



**UNIONE EUROPEA**  
Fondo europeo di sviluppo regionale



Regione  
Lombardia



POR FESR 2014-2020 / INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ

**Valutazione Tematica**  
**“ANALISI DEGLI INTERVENTI FRIM FESR**  
**PER GLI ANNI 2015-2016”**



Fondazione  
Giacomo Brodolini



Metodi, analisi  
e valutazioni economiche

## Indice

Indice delle Figure .....	3
<b>1 Introduzione e scopo del documento.....</b>	<b>4</b>
1.1 Obiettivi dello studio e domande di ricerca .....	4
<b>2 Metodologia di lavoro .....</b>	<b>5</b>
<b>3 Risultati dell'analisi.....</b>	<b>6</b>
3.1 Analisi dei settori industriali ammessi al finanziamento e relazione con le S3 .....	6
3.2 Analisi della distribuzione geografica .....	8
3.3 Analisi degli aspetti tecnici e finanziari dei progetti.....	10
3.4 Il feedback delle aziende (gradimento, motivazioni, richieste).....	10
3.5 Analisi dei criteri di selezione.....	11
3.6 Analisi di sofferenze, rinunce e decadenze .....	13
3.7 Analisi della capacità di raggiungere le imprese .....	14
<b>4 Sintesi volta al supporto del Policy Making .....</b>	<b>15</b>

## Indice delle Figure

Figura 1: Distribuzione delle domande di progetto in relazione alle Smart Specialization .....	6
Figura 2: Outcome per le domande di progetto per ciascun settore S3 .....	7
Figura 3: Distribuzione delle domande di progetto per le varie province Lombarