro Nazionale degli Aiuti ha consentito di individuare il numero di imprese che hanno ricevuto il sostegno del Programma e che dovrebbero costituire la base per la corretta quantificazione degli indicatori di output.

Il conseguimento degli obiettivi del Programma, alla luce dei dati presentati, appare influenzato in maniera rilevante dalla dimensione finanziaria e dalla forma del sostegno posto in essere dall'asse 3, soprattutto se si prendono in esame le esigenze a livello territoriale. I fabbisogni relativi alla policy per la competitività, sintetizzati negli indicatori utilizzati dal programma richiederebbero un intervento più ampio e addizionale volto a determinare un cambiamento strutturale e il ricorso a forme di sostegno che potrebbero garantire un maggiore effetto leva, come ad esempio gli strumenti finanziari.

A tali elementi, poi, si aggiungono alcuni fattori interni ed esterni all'amministrazione regionale che contribuiscono a limitare gli effetti del Programma sulle variabili esaminate.

Con riferimento ai fattori esterni appare utile richiamare innanzitutto le conseguenze determinate dalla crisi scaturita a seguito della pandemia di Covid-19 che ha dapprima bloccato gli investimenti in corso posti in essere dalle imprese e successivamente li ha rallentati, rinviati o rifocalizzati su altre esigenze. La crisi scaturita dal Covid-19, ha inciso sui differenti indicatori di risultato prescelti dal programma, riducendo, almeno temporaneamente, gli investimenti delle imprese, le esportazioni e il capitale circolante e determinando una riduzione del Prodotto Interno Lordo. Dal punto di vista del Programma, la crisi, poi genera incertezza sul completamento delle operazioni selezionate dall'Autorità di Gestione e sulla possibile rinuncia agli investimenti da parte delle imprese beneficiarie. Il conseguimento degli obiettivi del Programma, inoltre, veniva ipotizzato a parità di condizioni macroeconomiche, mentre nel corso del tempo, prima ancora del verificarsi della crisi del 2020 si è assistito ad esempio ad una riduzione degli investimenti dei privati, nonostante una crescita del Prodotto Interno Lordo con l'effetto di ridurre nel corso del tempo i valori degli indicatori associati alle differenti priorità perseguite dal Programma.

Dal punto di vista dei fattori interni, invece, il conseguimento degli obiettivi è condizionato dalle scelte effettuate dal policy maker in merito alle forme di sostegno prescelte e alle caratteristiche dei potenziali beneficiari, definite attraverso la cosiddetta "base giuridica". La scelta di limitare il sostegno entro i limiti del regolamento (UE) n.1407/2013 (i.e. de minimis) ovvero del regolamento (UE) n.651/2014 ha condizionato la numerosità delle imprese sostenute e

l'ammontare degli investimenti privati posti in essere dalle imprese. D'altra parte il ricorso alle classiche sovvenzioni, rispetto agli strumenti finanziari, determina oltre che un più limitato numero di imprese sostenute anche un minore effetto leva e conseguentemente un minore livello degli investimenti privati attivati grazie al sostegno del Programma. La focalizzazione dell'intervento sulle imprese a prescindere dalla loro dimensione in termini di addetti ovvero dal loro settore di operatività incide anch'essa sulla capacità di perseguimento dei differenti obiettivi del Programma.

Appare utile infine segnalare come il meccanismo posto in essere dalla Commissione europea con i target al 2023 rileva solo in parte l'effetto aggiuntivo determinato dal Programma. Gli effetti determinati dal Programma, infatti, si manifestano gradualmente nel corso del ciclo di programmazione e non si concentrano esclusivamente nel 2023. Ad esempio, l'effetto del sostegno del programma sugli addetti delle nuove imprese, potrebbe essere rilevato nel triennio che precede il 2023 e similmente gli effetti aggiuntivi in termini di investimenti privati potrebbero essere registrati prima dell'ultimo anno del ciclo di programmazione senza per questo contribuire al conseguimento dei target fissati al 2023.

***Qual è stato il contributo delle azioni dell'asse al raggiungimento degli obiettivi previsti? Quale forma di sostegno si presenta come più efficace nel raggiungere gli obiettivi del programma?
In che misura è ipotizzabile che le azioni dell'asse conseguiranno gli obiettivi previsti?***

La verifica effettuata sull'avanzamento degli indicatori individuati per misurare il conseguimento degli obiettivi dell'Asse mostra come l'amministrazione, in ragione del ritardo registrato nell'attivazione delle misure di sostegno per le imprese siciliane, non abbia conseguito i target intermedi posti nell'ambito del quadro di efficacia dell'attuazione previsto dai regolamenti comunitari.

Con riferimento all'avanzamento in termini di realizzazioni, le analisi condotte mostrano come l'attuazione delle operazioni stia garantendo il progredire dell'indicatore di imprese sostenute, soprattutto anche grazie al contributo delle procedure poste in essere per contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19. Per quel che concerne il conseguimento dei risultati, appare opportuno segnalare come il legame effettivo tra l'attuazione delle azioni del Programma e gli indicatori di risultato sia debole, anche alla luce delle risorse rese disponibili dal Programma.

Da ultimo, l'analisi effettuata mostra come la forma di sostegno più efficace ed efficiente per il raggiungimento degli obiettivi, per garantire una maggiore platea di beneficiari e attivare un maggiore volume di investimenti privati è costituita dagli strumenti finanziari (i.e. garanzia).

9. LA COMPLEMENTARIETÀ DEL SOSTEGNO DEL PROGRAMMA

La contemporanea disponibilità di più misure di agevolazione finalizzate ai medesimi obiettivi strategici potrebbe determinare l'incentivo alla sostituzione da parte delle imprese delle misure reputate meno vantaggiose con quelle considerate più convenienti in termini di aiuto e, di conseguenza, un possibile effetto spiazzamento tra le misure di sostegno agli investimenti esistenti a livello nazionale e regionale.

In questa logica, con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, la tabella 43 fornisce una rappresentazione sintetica delle risorse finalizzate alla promozione della competitività delle imprese⁵ incardinate tanto in Programmi e/o strumenti di incentivazione ricadenti nella programmazione comunitaria quanto in altre iniziative di programmazione complementare e più in generale nei programmi della politica di coesione nazionale.

Tabella 43 - Quadro delle risorse destinate alla politica di coesione comunitaria e nazionale in Sicilia

Programma		Dotazione	Sicilia	Regioni meno sviluppate	Italia
POR SICILIA 14-20	Asse 3 "Competitività PMI"	827.793.159	•		
POC SICILIA 14-20	Asse 3 "Rafforzamento del tessuto produttivo siciliano"	240.000.000	•		
PON I&C 14-20	Asse 3 "Competitività PMI"	2.457.522.855		• ⁶	
POC I&C 14-20	Attrazione investimenti (Contratti di sviluppo)	355.000.000		•	
	Ammodernamento tecnologico dei processi produttivi	148.400.000		•	
PON INIZIATIVA PMI 14-20	Asse 1 "Miglioramento dell'accesso al credito delle PMI del Mezzogiorno"	294.840.000		•	
PON CULTURA 14-20	Asse 2 "Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura"	114.014.376		•	
POC CULTURA 14-20	Asse 2 "Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura"	20.000.000		•	
PON LEGALITÀ 14-20	Az. 2.1.1 Interventi integrati finalizzati all'incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo	32.500.000		•	
POC LEGALITÀ 14-20	Az. 2.1 Interventi integrati per il presidio di aree strategiche per lo sviluppo economico delle Regioni target	16.000.000		•	
	Az. 2.1 Garantire il libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione attraverso interventi di natura infrastrutturale e telematica	5.000.000		•	
	Asse 3 "Rilancio degli investimenti ed accesso al credito": Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo	1.945.610.000			•
FSC 14-20	Asse 3 "Rilancio degli investimenti ed accesso al credito": Iniziativa PMI	100.000.000			•

In questa logica è necessario approfondire non solo l'organicità e la complementarità tra il livello regionale e il livello nazionale, ma, trasversalmente, la sinergia tra il supporto fornito nell'ambito della politica di coesione, sia di fonte comunitaria che nazionale, e quello che ricade nell'ambito della politica industriale nazionale ed in particolare di quanto previsto dal Piano industria 4.0, elaborato nel 2017, successivamente aggiornato nel 2020 e dal Piano Impresa 4.0.

⁵ Nelle risorse destinate alla competitività delle imprese sono state prese in esame esclusivamente, quelle riconducibili ai Risultati Attesi dell'OT3 dell'Accordo di Partenariato.

⁶ Dal punto di vista della copertura territoriale, il PON Imprese & Competitività interviene anche nell'area Centro-Nord mediante le risorse aggiuntive. Tale previsione si è resa opportuna al fine di assicurare la piena coerenza, anche a livello di risorse FESR, tra la dimensione nazionale della strategia di specializzazione intelligente. L'estensione dell'area territoriale del programma al Centro-Nord discende pertanto dall'opportunità di assicurare l'unitarietà e la natura strategica della politica industriale nazionale in tema di innovazione, rispetto ad aree tematiche di intervento che la SNSI qualifica come di rilevanza strategica a livello dell'intero sistema paese.

9.1 Efficacia nella fase di programmazione del coordinamento tra politica di coesione nazionale e comunitaria

Il quadro delineato dal D.lgs. 88/2011⁷ definisce un riferimento organico per la politica di coesione comunitaria e nazionale prevedendo che alle finalità di promozione dello sviluppo economico e alla coesione sociale e territoriale del Paese concorrano prioritariamente le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione⁸ e i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea con i relativi cofinanziamenti nazionali⁹.

Lo stesso decreto legislativo illustra una sostanziale convergenza anche sul metodo di intervento vincolando l'uso del FSC ai principi cardine della programmazione comunitaria con riferimento a:

- la leale collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie locali e il coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e per l'attuazione degli interventi;
- l'utilizzazione delle risorse secondo una programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea;
- la concentrazione delle risorse sulle aree più svantaggiate e aggiuntività nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea;
- la programmazione, organizzazione e attuazione degli interventi finalizzate ad assicurarne la qualità, la tempestività, l'effettivo conseguimento dei risultati, anche attraverso la costruzione di un sistema di indicatori di risultato e il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti.

Tale allineamento sia nelle finalità che nel metodo, dunque, richiede una programmazione integrata e unitaria delle risorse e un quadro di governance istituzionale rafforzata.

A tal proposito, il regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi SIE esplicitamente prevede che:

- gli accordi di partenariato debbano contenere "disposizioni, conformemente al quadro istituzionale degli Stati membri, che garantiscono il coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la Banca europea per gli investimenti (BEI)" (art. 15 par. 1, lettera b), punto i));
- "i programmi dei fondi SIE, devono stabilire meccanismi volti a garantire il coordinamento tra i fondi SIE e altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la BEI, tenendo conto delle pertinenti disposizioni di cui al quadro strategico comune" (allegato I del regolamento recante disposizioni comuni sui fondi SIE) (art. 96, par. 6, lettera a)).

Sotto il profilo della governance, nel ciclo di programmazione 2014-2020, il D.L. n. 101 del 2013 ha istituito l'Agenzia per la coesione territoriale alla quale, ferme restando le competenze delle amministrazioni titolari di programmi, compete l'adozione di «atti di indirizzo e di programmazione relativi all'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché all'impiego del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in modo da garantire complementarietà con le risorse europee per lo sviluppo regionale».

A tal proposito, le sezioni 2.1.1 e 2.1.2 dell'AdP forniscono alcune indicazioni finalizzate ad assicurare il "coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la Banca europea per gli investimenti (BEI)" che, tuttavia, al netto di alcuni approfondimenti più puntuali, si contraddistinguono come indicazioni di carattere generale piuttosto che specifici meccanismi di integrazione e coordinamento.

Questa considerazione appare condivisa anche da parte del valutatore indipendente dell'Accordo che, sul tema dell'integrazione, segnalava come fosse opportuno che "i richiami all'integrazione presenti nel testo si traducano in dispositivi e regole efficaci verso questo risultato" attraverso, ad esempio, "(i) adozione di "piani d'azione congiunti" per favorire la definizione di insiemi di interventi che ricadono su più Fondi (compreso il FSC) e/o su più Programmi (Nazionali e Regionali); (ii) definizione di accordi per intervenire su obiettivi di sviluppo comuni e con medesimi target; [...]", ecc.

Al netto di ciò, ai fini di un esame complessivo sulla complementarietà tra i fondi va anche tenuto conto del fatto che:

⁷ Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 42/2009

⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 4 comma 1 del D.lgs. 88/2011 Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione.

⁹ Nel ciclo di programmazione 2014-2020, gli investimenti strutturali nelle regioni meno sviluppate si articolano in: Programmi Operativi Regionali (POR) e Nazionali (PON) cofinanziati dai fondi SIE, Programmi complementari, finanziati da una quota delle risorse destinate al cofinanziamento nazionale dei POR e dei PON, ai fini del soddisfacimento del requisito di addizionalità previsto dall'art. 95 e Allegato X del Reg. UE 1303/13; interventi aggiuntivi finanziati con il FSC nell'ambito di Piani operativi tematici nazionali, accordi interistituzionali denominati Patti per il Sud e investimenti pubblici in ossequio all'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana.

- per quel che concerne i POC, la delibera CIPE n. 10/2015, prevede che tali Programmi concorrano a rafforzare e ad assicurare maggiore impatto sui sistemi territoriali che beneficiano degli interventi della programmazione comunitaria e sono definiti sotto il coordinamento dell'Autorità politica delegata per le politiche di coesione territoriale, secondo un'architettura strategica coerente con i R.A. dell'AdP. Il POC della Sicilia, nello specifico, è stato approvato nel Luglio del 2017 e, dunque, dopo l'approvazione dell'AdP e del POR FESR Sicilia.
- per quel che concerne il Fondo Sviluppo e Coesione, la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, comma 703) prevede che la dotazione finanziaria del FSC è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali tenendo conto in particolare di quelle previste dal regolamento (UE) n. 1303/2013. Per ciascuna area tematica, viene previsto un piano operativo che deve recare l'indicazione dei R.A. e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento. Nelle more della definizione dei suddetti piani il CIPE può approvare piani stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori.

A tal riguardo, secondo un recente studio del NUVV¹⁰, nell'ambito della programmazione del FSC è possibile individuare una evoluzione da un approccio meno strutturato ad una programmazione impostata sulla base di aree tematiche e obiettivi strategici definiti a priori. In particolare, in questo percorso risultano da segnalare:

- la delibera CIPE n. 25 del 2016, che ha adottato la ripartizione delle risorse FSC 2014-2020 per aree tematiche – come definita in sede di Cabina di regia FSC nel frattempo istituita - e ha posto le basi per la successiva presentazione di Piani operativi afferenti aree tematiche; ne ha quindi individuato i contenuti necessari e le regole di attuazione, sorveglianza e monitoraggio, anche finalizzate alla riprogrammazione e/o alla revoca delle risorse;
- l'articolo 44 del D.L. 34 del 2019 che prevede una riclassificazione degli attuali documenti di programmazione delle risorse del FSC (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) e la predisposizione di unico «Piano sviluppo e coesione», articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici della programmazione del Fondo Strutturali Europei (SIE).

In particolare, può essere evidenziato come l'articolo 44 del D.L. 34 del 2019 tenta di rafforzare il carattere unitario delle politiche di coesione e della relativa programmazione, prevedendo: a) piani articolati per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato; b) comitati di sorveglianza che assumono le funzioni prima assegnate ad altri strumenti di governance; c) sistemi e strumenti di gestione basati su quelli in uso nell'ambito della programmazione comunitaria.

Tutto ciò considerato, con riferimento alla efficacia nella fase di programmazione del coordinamento tra politica di coesione nazionale e comunitaria, si registra una progressiva convergenza degli strumenti programmatici sia nelle finalità che nei metodi che tuttavia risente di un disallineamento temporale tra la definizione dell'AdP e quello della cornice strategica per l'uso del FSC. In tal senso, i richiami alle priorità del Reg. 1303/13 suggeriscono una coerenza tematica, ma manca un quadro di riferimento per una politica di coesione unitaria, che, come appare evidente, non può essere rappresentato dall'AdP.

Se sotto il profilo dell'allineamento ex ante delle politiche di coesione si evidenzia dunque l'esigenza di un rafforzamento del quadro programmatico unitario, una ulteriore riflessione può essere poi condotta sull'effettiva capacità in itinere di integrare i diversi strumenti di policy disponibili.

A tal proposito, è opportuno richiamare l'art. 15 della legge 241/1990 che definisce l'istituto degli accordi tra pubbliche amministrazioni con lo scopo di disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

In tal senso, nei casi di interventi complessi, di rilevante dotazione finanziaria e con una portata di rilievo nazionale, pur in assenza di un quadro di riferimento consolidato, si registra un intervento coordinato di più fonti finanziarie di diversa origine regolato nell'ambito di accordi di programma che fanno ricorso a diverse forme di agevolazioni inquadrate nell'ambito di basi giuridiche definite e applicabili a prescindere dell'origine delle risorse finanziarie.

Con riferimento al coordinamento inter-istituzionale finalizzato a favorire la realizzazione di investimenti rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, ad esempio, l'Accordo di Programma sottoscritto nel 2020, tra gli altri, da MISE e Regione Siciliana rappresenta un valido esempio di quadro di governance multilivello di risorse finanziarie afferenti a più strumenti di finanziamento. Altro esempio che può essere richiamato è l'accordo sottoscritto con riferimento al cofinanziamento del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

¹⁰ NUVV, 2020. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020. Approfondimenti analitici su assegnazioni del CIPE, disposizioni legislative e prossimi sviluppi (disponibile a [fsc-2014-2020-PAPER-NUVV-final.pdf](https://www.nuvv.it/fsc-2014-2020-PAPER-NUVV-final.pdf))

In sostanza quindi, sotto il profilo operativo, non è infrequente il ricorso a strumenti giuridici atti a facilitare il coordinamento interistituzionale di diversi soggetti a diversi livelli di governo del territorio nell'ambito di programmazioni integrate e coordinate finalizzate ad uno specifico obiettivo o area territoriale. Invero, tuttavia, tali forme di coordinamento appaiono più tarate su un livello progettuale piuttosto che programmatico.

Cionondimeno, va comunque osservato come, in special modo nelle fattispecie più complesse, sussista un certo dinamismo nelle fonti di finanziamento che possono essere sostituite da altre fonti in ragione di diverse tipologie di opportunità amministrativa. Ciò fa emergere lo stretto legame che esiste tra efficacia delle forme di coordinamento ex ante delle fonti e capacità di attuazione spedita degli interventi. Appare evidente dunque che una architettura organizzativa con tali caratteristiche, nella quale a ciascun soggetto sono attribuite specifiche competenze ben identificate, richiede in primo luogo un elevato grado di funzionalità delle strutture amministrative che devono essere in grado di assicurare che l'uso dei fondi disponibili avvenga in coerenza con i vincoli definiti nell'ambito delle rispettive basi giuridiche. Al contrario, l'esperienza dimostra come la disponibilità di fonti di finanziamento differenti soggette a regole di attuazione diverse non determina effetti positivi nei casi in cui i Programmi siano utilizzati come camera di espansione gli uni degli altri al fine di superare difficoltà operative, dovute, ad esempio, ai vincoli legati al meccanismo di disimpegno (regola dell' $N+3$).

9.2 Efficacia nella fase di programmazione del coordinamento tra POR e PON

Con riferimento alla demarcazione nell'uso dei fondi SIE e dunque nella ripartizione delle competenze tra PON e POR, l'Allegato I dell'AdP fornisce un quadro di quali Fondi, quali Programmi e quali azioni contribuiscono al perseguimento dei Risultati Attesi.

Sulla base dell'analisi dei contenuti di tale tabella, con più specifico riferimento al FESR e all'obiettivo tematico "Competitività delle PMI", la ripartizione delle competenze tra PON e POR prevede che solo il 15% delle azioni previste siano di competenza esclusiva di POR o PON, mentre per il restante 75% risulta possibile un intervento misto tra PON e POR, con una indicazione, ai fini del coordinamento, che nella maggior parte di casi rimanda ad una successiva definizione dei "ruoli e modalità di attuazione nei territori interessati dal PON"¹¹.

In questo senso, in sede di programmazione, si registra solo una indicazione di massima sulla demarcazione tra intervento nazionale e intervento regionale che, nella maggior parte dei casi, non viene supportata da indicazioni di tipo operativo.

Se quello appena descritto è lo scenario base dell'AdP, le scelte delle singole regioni sulle azioni effettivamente attivate nei rispettivi POR, modificano in qualche modo lo scenario di partenza. Nel caso della Sicilia, tali scelte hanno ridotto a 6 le azioni per le quali risulta possibile una sovrapposizione tra PON e POR (vedi tabella 43) esplicitando, almeno in parte, una differenziazione dei ruoli tra livello statale e livello regionale che ha portato a escludere dall'intervento regionale alcune specifiche aree di intervento quali, in particolare, l'attrazione di investimenti e il sostegno alla transizione industriale delle aree soggette a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale (crisi industriali complesse e non complesse), permanendo, di contro, ampi spazi di potenziale sovrapposizione con riferimento ai temi della creazione di nuove imprese, del rafforzamento delle imprese esistenti e della internazionalizzazione del sistema produttivo.

La scelta di concentrazione della Regione Siciliana sulle tipologie di azioni con portata di intervento più ampia, in grado potenzialmente di inglobare anche le azioni più specialistiche, se appare ragionevole dal punto di vista della organicità e della semplificazione dell'architettura del Programma, per altro verso non risulta sufficiente ai fini di garantire complementarietà tra intervento nazionale e intervento regionale, in particolare per quel che riguarda il consolidamento delle imprese esistenti, l'internazionalizzazione delle imprese e la nascita di nuove realtà imprenditoriali.

¹¹ In un solo caso, ovvero nel caso dell'attuazione dell'azione 3.6.1, l'AdP precisa prevede l'indicazione del Fondo centrale di Garanzia

Tabella 44 - Ripartizione competenze tra PON e POR previste dall'AdP Italia e Azioni attivate dal POR FESR Sicilia

Risultato Atteso	n.	Azione	AdP Italia 2014-202		Azione POR FESR Sicilia
			Azione PON	Azione POR	
RA 3.1 - Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo	3.1.1	Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale.	PON I&C	✓	✓
	3.1.2	Aiuti agli investimenti per la riduzione degli impatti ambientali dei sistemi produttivi		✓	
	3.1.3	Attrazione di investimenti mediante sostegno finanziario, in grado di assicurare una ricaduta sulle PMI a livello territoriale	PON I&C	✓	
RA 3.2 - Sviluppo occupazionale e prod. in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive	3.2.1	Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese	PON I&C & PON Politiche attive dell'Occupazione	✓	
RA 3.3 - Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	3.1.1	Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori, dei sistemi imprenditoriali vitali delimitati territorialmente	PON I&C (limitatamente a settori in sinergia con misure nazionali di politica industriale)	✓ (misure di contesto)	
	3.3.2	Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e "tipici"	PON Cultura	✓	✓
	3.3.3	Sostegno a processi di aggregazione e integrazione tra imprese (reti di imprese) nella costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche		✓	✓
	3.3.4	Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa		✓	✓
	3.3.5	Interventi integrati finalizzati all'incremento degli standard di sicurezza in aree strategiche per lo sviluppo	PON Legalità		
	3.3.6	Modernizzazione del sistema della logistica merci in supporto alla competitività delle PMI, anche favorendo l'aggregazione di imprese.	PON I&C	✓	
	3.4.1	Progetti di promozione dell'export destinati a imprese e loro forme aggregate individuate su base territoriale o settoriale	PON I&C	✓	✓
RA 3.4 - Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi	3.4.2	Incentivi all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione in favore delle PMI	PON I&C	✓	✓
	3.4.3	Creazione di occasioni di incontro tra imprenditori italiani ed esteri finalizzati ad attrarre investimenti ed a promuovere accordi commerciali, ed altre iniziative attive di informazione e promozione rivolte a potenziali investitori esteri	PON I&C	✓	
	3.4.4	Azioni di sistema a carattere informativo e conoscitivo volte a diffondere e omogeneizzare la base informativa a disposizione delle imprese	PON I&C		
RA 3.5 - Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese	3.5.1	Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di microfinanza	PON I&C	✓	✓

	3.5.2	Supporto a soluzioni ICT nei processi produttivi delle PMI, coerentemente con la strategia di smart specialization, con particolare riferimento a: commercio elettronico, cloud computing, manifattura digitale e sicurezza informatica	PON I&C	✓	
RA 3.6 - Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura	3.6.1	Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti ed efficaci	PON I&C	✓	✓
	3.6.2	Sviluppo e diffusione di una piattaforma standardizzata per il fido e la garanzia digitale	PON I&C		
	3.6.3	Promozione e accompagnamento per l'utilizzo della finanza obbligazionaria innovativa per le PMI (es. Minibond)	PON I&C (az. sperimentale)	✓ (az. sperimentale)	
	3.6.4	Contributo allo sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio per lo start-up d'impresa nelle fasi pre-seed, seed, e early stage	PON I&C	✓	
RA 3.7 - Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale	3.7.1	Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato	PON Cultura (limitatamente ai servizi culturali e turistico-culturali e attività creative)	✓	
	3.7.2	Fornitura di servizi di supporto ed accompagnamento alla nascita e consolidamento di imprese sociali	PON Cultura (limitatamente al settore della cultura e della creatività)	✓	
	3.7.3	Messa a disposizione di spazi fisici per lo svolgimento di attività imprenditoriali di interesse sociale		✓	

9.3 Efficacia dei meccanismi di coordinamento in fase di attuazione

Sul piano dei meccanismi preposti al coordinamento tra Programmi e Fondi, ciascun programma analizzato ha identificato una propria governance finalizzata a definire demarcazione e identificare sinergia rispetto alle azioni di altri programmi.

Più in particolare:

- A livello di AdP, è stato formalizzato il Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020, composto da rappresentanti di tutte le Amministrazioni Centrali capofila dei Fondi e/o titolari dei Programmi e priorità trasversali, da tutte le Autorità di Gestione dei Programmi Regionali e aperto alla partecipazione del partenariato economico e sociale.
- A livello di PON I&C, sono stati previsti tavoli di coordinamento tra MISE e livello tecnico delle Autorità regionali di settore responsabili per la gestione degli interventi di supporto alla competitività dei sistemi produttivi con un mandato di natura operativa che comprende fra l'altro la sincronizzazione delle azioni intraprese ai diversi livelli, il coordinamento dei criteri di selezione dei beneficiari, la condivisione di basi dati di beneficiari e valutatori nel caso delle misure di aiuto.
- A livello di PON Cultura, sono stati sottoscritti specifici Accordi Operativi di Attuazione (AOA) in grado di sostenere e accelerare fasi negoziali e di favorire la complementarità tra programmazione nazionale e programmazioni regionali.
- A livello di PON Legalità è stato sottoscritto un Protocollo di intesa tra AdG del PON e Presidente della Regione Siciliana che disciplina l'integrazione tra PON e POR FESR Sicilia per accrescere le condizioni di sicurezza e diffondere la legalità.

- A livello di POR Sicilia, è stato istituito il “Tavolo permanente per il coordinamento e l’integrazione dei fondi SIE per la programmazione 2014-2020”, tra i cui compiti è previsto il “raccordo con le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali”.
- A livello di FSC, è prevista una Cabina di regia, composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l’indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio nonché, infine, dell’articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020.

In merito alla operatività di tali sedi di coordinamento interistituzionale è tuttavia possibile individuare un numero ristretto di meccanismi di coordinamento formalmente stipulati al fine assicurare la complementarietà e la sinergia nell’uso dei diversi contenitori finanziari che perseguono i medesimi obiettivi sul territorio regionale. Tra questi vanno citati:

- L’Accordo Operativo di Attuazione stipulato in data 16.02.2016 tra Ministero dei Beni Culturali e Regione Siciliana e relativa modifica del 04.05.2020 che regola i rapporti tra il MiBACT e la Regione siciliana ai fini dell’attuazione della strategia di valorizzazione delle aree di attrazione culturale di rilevanza strategica nazionale prevista dal PON Cultura che delinea e, al contempo demarca, gli ambiti di complementarietà tra la programmazione nazionale e quella regionale;
- L’Accordo stipulato il 20 luglio 2018 da Regione Siciliana, Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell’Economia e delle Finanze e dall’Atto integrativo del 9 luglio 2019 finalizzato alla istituzione della sezione speciale del Fondo di garanzia per l’attuazione dell’azione 3.6.1 del PO FESR Sicilia.

Viceversa, i criteri di demarcazione enunciati dal PON I&C¹² finalizzati a evitare sovrapposizioni, massimizzare le sinergie e sfruttare appieno il potenziale dei finanziamenti europei/nazionali/regionali, così come le enunciazioni del POR laddove espressamente prevedeva che l’intervento regionale, per le azioni per le quali già in fase di programmazione si palesava una potenziale sovrapposizione con il PON (3.5.1, 3.4.2 e 3.1.1), intervenisse ad integrazione della programmazione nazionale e che venissero sottoscritti appositi accordi per l’attuazione unitaria o congiunta delle azioni non sono stati efficaci. Tali previsioni non sembrano essersi effettivamente tradotte in indicazioni di tipo operativo, così come confermato dalle informazioni acquisite presso il Dipartimento regionale delle attività produttive, secondo cui non si è riscontrata una effettiva implementazione delle previsioni dei suddetti tavoli in termini di coordinamento nell’attuazione delle azioni tra livello regionale e livello nazionale, nonostante la reciproca partecipazione delle AdG dei PO ai rispettivi Comitati di Sorveglianza.

In tal senso, l’analisi ha messo in evidenza che esistono spazi di miglioramento con riferimento ai meccanismi di governance adottati per assicurare la coerenza interna al complessivo intervento pubblico e ad evitare, eventuali, effetti di spiazzamento tra le misure disponibili.

A tal proposito appare evidente che la funzione strategica del coordinamento tra fondi attribuita al “Tavolo permanente per il coordinamento e l’integrazione dei fondi SIE per la programmazione 2014-2020”, tra i cui compiti è previsto il “raccordo con le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali”, non sia stata sufficiente a garantire una demarcazione adeguata tra i distinti Programmi Operativi.

9.4 Confronto delle principali caratteristiche delle misure di agevolazione disponibili

Sebbene solo una valutazione degli effetti ex-post possa determinare con certezza se e in che misura fenomeni di spiazzamento abbiano effettivamente avuto luogo, è comunque possibile effettuare una comparazione preliminare

¹² Il PON I&C prevedeva che la demarcazione rispetto ai POR venisse effettuata in ragione de:

- le competenze attribuite dall’ordinamento nazionale all’amministrazione centrale
- l’esistenza di strumenti di intervento consolidati (per es. Fondo centrale di garanzia, Contratti di sviluppo, Fondo crescita sostenibile, Progetti di riconversione e riqualificazione industriale per la gestione di crisi industriali complesse di rilievo nazionale, ecc.),
- la dimensione finanziaria degli interventi e delle iniziative finanziabili, con una preferenza del PON verso programmi/progetti di taglia mediamente superiore a quelli normalmente finanziabili nei POR
- l’inerenza rispetto ad aree territoriali di rilevanza industriale oggetto di accordi Stato/Regioni.

delle misure di agevolazioni disponibili al fine di individuare potenziali aree di sovrapposizione e, soprattutto, caratterizzare gli ulteriori aspetti non specificamente finanziari che potrebbero orientare le scelte delle imprese in favore di una piuttosto che di un'altra forma di supporto.

• **R.A 3.1.1) Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo**

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, il risultato atteso del rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo è stato perseguito sia dal PON I&C che dal POR FESR che nel quadro di altri strumenti di incentivazioni finalizzati alla promozione della competitività del sistema produttivo.

Secondo i dati del Registro Nazionale Aiuti, nel triennio 2018-2020, 5.359 imprese siciliane hanno ricevuto circa 338,7 MEuro destinati a questa finalità di cui circa il 64% sono stati erogati dal livello statale e la rimanente parte nell'ambito delle misure di incentivazione gestite a livello regionale.

Il rilancio della propensione agli investimenti del settore produttivo è stato perseguito mediante diverse forme di sostegno sia in forma di contributi in conto capitale/impianti, prestiti, ovvero agevolazioni fiscali (credito di imposta) comunque finalizzati all'acquisizione di attivi materiali e immateriali da parte delle imprese.

Tabella 45 - Principali misure di sostegno agli investimenti del settore produttivo

Agevolazione	Fonte finanziaria			Settori economici ammessi		Forma di finanziamento		
	UE	Nazionale	UE e nazionale	Tutti	Specifici	Fondo perduto	Sovvenzione	Strumenti finanziari
Beni strumentali (Nuova Sabatini)		✓		✓				✓
PON I&C 14-20 - Macchinari innovativi			✓		✓	✓		✓
POR FESR 14-20 – Esenzione Az. 3.1.1.2	✓			✓		✓		
POR FESR 14-20 – De minimis Az. 3.1.1.3	✓			✓		✓		
PON I&C 14-20 - Credito di imposta	✓				✓		✓	
POR FESR 14-20 – Credito di imposta (Az. 3.1.1.1)	✓			✓			✓	
Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali		✓		✓			✓	

È possibile procedere con una comparazione delle misure in ragione della tipologia di meccanismo incentivante previsto distinguendo le iniziative basate su un sostegno all'investimento caratterizzate da una procedura valutativa (nelle quali rientrano, ad esempio, le iniziative del PON e del POR) da quelle con procedura automatica che non prevedono una procedura competitiva tra soggetti concorrenti e sono soggette esclusivamente al rispetto delle condizioni di ammissibilità previste per la specifica misura e alla disponibilità delle risorse finanziarie a valere sullo strumento in questione (in cui rientrano prevalentemente le misure nazionali).

Ai fini di questa analisi, nell'ambito della prima categoria è quindi opportuno effettuare un confronto tra l'agevolazione "Macchinari innovativi" del PON e l'azione 3.1.1.2 del POR FESR che risultano comparabili sia in relazione alla finalità che alla dimensione media dell'investimento che si propongono di supportare.

Al netto di tali elementi di convergenza, il confronto tra i suddetti strumenti di sostegno mette tuttavia in evidenza alcune differenze, talvolta anche significative, che attengono sia alle caratteristiche intrinseche degli aiuti che ai meccanismi di delivery previsti. Più in particolare, dal raffronto emergono i seguenti elementi:

- **Diverso grado di concentrazione** sui settori economici ammissibili. La misura agevolativa macchinari intelligenti limita la partecipazione alle sole PMI appartenenti alla categoria delle imprese manifatturiere¹³ secondo la classificazione Ateco 2007, mentre, a livello regionale, gli incentivi sono stati rivolti a tutte le imprese fatta eccezione per quelle agricole ed alcuni specifici codici di attività espressamente esclusi dalla normativa comunitaria (Reg. 651/2014).
- Sostanziale **omogeneità della natura delle spese ammissibili** ma **diverso approccio nella declinazione del quadro di riferimento per l'ammissibilità degli interventi**. Entrambe le misure agevolative puntano sull'upgrade tecnologico delle PMI, ma definiscono in maniera differente le modalità di valutazione dell'ancoraggio dell'avanzamento tecnologico al quadro strategico di riferimento per la selezione degli interventi ammissibili, che nel caso della misura nazionale è rappresentato dal piano nazionale "Impresa 4.0" e dalla S3 nazionale, mentre per quel che riguarda il POR è rappresentato dalla S3 regionale. In particolare, nel caso del PON, la prevalenza dell'acquisizione di sistemi e tecnologie riconducibili all'area tematica "Fabbrica intelligente" della S3 nazionale è il principale sub-criterio per la determinazione del punteggio della qualità progettuale e viene calcolato in modo aritmetico quale il rapporto tra le tipologie di spese previste in specifici allegati al DM 30 Ottobre 2019¹⁴, viceversa nel caso del POR il collegamento con la S3 regionale appare più sfumato in relazione alla graduazione della innovatività dell'iniziativa, che, al netto della coerenza con la S3 da accertare in fase di ammissibilità, nella fase di valutazione di merito sembra essere oggetto di valutazione esclusivamente mediante un punteggio premiale non graduabile per i progetti appartenenti alle "aree identificate dalla Strategia Regionale dell'Innovazione per la Specializzazione Intelligente".
- **Relativa omogeneità sotto il profilo del contributo concedibile**: Sotto il profilo della taglia finanziaria degli interventi le due iniziative risultano pressoché comparabili stante che la forchetta di importo minimo-massimo risulta solo leggermente più ampia nel POR (250.000 Euro – 4.000.000 Euro) rispetto a quella prevista dal PON (500.000 Euro – 3.000.000 Euro),
- **Differente mix dell'agevolazione**: Un ulteriore elemento di differenziazione consiste nella formula di supporto prevista che nel POR è limitata ad un contributo in conto impianti mentre nel caso del PON è prevista una articolazione del contributo in conto impianti insieme ad un finanziamento a tasso agevolato della durata massima di sette anni.

In conclusione, quindi, dall'esame realizzato emerge come le due misure in esame presentino ampi margini di sovrapposizione, risultando tuttavia l'azione del PON maggiormente selettiva in termini di platea di beneficiari e più strutturata sotto il profilo della articolazione dell'incentivo.

In termini di assorbimento da parte delle imprese regionali si osserva come la misura a gestione regionale abbia intercettato un numero di aziende significativamente superiore rispetto alla misura nazionale a fronte di una dimensione media dell'elemento di aiuto che non risulta invece marcatamente differente (643.199 euro per la misura regione a fronte di 877.561 Euro per quella nazionale). Viceversa maggiori differenze si riscontrano nel dato mediano dell'investimento che nel caso del sostegno regionale è pari a circa 500 mila euro a fronte di quasi 800 mila euro per la misura nazionale. Sebbene alla luce di questi dati non possano essere tratte conclusioni definitive, anche tenendo conto della struttura dell'agevolazione sopra indicata, le differenze in termini di numerosità ma anche di dimensione media dell'intervento appaiono coerenti con la maggiore selettività dell'intervento nazionale sia in ragione della più ampia platea dei soggetti che competono per l'accesso alle risorse disponibili ma, probabilmente, anche alla luce dei più stringenti requisiti di ammissibilità delle iniziative agevolabili.

¹³ Ad eccezione di siderurgia, estrazione di carbone, costruzione navale, fabbricazione di fibre sintetiche, trasporti e relative infrastrutture, produzione e distribuzione di energia e relative infrastrutture, settori esclusi dalla normativa comunitaria. Nella edizione 2020 della misura, l'ammissibilità è stata estesa ad alcune attività di servizi alle imprese previsti dall'Allegato 3 al DM 30 ottobre 2019

¹⁴ Allegato 1 "Elenco delle tecnologie abilitanti individuate dal piano Impresa 4.0 atte a consentire la trasformazione tecnologica e digitale dell'impresa" e Allegato 2 "Elenco delle soluzioni tecnologiche in grado di rendere il processo produttivo più sostenibile e circolare" al DM 30 ottobre 2019

Sempre con riferimento alla medesima finalità, la Regione Siciliana ha inoltre previsto una misura di aiuto erogata in *de minimis*, che prevedeva un contributo in conto capitale nella misura del 75% dei costi ammissibili per un importo compreso tra il 30 e i 250 mila Euro, rivolta alle PMI di tutti i settori economici, per il finanziamento di investimenti produttivi connessi prevalentemente, ma non esclusivamente, alle aree identificate dalla S3 regionale. Rispetto a questo target di investimento non si riscontra, invece, una analoga misura finanziata attraverso il PON I&C. In tal senso, questa misura prevista dal POR sembra andare a coprire uno spazio non presidiato da parte del PON andando a intercettare i programmi di investimento delle imprese di minori dimensioni. Se da un lato ciò appare ragionevole in relazione alla possibilità di offrire un supporto mirato alle imprese meno strutturate da un punto di vista dimensionale e produttivo, per altro verso, la ridotta taglia finanziaria dell'investimento agevolabile appare meno coerente con le finalità della misura che avrebbe dovuto intercettare le esigenze delle imprese ai fini del rilancio della capacità produttiva in chiave innovativa.

In termini di assorbimento, alla data di osservazione, la misura di sostegno aveva concesso agevolazioni ad un numero abbastanza contenuto di imprese con un importo medio dell'elemento di aiuto pari a circa 145 mila Euro e un importo mediano pari a circa 165 mila Euro. In relazione a questi dati, non è possibile tuttavia formulare considerazioni conclusive sulla rispondenza del sostegno rispetto alle esigenze delle imprese regionali, stante che, in ragione dell'avanzamento procedurale dell'Avviso, la fase di selezione risulta ancora in corso e pertanto, tali dati restituiscono un quadro solo parziale.

In parallelo, tali forme di supporto possono essere raffrontate con l'iniziativa Nuova Sabatini, che agevola gli investimenti materiali e immateriali delle piccole e medie imprese (con l'esclusione di terreni e fabbricati e le immobilizzazioni in corso e acconti), ma che rispetto ai sussidi diretti previsti dal PON e dal POR, la concessione del contributo pubblico è condizionata all'adozione di una delibera di finanziamento da parte di una banca o società di leasing. Il finanziamento/leasing può andare da un minimo di 20.000 euro a un massimo di 2 milioni di euro per impresa durante tutto il periodo di validità dell'agevolazione e deve avere una durata massima di 5 anni dalla data di stipula del contratto di finanziamento o di leasing, comprensiva del periodo di preammortamento o di prelocazione.

Lo strumento risulta meno selettivo rispetto alla tipologia di beni ammissibili e ai requisiti dei potenziali beneficiari, consentendo l'accesso alle agevolazioni a tutte le tipologie di imprese (incluse quelle del settore dell'agricoltura e della pesca e con le uniche eccezioni dell'industria carboniera, delle attività finanziarie ed assicurative, della fabbricazione di prodotti di imitazione o di sostituzione del latte o dei prodotti lattiero-caseari) e sovvenzionando tutte le tipologie di investimento, seppure con condizioni di maggiore vantaggio per gli investimenti innovativi riconducibili a Industria 4.0¹⁵.

Rispetto alle misure di sussidio, inoltre la Nuova Sabatini prevede un ruolo attivo dell'intermediario finanziario che, oltre alla valutazione del merito creditizio della PMI verifica la regolarità e la completezza della documentazione e si interfaccia con il MISE per la prenotazione del contributo, che viene erogato a valle della stipula del contratto di finanziamento tra PMI e intermediario.

Il confronto tra gli interventi di sostegno erogati nel quadro del PON e del POR rispetto a questa forma di agevolazione mette in luce una differenza sostanziale riscontrabile in primo luogo nella numerosità delle aziende sostenute ma anche nella dimensione media significativamente inferiore dell'elemento di aiuto pari a circa 17,8 mila euro a fronte di un valore mediano pari a poco più di 9,2 mila euro. Alla luce delle differenze sostanziali nella forma di agevolazione rispetto alle misure di sussidio non è possibile esprimere un giudizio rispetto alle azioni realizzate nell'ambito dei programmi di coesione, ma, è possibile confermare la minore selettività dell'intervento.

Sempre nell'ambito del medesimo obiettivo si inquadra, la misura del credito di imposta gli investimenti in beni strumentali di cui alla Legge 208/2015. Si tratta quindi di una misura generalista che definisce un credito di imposta per le piccole e medie imprese che hanno ricevuto da parte dell'Agenzia delle Entrate l'autorizzazione alla fruizione del credito di imposta in relazione a progetti di investimento riguardanti l'acquisizione di beni strumentali nuovi e rispondenti agli specifici criteri di ammissibilità definiti dall'art. 4 del decreto ministeriale 29 luglio 2016.

¹⁵ Il piano nazionale "Industria 4.0", varato nel 2017, è un piano di incentivi alle imprese con l'obiettivo primario di aumentare la rilevanza della manifattura per la crescita del PIL. Con legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) viene stabilito che le PMI che accedono alla Nuova Sabatini possano beneficiare di un contributo maggiorato per l'acquisto di beni materiali e immateriali rientranti tra gli investimenti 4.0 (rif. allegati 6/A e 6/B alla circolare 15 febbraio 2017 n. 14036 e successive modifiche).

Tale misura è finanziata in parte con risorse del Fondo Sviluppo e Coesione e in parte mediante risorse comunitarie afferenti al PON I&C e al POR, rispettivamente in relazione ai progetti che soddisfano il criterio di riconducibilità degli investimenti alle aree della Strategia di Specializzazione Intelligente nazionale ovvero per tutti gli altri settori per quelle finanziate dal POR FESR.

In questa fattispecie dunque, il credito di imposta finanziato a valere sulle risorse comunitarie si configura come un di cui della misura generalista finanziata con FSC, essendo gravato dal soddisfacimento di requisiti aggiuntivi coerenti con le finalità del POR e del PON. In generale si registra una significativa sovrapposizione tra intervento nazionale e intervento regionale. In effetti, va considerato che le tre forme di credito di imposta sopra richiamate fanno tutte riferimento alla medesima base giuridica e che le due misure previste rispettivamente nel PON I&C e nel POR consistono in una selezione degli aiuti concessi coerenti con i criteri di selezione specifici di ciascuno dei due Programmi

Proprio alla luce della omogeneità tra l'intervento del PON e quello del POR, con una specifica convenzione, è stato definito un criterio di demarcazione tra l'intervento nazionale e quello regionale consistente nella soglia minima di 500 mila euro per gli interventi PON.

• R.A. 3.3) Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali

La demarcazione in materia di sostegno degli investimenti proposti da imprese che operano nella filiera artistica, creativa e culturale e di quelle che lavorano nei settori connessi al turismo e alla valorizzazione degli attrattori è stata oggetto di un Accordo Operativo di Attuazione (AOA) stipulato in fase di avvio della programmazione 2014-2020 tra le AdG del PON Cultura e del POR FESR Sicilia nell'ottica di assicurare coerenza ed efficacia alla strategia di valorizzazione delle "aree di attrazione culturale di rilevanza strategica nazionale".

Nel caso specifico dell'Asse 3 del PO FESR, la potenziale sovrapposizione tra PON e POR è limitata alla sola azione 3.3.2 finalizzata al supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici (PI 3b).

Per questa azione, l'AOA esclude l'intervento del PON sul territorio della Regione Siciliana onde consentire alla Regione di modulare l'analoga azione del POR in ragione della distribuzione territoriale degli attrattori, sia di rilevanza nazionale che di rilevanza locale, tenuto conto della distribuzione territoriale e consistenza del tessuto imprenditoriale locale delle filiere produttive coinvolte risolvendo così ogni possibile sovrapposizione tra l'azione del PON e quella del POR.

Tuttavia, sulla base delle evidenze emerse nel corso delle analisi effettuate si registra invece una parziale sovrapposizione tra le stesse azioni del POR FESR. Più in particolare, l'oggetto e la natura delle spese previste nell'ambito delle azioni 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4 sono di fatto replicate in azioni dello stesso Asse ed in particolare nella 3.1.1 che finanzia il rafforzamento delle imprese, anche in considerazione del fatto che "turismo e beni culturali", rappresenta un ambito tematico della S3 regionale ovvero della 3.5.1 per quel che concerne la nascita/consolidamento di nuove imprese.

A tal proposito, dall'esame dei codici di settore economico delle imprese che hanno presentato domanda e ricevuto un finanziamento a valere su queste azioni, emerge come il settore del turismo sia tra i principali beneficiari delle misure di sostegno del PO. Più in particolare nell'ambito dell'azione 3.1.1.2 del POR le imprese beneficiarie del settore economico turismo (categoria ATECO I) rappresentano il 26,5% del totale delle imprese che hanno ricevuto sostegno, mentre nel caso dell'azione 3.5.1.2, tale percentuale sale al 63%.

• R.A. 3.4) Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi

Sulla base dei dati presenti nel Registro Nazionale Aiuti, nel triennio 2018-2020, sono stati complessivamente concessi aiuti a 1.122 beneficiari nell'ambito di regimi finalizzati alla internazionalizzazione delle imprese. Il valore complessivo di tali forme di supporto è stato pari a 22.414.423 Euro, dei quali oltre il 92%¹⁶ è stato erogato nell'ambito delle misure cofinanziate dal PON I&C e dal POR Sicilia.

¹⁶ In via residuale ulteriori aiuti concessi sono stati concessi da SIMEST nella forma di finanziamenti agevolati per partecipazione a fiere/mostre, patrimonializzazione delle imprese esportatrici, inserimento sui mercati esteri, studi di fattibilità e assistenza tecnica, oltre che da Unioncamere e, dalla Regione Siciliana, nell'ambito del Programma di Cooperazione territoriale Italia Malta.

Nell'esame della complementarietà tra l'intervento del POR Sicilia e quello del PON I&C, in termini di tipologie di azioni attivate, sia il POR che il PON risultano sostanzialmente omogenei, seppure il confronto delle caratteristiche degli interventi finanziati, in alcuni casi, mette in evidenza differenze, anche sostanziali.

Preliminarmente, dal confronto sui dati finanziari relativi all'attuazione delle azioni 3.4.1 e 3.4.2 del POR e del PON, si evince come sul totale delle risorse finalizzate all'incremento dell'internazionalizzazione assorbite dal territorio regionale circa il 90% sono state erogate attraverso il Programma Operativo Regionale, di queste circa l'86% sono state assorbite per i voucher per l'internazionalizzazione e la rimanente parte per attività di partecipazione a fiere o eventi internazionali nel quadro di attività di promozione direttamente gestite da parte della Regione.

Se rispetto al livello nazionale, la distribuzione delle risorse tra le tipologie di attività appare sostanzialmente comparabile (voucher ~ 94%), l'elemento di più evidente differenziazione riguarda invece la dimensione finanziaria media dei voucher per l'internazionalizzazione che nel caso del PON si attesta intorno ai 12.000 Euro per impresa e che nel caso del POR raggiunge quasi i 80.000 Euro. Ne consegue che con un importo inferiore di circa 6 volte rispetto a quello impiegato dal POR, il PON ha sostenuto proporzionalmente un numero di imprese nettamente superiore a quelle del Programma Regionale.

Viceversa, il confronto tra i dati relativi all'azione 3.4.1 del PON I&C e la medesima azione del POR Sicilia, mettono in evidenza come il numero di PMI supportate dal PES II in Sicilia sia pari a 22, a fronte di 735 che hanno beneficiato del supporto del Programma Operativo Regionale a fronte di una spesa media che nel caso del PON è di circa 5.400 Euro e nel caso del POR di poco superiore ai 4.000 Euro.

Il raffronto tra tali dati sembrerebbe suggerire differenze in alcuni casi macroscopiche, tuttavia una analisi più dettagliata dell'attuazione contribuisce a mettere in evidenza alcune caratteristiche che, almeno in parte spiegano, tali divergenze.

Con riferimento ai progetti di promozione dell'export previsti dall'azione 3.4.1 il PON ha erogato, attraverso l'Istituto per il Commercio Estero (ICE), diverse tipologie di servizi che includono attività di informazione, servizi di affiancamento, seminari tecnici, ma anche partecipazione a fiere internazionali, azioni di incoming, azioni sulle reti di intermediazione commerciale e GDO, eventi di partenariato internazionale e di e-commerce, nell'ambito del Piano Export Sud II. Di contro, l'intervento del POR, ancorché inizialmente prevedesse una articolazione simile a quella del PON, in fase di attuazione ha concentrato il supporto esclusivamente sulla partecipazione delle PMI regionali a fiere e eventi internazionali secondo il calendario della programmazione regionale.

In ragione di questo confronto emerge come l'azione 3.4.1 del POR abbia una portata sostanzialmente più limitata in termini azioni e sotto azioni a favore delle PMI che approssicano l'obiettivo dell'internazionalizzazione rispetto all'intervento del PON.

Anche in relazione ai voucher per l'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione si registrano alcune differenze tra POR e PON nella impostazione dell'azione, a partire dall'importo che nel caso del PON era compreso tra i 10 e 15 mila euro a fondo perduto in ragione della tipologia di impresa intercettata¹⁷ e nel POR era pari ad un massimo di 100 mila euro a fondo perduto per impresa con una intensità di aiuto pari all'80% dei costi ammissibili, ma soprattutto in relazione alla tipologia di spese ammesse che al livello nazionale riguardava esclusivamente la copertura delle spese per il servizio di consulenza specialistica prestato da una società di Temporary Export Manager (TEM)¹⁸ mentre nel caso del POR risultava ben più ampia ricomprendendo, oltre al servizio di un TEM ulteriori attività definite nell'ambito di un progetto organico finalizzato alla promozione internazionale dell'azienda e composto da diverse tipologie di voci di spesa¹⁹ e, infine, la natura dei beneficiari che, nell'ambito del PON, oltre alla qualifica di PMI, fatta eccezione per le

¹⁷ voucher "early stage", di importo pari a euro 10.000 (8.000 euro per le imprese già beneficiarie della prima edizione del Voucher), a fronte di un contratto di servizio di importo almeno pari, al netto dell'IVA, ad euro 13.000 ovvero voucher "advanced stage", di importo pari a euro 15.000, a fronte di un contratto di servizio di importo almeno pari, al netto dell'IVA, ad euro 25.000.

¹⁸ Con Decreto del Ministro degli Esteri n. 3623/1544 del 18 agosto 2020, sia le caratteristiche dei beneficiari sia la dimensione massima del contributo sono state parzialmente riviste

¹⁹ a) costi dei servizi di consulenza per l'internazionalizzazione prestati da consulenti esterni (e.g. ricerca operatori/partners esteri, studi pre-fattibilità e di fattibilità per lo sviluppo delle reti commerciali, consulenza inerente la contrattualistica internazionale, consulenza fiscale e doganale, consulenza finanziaria erogabile da soggetti specializzati per l'assistenza all'accesso al supporto bancario all'internazionalizzazione e per la costituzione di imprese all'estero, consulenza su assicurazione al credito all'esportazione

startup innovative, dovevano aver conseguito un fatturato minimo di 500 mila euro nell'ultimo esercizio contabile chiuso mentre non era previsto alcun vincolo a livello di POR.

Tabella 46 – Principali misure di sostegno all'internazionalizzazione dei sistemi produttivi

Agevolazione	Fonte finanziaria			Settori economici ammessi		Forma di finanziamento			
	UE	Nazionale	UE e nazionale	Tutti	Specifici	Fondo perduto	Sovvenzione	Strumenti finanziari	Mix
PON I&C 14-20 – PES II	✓			✓		✓			
PON I&C 14-20 – Voucher internaz.	✓			✓		✓			
POR FESR 14-20 – Progetti promozione export	✓			✓		✓			
POR FESR 14-20 – Voucher internaz.	✓			✓		✓			

Il raffronto tra le due misure mette dunque in evidenza un approccio differente tra le due forme di incentivazione risultando quella regionale più ampia nella tipologia di spese ammissibili rispetto a quella nazionale, come pure evidente nell'importo massimo di cui ciascuna impresa poteva beneficiare. In conclusione, dunque, si riscontra solo una parziale similitudine delle due misure che in termini più generali tuttavia coprono ambiti di azione ben distinti.

Nel complesso, nel caso degli incentivi finalizzati alla internalizzazione delle imprese non si rileva una evidente complementarità tra le misure finanziate a livello nazionale e quelle finanziate a livello regionale. Cionondimeno, si registra una impostazione inversa tra azione nazionale e azione regionale. Se per quel che concerne i progetti di promozione dell'export il supporto erogato a livello nazionale risulta più articolato prevedendo l'erogazione di un portafoglio di servizi reali rivolti ad una platea ampia di soggetti, in relazione al supporto individuale alle singole imprese, l'azione nazionale appare meno ampia rispetto alla tipologia di supporto acquisibile mediante i voucher regionali.

• R.A. 3.5) Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese

L'obiettivo della nascita e del consolidamento delle micro, piccole e medie imprese è oggetto della politica di incentivazione nell'ambito del PON I&C, del POR Sicilia ma anche di diversi strumenti di incentivazione gestiti a livello centrale e finanziati a valere su altre risorse nazionali.

Complessivamente, nel periodo 2018-2020, sono state concessi circa 229,5 milioni di euro di aiuti di Stato, ripartiti su un totale di 1.619 imprese. Sul totale delle risorse finalizzate all'obiettivo della creazione di impresa circa l'83% sono state erogate attraverso il Programma Operativo Regionale a cui corrisponde tuttavia solo circa il 41% delle imprese supportate.

Ne discende che l'importo medio della agevolazione (elemento di aiuto) concessa da parte della Regione è stato significativamente superiore rispetto a quello concesso a livello centrale. Tenendo in conto le principali forme di finanziamento riportate in tabella 47, l'importo medio dell'elemento di aiuto statale è stato pari a 50.571 euro per impresa a fronte dei 322.288 euro dell'elemento di aiuto medio concesso a livello regionale.

erogabile da soggetti specializzati, consulenza su certificazioni estere di prodotto, elaborazione di Piani di Marketing per l'internazionalizzazione, ideazione e realizzazione di brand per la penetrazione nei mercati esteri, assistenza legale e contrattuale finalizzata alla sottoscrizione di accordi con operatori esteri, assistenza per la partecipazione a gare in paesi esteri, consulenza strategica e commerciale finalizzata al presidio dei nuovi mercati, oltre che i servizi di un TEM sino a 20.000 Euro omnicomprensivi), b) consulenza strategica e commerciale finalizzata al presidio dei nuovi mercati (affitto e allestimento area espositiva per la partecipazione alle fiere internazionali, spese di trasporto e assicurazione dei materiali in occasione degli eventi, viaggio, vitto e alloggio del personale aziendale, affitto e allestimento location per attività di incoming, outgoing, ecc.)

Tabella 47 – Principali misure di sostegno alla nascita e consolidamento di nuove imprese

Agevolazione	Fonte finanziaria			Settori economici ammessi		Forma di finanziamento			
	UE	Nazionale	UE e nazionale	Tutti	Specifici	Fondo perduto	Sovvenzione	Strumenti finanziari	Mix
Resto al Sud		✓			✓				✓
Selfiemployment		✓		✓				✓	
Nuove Imprese a Tasso Zero		✓			✓				✓
Az. POR 3.5.1_02	✓					✓			
Az. POR 3.5.1_01	✓					✓			

Con riferimento alle misure rivolte alla creazione di impresa un primo elemento di demarcazione tra le agevolazioni disponibili è dunque identificabile nell'importo massimo del contributo concedibile in coerenza con la base giuridica che supporta la concessione degli aiuti. A tal proposito è possibile distinguere tra aiuti concessi di importanza minore, concessi delle regole definite dal Reg. UE 1407/13, e aiuti concessi nell'ambito del Reg. 651/14 che definisce la compatibilità con il mercato interno di alcune categorie di aiuti.

Scindendo l'analisi in queste due macro tipologie di iniziative volte alla creazione di impresa, con riferimento al sostegno concesso nel quadro degli aiuti di importanza minore, nel triennio 2018-2020 in Sicilia sono stati concessi aiuti per circa 88,3 milioni di euro ripartiti su 1.339 imprese. La dimensione media dell'aiuto concesso è stata di poco inferiore a 125.000 Euro per impresa unica nel caso della misura regionale (Az. 3.5.1_02), a fronte di un aiuto di circa 100.000 Euro per l'iniziativa Cultura crea, di 39.000 Euro nel caso dell'iniziativa Resto al Sud e di poco inferiore ai 30.000 Euro nel caso della misura Selfiemployment.

Dal confronto tra le misure in de minimis gestite a livello regionale e quelle gestite a livello centrale è possibile identificare i seguenti aspetti:

- una **differenza significativa sotto il profilo del contributo** massimo concedibile per impresa unica: nel caso della misura regionale (Az. 3.5.1_02) è previsto un contributo massimo per singola impresa pari a 200.000 Euro a fronte di 50.000 Euro per Resto al Sud e Selfiemployment.
- una **diversa articolazione delle modalità e delle forme di supporto**: nel caso della misura regionale è previsto un finanziamento a fondo perduto a fronte di una articolazione tra fondo perduto e conto interessi per Resto al Sud o esclusivamente di prestito garantito a tasso zero nel caso di Selfiemployment.
- Una relativa **convergenza sulla tipologia di iniziative finanziabili**, seppure nel caso della misura regionale l'azione puntava ad agevolare nuove imprese prevalentemente negli ambiti tematici identificati dalla S3, ma anche l'avvio di nuove imprese nei settori manifatturieri e nei settori emergenti collegati creazione e della cultura, delle nuove forme di turismo, dei servizi innovativi che riflettono le nuove esigenze sociali o i prodotti e i servizi collegati all'invecchiamento della popolazione, alle cure sanitarie, all'ecoinnovazione, all'economia a bassa intensità di carbonio (incluso il riciclaggio dei rifiuti), mentre nel caso di Resto al Sud è abbastanza ampia potendosi rientrare la produzione di beni nei settori industria, artigianato, trasformazione dei prodotti agricoli, pesca e acquacoltura, nella fornitura di servizi alle imprese e alle persone e nel turismo, mentre sono escluse dal finanziamento le attività libero professionali e il commercio e nel caso di Selfiemployment risultavano ammissibili le iniziative riferibili a tutti i settori della produzione di beni, fornitura di servizi e commercio anche in forma di franchising²⁰.

²⁰ Sono esclusi i settori della pesca e dell'acquacoltura, della produzione primaria in agricoltura, nonché, in generale, le attività che si riferiscono ai settori esclusi dall'articolo 1 del Regolamento UE 1407/13. Sono altresì escluse le attività riguardanti le lotterie, le scommesse, le case da gioco (ATECO 2007, Sezione R divisione 92)

- Una **differenza più marcata sulle caratteristiche dei beneficiari potenziali degli aiuti**: nel caso della misura regionale riguarda le PMI di nuova costituzione ovvero imprese non quotate fino a cinque anni dalla loro iscrizione al registro delle imprese che non hanno ancora distribuito utili e che non sono state costituite a seguito di fusione, mentre nel caso di Resto al Sud è limitata ai singoli imprenditori di età compresa tra i 18 e i 55²¹ anni non stabilmente occupati con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per tutta la durata del finanziamento e non titolari di altra attività di impresa attiva e che non risultino già beneficiari di altre agevolazioni nazionali per l'autoimprenditorialità nell'ultimo triennio e nel caso di Selfiemployment è concentrata su NEET, donne inattive e disoccupati di lunga durata.
- Una **differente selettività nella tipologia di spese ammissibili**: nel caso della misura regionale opere edili e ristrutturazioni su edifici esistenti sono ammissibili nella misura del 40% del progetto ammesso, mentre tale percentuale è del 30% del programma di spesa nel caso di Resto al Sud e del 10% nel caso dell'iniziativa Selfiemployment.
- Il coinvolgimento di soggetti terzi in qualità di erogatori di **servizi di consulenza**. Nella misura Resto al Sud è previsto che enti pubblici, università, associazioni o enti del terzo settore, nel rispetto dei principi di gratuità, trasparenza, terzietà e imparzialità possano fornire servizi di consulenza e assistenza per lo sviluppo del progetto imprenditoriale, previo accreditamento presso Invitalia, mentre non è prevista tale tipologia di supporto nella misura regionale.

Con riferimento agli aiuti di maggiore dimensione finanziaria concessi nell'ambito del Reg. UE 651/14, l'analisi si concentra sul raffronto dell'azione 3.5.1.1 del POR FESR Sicilia e l'iniziativa Nuove imprese a tasso zero del Ministero dello Sviluppo Economico.

Entrambe le misure puntano alla creazione di impresa, ovvero al rafforzamento di imprese di recente costituzione e complessivamente nel triennio 2018-2020 sono state agevolate 273 imprese per un importo complessivo di circa 141 milioni di Euro.

Sulla base del raffronto delle principali caratteristiche di queste misure di agevolazione è possibile i seguenti aspetti:

- Una **maggiore selettività nella individuazione dei soggetti beneficiari**. Più nello specifico, l'azione 3.5.1.1 consente la partecipazione alle PMI non quotate sino a 60 mesi dalla loro costituzione, mentre per quel concerne l'iniziativa nuove imprese a tasso zero, oltre a tale requisito richiede che la compagine societaria sia composta, per oltre la metà numerica dei soci e di quote di partecipazione, da soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni ovvero da donne.
- Un diverso **focus sulle iniziative ammissibili**. Nel caso dell'Azione 3.5.1.1 del POR FESR Sicilia non vengono previste limitazioni particolari ai settori di intervento ammissibili fatta eccezione per i vincoli imposti dal Reg. UE 651/14 e di quanto previsto all'art. 13 del Reg (UE) 1084/2017; di contro l'iniziativa nuove imprese a tasso zero non fornisce una classificazione degli ATECO ammissibili ma prevede l'ammissibilità per a) produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato e della trasformazione di prodotti agricoli, ivi inclusi quelli afferenti all'innovazione sociale, intesa come produzione di beni che creano nuove relazioni sociali ovvero soddisfano nuovi bisogni sociali, anche attraverso soluzioni innovative; b) fornitura di servizi alle imprese e/o alle persone, ivi compresi quelli afferenti all'innovazione sociale, come definita alla precedente lettera a); c) commercio di beni e servizi; d) turismo, ivi incluse le attività turistico-culturali finalizzate alla valorizzazione e alla fruizione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico, nonché le attività volte al miglioramento dei servizi per la ricettività e l'accoglienza.
- Il **target degli investimenti agevolabili** risulta parzialmente differenziato. L'azione 3.5.1.1 prevede un massimale di investimenti pari a 1.000.000 di Euro, mentre nel caso dell'iniziativa nuove imprese a tasso zero, l'importo massimo delle spese ammissibili corrisponde a 1,5 milioni di Euro (oltre IVA) per le imprese costituite da non più di 36 mesi ovvero di massimo 3 milioni di Euro (oltre IVA) per quelle costituite da oltre 36 mesi.

²¹ La Legge di Bilancio 2021 ha innalzato il precedente limite di 45 anni anche nell'intento di sostenere una delle categorie più in sofferenza del mercato del lavoro post-Covid

- La **struttura dell'incentivo** mette in evidenza una impostazione differente tra il tipo di supporto offerto dal livello regionale e quello proposto dal livello nazionale. Nel caso dell'Azione 3.5.1.1, il contributo regionale viene erogato esclusivamente nella forma di contributo in conto capitale nella misura massima dell'80% della spesa ammissibile, mentre la misura nuove imprese a tasso zero offre un mix di agevolazioni che includono tanto prestiti agevolati a tasso zero che finanziamenti a fondo perduto, in entrambi i casi per un importo non superiore al 90% della spesa ammissibile.
- **Alcune differenze sulle spese ammissibili:** per immobilizzazioni materiali e immateriali oltre che per servizi funzionali alla realizzazione del piano di impresa (progettazioni, consulenze tecnologiche specialistiche, ecc.) e per spese per personale dipendente venti i requisiti indicati all'articolo 25, comma 2, lettera h), numero 2), del decreto-legge n. 179/2012, nella misura in cui sono impiegati funzionalmente nella realizzazione del piano d'impresa. Nei limiti del 20% delle predette spese è altresì ammissibile a contribuzione un importo a copertura delle esigenze di capitale circolante connesse al sostenimento di spese per materie prime, servizi necessari allo svolgimento delle attività dell'impresa e godimento di beni di terzi.

Dall'analisi delle azioni finalizzate alla creazione di impresa attuate mediante incentivi gestiti a livello regionale e a livello centrale non si rilevano spiccati elementi di demarcazione tra le diverse forme di supporto disponibili, fatta eccezione per il sostegno concesso nell'ambito dell'iniziativa Cultura Crea che prevede una precisa declinazione delle iniziative agevolabili e dei relativi requisiti dei soggetti beneficiari distinguendo tra:

- Interventi per le imprese dell'industria culturale, turistica, rivolti alle imprese costituite da meno di 36 mesi in forma di società di capitali o di persone, incluse le società cooperative

Ne discende che non c'è stata una significativa complementarietà tra le azioni del programma operativo regionale e quelle dei programmi operativi nazionali e più in generale con gli strumenti di attuazione delle politiche di coesione che afferiscono questo ambito tematico, quanto piuttosto una potenziale sovrapposizione tra di essi, seppure non si registri un effetto spiazzamento pieno tra l'azione regionale e quella nazionale.

• R.A. 3.6) Accesso al credito

Con riferimento all'azione 3.6.1 il 20 luglio 2018, è stato stipulato un Accordo tra Regione Siciliana, MISE e MEF, che insieme all'Atto integrativo del 9 luglio 2019, determinano l'istituzione della sezione speciale Sicilia del Fondo di garanzie per l'attuazione dell'azione 3.6.1 del PO FESR Sicilia.

In tal senso si registra una piena integrazione tra l'azione regionale e quella nazionale che si sostanzia nell'uso di uno strumento attuativo unitario a gestione nazionale al quale la Regione partecipa mediante il conferimento delle proprie risorse.

È stata perseguita in modo efficace la complementarietà tra le azioni del Programma e gli altri strumenti di attuazione posti in essere dal livello nazionale in questo ambito di policy?

Il contestuale ed autonomo perseguimento dei medesimi obiettivi di sviluppo da parte di livello di governo differenti pone l'accento sulla rilevanza del coordinamento della complessiva azione di policy al fine di assicurare massima efficienza ed efficacia alla politica unitaria di coesione.

Sulla base delle analisi effettuate con specifico riferimento alle politiche di sostegno alla competitività delle imprese, si è potuto verificare come a dispetto del progressivo allineamento che si sta consolidando tra il quadro degli obiettivi strategici nazionali e comunitari, permangono ampi spazi di miglioramento sul piano della demarcazione e del coordinamento operativo a livello di strumenti di attuazione.

Più in particolare, nel quadro della complessiva attuazione delle politiche di coesione, ai fini di un più efficace coordinamento tra le politiche di incentivazione condotte a livello nazionale con quelle realizzate a livello regionale, appare rilevante pervenire già dalla fase di programmazione delle risorse alla definizione di ambiti di intervento e strumenti di attuazione rispetto ai quali ciascun livello di governo è in grado di perseguire più efficientemente gli obiettivi posti.

10. CONCLUSIONI

Già prima della pandemia da Covid-19, il quadro socio-economico della Sicilia manifestava un significativo ritardo di sviluppo sia rispetto allo scenario nazionale che nel confronto con l'Europa. Il PIL pro-capite, che posiziona la Sicilia alla 230ª posizione rispetto alle 268 regioni europee, ben esprime, in sintesi, la limitata capacità del sistema produttivo di creare valore aggiunto attraverso la produzione di beni e servizi finali sul territorio regionale.

In questo quadro, l'asse 3 del PO FESR Sicilia 2014-2020 ha inteso contribuire al rafforzamento della competitività delle piccole e medie imprese perseguendo il duplice obiettivo dell'aumento della numerosità delle imprese e del potenziamento della base produttiva esistente, agendo in particolare sulle leve dell'innovazione e su quella dell'internazionalizzazione quali fattori abilitanti per supportarne la produttività e la redditività.

Con tale finalità, il programmatore regionale ha inizialmente destinato a tali obiettivi quasi il 15% dell'intera dotazione delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che a seguito della rimodulazione del programma finalizzata a introdurre regimi di sostegno al circolante delle PMI per contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19 sono stati ampliati sino a quasi 828 milioni di Euro.

A fronte di tale dotazione di risorse, i principali dati e indicatori relativi all'Asse mettono in evidenza come, a oltre sei anni dalla data di approvazione, il PO fa registrare una attuazione ancora parziale frutto di un processo di attivazione della spesa che ha dimostrato una notevole complessità sotto il profilo procedurale e dei tempi necessari per l'erogazione delle risorse disponibili a favore delle imprese.

L'avanzamento della spesa, seppure condizionato da eventi esterni all'attuazione del PO ivi inclusi quelli derivanti dal Covid-19, restituisce in modo sintetico come lo stato di implementazione delle azioni dell'Asse, alla data di realizzazione di questa valutazione seppure parziale sia in larga parte ormai definito nei suoi elementi essenziali. Rispetto alla dotazione complessiva, alla data del 31/12/2020, l'Asse 3 del PO dimostra un avanzamento della spesa pari al 37,13% e una capacità di impegno del 53,64%, mentre il rapporto tra spesa pubblica programmata e importi stanziati si attesta sull'85,06%. Per conseguire gli obiettivi posti dal PO, i Dipartimenti responsabili hanno posto in essere al 31 dicembre 2020, 13 procedure attuative con selezione a sportello che hanno consentito di attivare un investimento privato di circa 1,6 miliardi di euro.

Un primo elemento di riflessione sull'evoluzione della implementazione delle azioni previste dal Programma può essere effettuato sulla declinazione delle procedure attuative. Rispetto alla logica di intervento articolata intorno a 5 obiettivi specifici e 8 azioni definita a livello di Programma, l'esame della programmazione attuativa e delle procedure di attuazione mette in evidenza un quadro più articolato in termini di avvisi per la selezione delle operazioni. La logica sottesa a questo approccio, tralasciando le procedure di attuazione specificatamente introdotte a seguito del Covid-19 per iniettare liquidità nel sistema produttivo mediante aiuti al capitale circolante, appare riconducibile alla definizione di un quadro di sostegno che intercettasse in maniera specifica il fabbisogno delle PMI in funzione, prevalentemente, della dimensione aziendale e della dimensione degli investimenti da realizzare. In quest'ottica, rispetto alle misure generaliste volte alla nascita e al consolidamento di nuove imprese e a quella finalizzata alla promozione degli investimenti, il Programma ha attivato sia un sostegno di minore portata finanziaria a valere sul regolamento *de minimis*, sia un sostegno articolato sul regolamento in esenzione per gli investimenti di maggiore dimensione finanziaria.

L'orientamento alla definizione di misure di policy in funzione delle caratteristiche specifiche dei destinatari, se da un lato testimonia l'ambizione dell'Amministrazione regionale di procedere con una strategia di sostegno articolata che mira a rispondere ai differenti fabbisogni delle classi dimensionali di imprese e dei differenti settori, determina anche un aggravio amministrativo in ragione del numero di operazioni di limitato importo che l'amministrazione si trova a dover gestire. In alcuni casi, l'aver previsto specifiche procedure attuative per rispondere ai fabbisogni di alcuni specifici settori di interesse del policy maker regionale (settore turistico e culturale), ha determinato uno sforzo amministrativo che appare sproporzionato rispetto al numero di operazioni selezionate, anche tenendo conto del fatto che altre misure attuative dell'asse si sono indirizzate sulla medesima platea di beneficiari.

L'approfondimento sulla dimensione temporale dell'attuazione dell'Asse 3 del Programma è un aspetto particolarmente interessante la cui importanza rileva sicuramente sotto il profilo della capacità dell'Amministrazione di soddisfare i fabbisogni di investimento dei potenziali beneficiari in tempi coerenti con quelli imposti dalle esigenze di tipo aziendale, sia sotto il profilo dell'efficacia dell'attuazione amministrativa del Programma che prevedeva l'attribuzione di una riserva di performance al conseguimento dei target intermedi di realizzazione e di spesa posti al 31 dicembre 2018.

In generale, rispetto ai tempi standard definiti sia nel Piano di Rafforzamento Amministrativo che nell'ambito delle prime versioni del Manuale per l'attuazione del PO FESR Sicilia, fatta eccezione per le procedure relative al Quadro

Temporaneo per sostenere la ripresa economica nel contesto della pandemia di COVID-19, quella automatica relativa al credito di imposta e la procedura relativa all'azione 3.4.2, le altre procedure dell'Asse 3 hanno concluso la fase di selezione delle operazioni in tempi superiori ai 12 mesi.

La forchetta del time to grant delle diverse procedure è tuttavia abbastanza ampia e va dal minimo di circa 9 mesi per la procedura 3.4.2 a quasi 22 mesi per la procedura 3.3.3. L'analisi realizzata ha consentito di verificare che, sebbene il numero dei progetti sia indiscutibilmente un elemento oggettivo rispetto al quale parametrare l'adeguatezza dei tempi di selezione, nel caso degli Avvisi dell'Asse la lunghezza dei processi di selezione non è, in termini generali, sempre correlato al numero delle domande presentate. In altri termini la *performace* nella fase di selezione di azioni che hanno ricevuto il numero più elevato di domande è, anche in termini assoluti, migliore di quelle con un numero limitato di domande.

Al netto del dato sulla effettiva estensione in termini di giorni, un esame esteso alle diverse attività che costituiscono l'iter che dalla approvazione del Programma conduce sino alla selezione delle singole operazioni, mette in evidenza diversi elementi che richiedono un approfondimento e l'adozione di specifiche misure correttive.

In primo luogo, la fase di *start up* del Programma, vale a dire gli adempimenti successivi all'approvazione del PO e preordinati alla emanazione degli avvisi (i.e. definizione e approvazione del Si.Ge.Co., approvazione dei criteri per la selezione delle operazioni, definizione del documento di programmazione attuativa e predisposizione del Manuale di attuazione e relativa reportistica standard per avvisi e formulari) hanno assorbito circa 24 mesi traslando il concreto avvio delle procedure di spesa di circa due anni rispetto all'approvazione del Programma Operativo avvenuta nel mese di Agosto del 2015.

Per tutte le azioni dell'Asse 3 – ma in generale per tutto il Programma – emerge come l'obiettivo di dare un rapido avvio alla spesa da parte dei CdR è stato subordinato all'esigenza gestionale di avere procedure coordinate, armoniche e temporalmente definite per le diverse azioni, il cui interesse è prioritariamente stato portato avanti dalla Autorità di Coordinamento dell'Autorità di Gestione. In tal senso, sembra emergere come ciò che era stato immaginato quale strumento finalizzato per il miglioramento della qualità gestionale, in termini di omogeneizzazione e standardizzazione di processi e procedure, per altro verso, abbia contribuito al consistente allungamento dei tempi di avvio dell'attuazione. In questo senso, appare opportuno capitalizzare l'esperienza e la conoscenza del personale impegnato ad attuare le procedure amministrative di sostegno alle piccole e medie imprese siciliane al fine di semplificare gli atti relativi alla selezione delle operazioni e calibrare le procedure e gli atti relativi all'attuazione delle azioni, anche alla luce delle buone prassi sperimentate. Inoltre, tale attività di revisione degli strumenti gestionali e di aggiornamento rispetto alle nuove previsioni regolamentari dovrebbe essere posta in essere parallelamente alla definizione del nuovo programma regionale, al fine contrarre i tempi per l'avvio e l'attuazione delle misure.

Appare poi opportuno segnalare come i tempi di attuazione del PO siano stati condizionati dalla sovrapposizione delle attività di chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 che hanno impegnato le medesime strutture gestionali e risorse umane preposte all'attuazione delle nuove misure. Pertanto, alla luce della fisiologica sovrapposizione di attività tra i cicli di programmazione, sarebbe auspicabile individuare soluzioni organizzative che possano garantire una separazione funzionale tra strutture gestionali ovvero una migliore organizzazione o programmazione delle attività da porre in essere.

Un altro fattore che ha inciso sulla tempistica di attuazione, secondo quanto emerso dal confronto con i referenti degli UCO, attiene ai contenuti della manualistica e degli allegati che in talune parti sono percepiti come eccessivamente complessi e vincolanti, in altre parti non sufficientemente chiari. Infatti, nel corso del tempo è stato necessario operare differenti revisioni per rispondere alle esigenze emerse in fase attuativa ovvero per escludere l'applicabilità del manuale per alcune procedure specifiche.

Anche le diverse modifiche nella composizione delle commissioni per la selezione delle operazioni hanno inciso, a volte anche in maniera determinante, sulla lunghezza della fase di individuazione dei beneficiari, soprattutto nei casi in cui, alla modifica della composizione è corrisposta un riavvio ex-novo dell'esame delle istanze progettuali. Non meno importante appare il peso dell'attività di valutazione in senso stretto delle caratteristiche dei progetti presentati, laddove, i componenti delle commissioni di valutazione, dirigenti e funzionari di altri uffici del Dipartimento competente, hanno manifestato come la complessità e difficoltà nella valutazione di taluni criteri specialistici, in relazione alle loro competenze settoriali, abbia inciso sui tempi della valutazione.

Rispetto agli obiettivi di snellimento delle procedure, di riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi di attuazione, non appare del tutto soddisfacente il contributo della informatizzazione delle procedure. La Regione ha attivato dapprima il "portale agevolazioni" per la presentazione delle proposte progettuali delle imprese, tuttavia lo stesso non sembra aver garantito la funzionalità e l'interoperabilità necessaria a velocizzare l'istruttoria e la valutazione delle

proposte. Su questo aspetto, potrebbe avere influito la mancanza di un formulario standardizzato e di un core set di criteri di valutazione basati su parametri quantitativi. Successivamente, l'amministrazione regionale sembra aver fatto alcuni passi avanti, tramite il portale dedicato alla attuazione delle misure finalizzate alla erogazione di capitale circolante. I dirigenti responsabili dell'attuazione, nell'ambito delle interviste effettuate, hanno segnalato l'utilizzo di altre piattaforme più performanti e interoperabili, quali ad esempio quella di proprietà di Infocamere, che potrebbe costituire uno standard per la definizione degli strumenti attuativi del nuovo ciclo di programmazione. Al contempo, è emersa la necessità di investire maggiormente nella dotazione tecnologica e informativa a disposizione dei Dipartimenti competenti al fine di accelerare le attività di istruttoria e gestione delle operazioni.

Per migliorare l'azione amministrativa dei dipartimenti attuatori delle misure, stante i vincoli in termini organizzativi e di risorse umane, occorre dunque proseguire nell'azione di digitalizzazione delle procedure amministrative. In particolare, considerati i vincoli sulla dotazione di risorse umane a disposizione dei Dipartimenti, si rende necessario rafforzare il contributo degli strumenti digitali alla definizione di tutti gli atti amministrativi necessari per erogare il sostegno finanziario ai beneficiari.

Sui tempi di attuazione delle misure, ha invece inciso in maniera positiva l'utilizzo dell'assistenza tecnica che, in base ai giudizi valutativi formulati dai dirigenti intervistati, ha supportato in maniera adeguata lo sviluppo dei processi amministrativi e lo svolgimento delle attività specialistiche o *time consuming*. Gli intervistati, tuttavia, hanno segnalato l'esigenza di una migliore programmazione temporale delle risorse umane rese disponibili ai Dipartimenti competenti.

Con riferimento alle misure adottate per favorire la partecipazione dei beneficiari al conseguimento degli obiettivi perseguiti, dall'analisi condotta rispetto alle misure individuate dal Programma e dal Piano di Rafforzamento Amministrativo sono emersi diversi ambiti di potenziale miglioramento che potrebbero costituire oggetto di attenzione da parte dell'AdG nel ciclo 2021-2027. Nell'attuale ciclo di programmazione si è registrato uno scarso o limitato coinvolgimento del partenariato nella individuazione delle misure di riduzione degli oneri. Anche dal confronto con altre regioni, la manualistica e gli strumenti gestionali adottati dall'Autorità di Gestione non sono stati sottoposti al partenariato al fine di individuare potenziali ambiti di miglioramento e far sì che gli stessi rispondessero alle esigenze delle piccole e medie imprese. L'importanza del principio del partenariato sia nella definizione delle policy che negli strumenti di attuazione, come è noto, è rimarcata a livello comunitario nel Codice di Condotta del Partenariato (regolamento (UE) 240/2014) e il coinvolgimento dei portatori di interesse dovrebbe avvenire in maniera strutturata e continuativa.

Una specifica riflessione attiene al numero di informazioni che in base ai modelli e ai criteri di selezione adottati dall'Autorità di Gestione vengono richieste ai beneficiari. Tali informazioni influiscono sulla mole di lavoro che i beneficiari devono svolgere al fine di compilare la documentazione amministrativa necessaria per il sostegno. Inoltre, tali dati devono essere anche trattati ed elaborati dall'amministrazione; con un aggravio di costi amministrativi e un fabbisogno aggiuntivo di risorse specialistiche per l'istruttoria e la gestione delle pratiche.

Una misura adottata dall'AdG che ha avuto un effetto positivo sul carico di lavoro amministrativo e sull'impegno richiesto alle imprese beneficiarie per la rendicontazione è costituita dalla possibilità di ricorrere ad un revisore esterno per la rendicontazione delle spese sostenute dal beneficiario e la predisposizione delle domande di rimborso. In particolare, dalle interviste effettuate con i responsabili delle procedure, è emerso come tale misura abbia accelerato i tempi di erogazione del sostegno ai beneficiari e come la stessa pertanto dovrebbe essere rafforzata ed estesa. Affinché tale misura non generi nuovi oneri a carico dei beneficiari, si dovrebbe verificare la possibilità di prevedere l'ammissibilità dei costi legati alla certificazione del revisore nell'ambito dei costi dell'operazione. Con riferimento agli oneri derivanti dall'attività di monitoraggio, nonostante il supporto fornito dall'AdG mediante la realizzazione di linee guida per il monitoraggio, l'effettivo alleggerimento o riduzione dell'impegno richiesto alle imprese non appare conseguibile in ragione dei vincoli regolamentari in materia di trasmissione dei dati che disciplinano in maniera stringente la tempistica di aggiornamento degli stessi. In ogni caso, il sistema di monitoraggio adottato dovrebbe essere basato da un lato sull'applicazione del principio "*once only*" per garantire che le imprese non debbano inserire le stesse informazioni più di una volta e dall'altro sull'interoperabilità con le piattaforme abilitanti già sviluppate a livello nazionale (CIE, SPID, Fatturazione elettronica).

In generale, il principale elemento che incide negativamente sulle imprese è costituito dalla difficoltà dell'amministrazione di rispettare gli impegni assunti nei confronti dei propri interlocutori che confligge con le esigenze di certezza legate alla realizzazione di investimenti nel quadro delle mutevoli condizioni e opportunità di mercato.

Un ulteriore elemento che è stato oggetto di analisi è costituito dai criteri di selezione adottati per l'individuazione delle operazioni da sostenere che sono stati approvati dal Comitato di Sorveglianza a valle di un processo di confronto e definizione che ha coinvolto Dipartimenti attuatori e Dipartimento della Programmazione. Una premessa da operare

attiene alle procedure di selezione adottate dall'Autorità di Gestione nell'ambito dell'asse 3. Il ricorso a procedure di selezione a sportello, seppure accompagnato da un correttivo costituito dalla previsione di un punteggio soglia di ammissibilità minimo, non garantisce che le singole iniziative sostenute siano in assoluto quelle migliori, bensì avrebbe dovuto garantire una celere conclusione della fase di selezione delle operazioni. Tuttavia, anche tale obiettivo, per le modalità di azione adottate dalla Regione che non prevedevano la possibilità di operare una valutazione a blocchi non è stato conseguito. Successivamente grazie alla revisione del Manuale per l'attuazione delle operazioni, è stato possibile esitare le valutazioni in ordine cronologico e decretarne il finanziamento indipendentemente dalla conclusione dell'attività complessiva di valutazione.

L'analisi operata dal valutatore, al netto delle osservazioni sulle criticità/tempi connessi alla fase di selezione, consente di rappresentare come le operazioni selezionate, nonostante l'adozione di una procedura a sportello, mostrano complessivamente punteggi elevati che superano di gran lunga la soglia minima posta dall'avviso. Tale evidenza tuttavia, alla luce degli approfondimenti condotti, non può essere interpretata come una proxy della buona qualità progettuale delle operazioni. Dall'analisi condotta nell'ambito del rapporto, ad esempio, è emersa l'importanza dei pesi, attribuiti dal decisore politico nella cosiddetta "base giuridica", che condiziona e orienta lo sforzo progettuale dei proponenti rispetto a quegli aspetti e quegli elementi che possono garantire maggiori opportunità di finanziarli. In tal senso, la scelta di attribuire un peso rilevante alla cantierabilità dell'intervento a scapito di altri criteri di selezione, se da una parte assicura la più celere attuazione delle operazioni, e di conseguenza del programma, dall'altra potrebbe penalizzare altre caratteristiche progettuali associate alla qualità dell'intervento ovvero penalizzare gli aspetti progettuali più direttamente connessi al conseguimento degli obiettivi del programma.

Una seconda osservazione che può essere formulata con riferimento ai criteri di selezione riguarda la numerosità degli stessi e la complessità sperimentata dalla commissione di valutazione nell'applicazione e nella formulazione dei giudizi valutativi. In particolare, su questo fronte emerge la necessità di semplificare per quanto possibile criteri di selezione e rafforzare la capacità dell'AdG di selezionare operazioni che ottimizzino il contributo agli obiettivi perseguiti. Inoltre, per quanto possibile, vi dovrebbe essere uno sforzo maggiore dell'AdG e dei dipartimenti competenti di collegare ai criteri di selezione scelti elementi quantitativi misurabili, come in qualche modo riscontrabile nelle procedure attuative adottate a livello nazionale. Tale approccio dovrebbe assicurare la contrazione dei tempi di istruttoria e valutazione, anche grazie al ricorso di sistemi digitali.

Da ultimo, appare rilevante segnalare come talvolta i requisiti di ammissibilità e i criteri di selezione adottati dall'Autorità di Gestione e i pesi attribuiti dal decisore politico hanno l'effetto di individuare operazioni non pienamente coerenti con gli indicatori correlati agli obiettivi perseguiti dall'asse 3 del Programma. Ad esempio, nel caso dell'azione 3.1.1, appare evidente come i requisiti e criteri di selezione abbiano condotto a selezionare operazioni che non hanno effetto esclusivamente sull'indicatore di risultato associato "*tasso di innovazione del sistema produttivo*", dal momento che il proposito dell'azione era anche quello di sostenere investimenti con altre finalità (transizione verde, competitività, responsabilità sociale, ecc.). Altro esempio è costituito dall'azione 3.4.2 cui è associato l'indicatore "*grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero*" e che in effetti non è stato indirizzato esclusivamente al settore manifatturiero ma è andato a sostenere anche i settori funzionalmente correlati (commercio, servizi, ecc.).

Per quel che concerne il coordinamento dell'intervento regionale rispetto alle misure poste in essere a livello nazionale, sebbene in questa sede non sia possibile verificare se e in quali termini sussista un vero e proprio effetto spiazzamento tra le diverse misure, un'analisi attenta alle caratteristiche delle iniziative esaminate ha messo in evidenza alcuni elementi che qualificano positivamente l'intervento nazionale rispetto a quello regionale e che meritano una riflessione in vista della possibile revisione delle misure agevolative regionali.

In generale, un primo elemento di differenziazione riguarda la modalità di sostegno prescelta che a fronte di un ricorso quasi esclusivo al finanziamento a fondo perduto nell'ambito delle misure di incentivazione promosse a livello regionale, a scala nazionale registra un ricorso più spinto all'uso di strumenti finanziari eventualmente integrati da una quota di finanziamento a fondo perduto ovvero da misure di agevolazione sotto forma di servizi reali alle imprese. Tale osservazione, alla luce anche della capacità degli strumenti finanziati di determinare un maggiore effetto leva, di sostenere un maggior numero di destinatari e di garantire un più celere finanziamento dei fabbisogni delle imprese induce a raccomandare un maggiore uso di tali forme di supporto nel nuovo ciclo di programmazione.

Con riferimento alle misure di incentivazione di livello nazionale, il quadro di riferimento appare più articolato ma anche più stabile nel tempo, grazie ad un ricorso alle differenti fonti di finanziamento (i.e. fondi SIE, fondi FSC, ecc.) valorizzando in tal senso la curva di apprendimento sugli strumenti di agevolazione da parte dell'amministrazione e dei beneficiari. Al contrario, le misure di incentivazione di livello regionale sono poste in essere ad hoc e comportano tempi

di definizione e metabolizzazione più lunghi sia dal punto di vista dell'amministrazione che dal punto di vista dei beneficiari delle misure di sostegno. Alla luce di ciò, nel nuovo ciclo di programmazione è auspicabile stabilizzare per quanto possibile le procedure adottate dall'amministrazione regionale ovvero sottoscrivere degli accordi di cooperazione pubblica-pubblica al fine di cogliere le opportunità offerte dagli strumenti e dalle misure agevolative di carattere nazionale già rodute e che hanno dato prova di maggiore efficienza.

Sulla base dello stato di attuazione del Programma è stato possibile analizzare il contributo delle procedure poste in essere dall'AdG al conseguimento degli obiettivi dell'asse 3 del Programma, misurabili tramite gli indicatori di realizzazione e gli indicatori di risultato.

Mentre con riferimento agli indicatori di realizzazione, è possibile valutare in maniera diretta e puntuale il contributo delle operazioni selezionate al conseguimento dei target intermedi e finali fissati dall'Autorità di Gestione, sussistono invece diverse criticità nell'analizzare il contributo del Programma al conseguimento dei target posti per gli indicatori di risultato. Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che non sempre gli indicatori sono capaci di misurare gli effetti e il cambiamento scaturito dall'azione di sostegno del Programma, posto che con le azioni attuate sono state perseguite più ampie finalità (transizione digitale, transizione verde, sostenibilità sociale) ed è stata sostenuta una più ampia platea di beneficiari, rispetto a quelle incluse nel calcolo dell'indicatore. In secondo luogo, gli indicatori prescelti, quali ad esempio investimenti fissi lordi, tasso di innovazione, ecc., risultano influenzati in maniera limitata dalle azioni poste in essere dal Programma date le dimensioni finanziarie in gioco. Gli investimenti fissi lordi nel 2018 sono stati pari a circa 12,8 miliardi di euro, laddove il sostegno del programma per i 7 anni del ciclo di programmazione vale meno di un miliardo. Simili ragionamenti valgono anche per i diversi indicatori di risultato prescelti.

In conclusione, alla luce del quadro attuativo e delle ulteriori considerazioni sulla capacità del programma di incidere sulle variabili strutturali del sistema produttivo regionale, appare evidente che congiuntamente al miglioramento della capacità gestione, il policy maker dovrebbe indirizzare in maniera più specifica le risorse a disposizione della politica regionale di coesione, effettuando scelte più coraggiose con riferimento ai settori di intervento, alle forme di sostegno e alle tipologie di investimento.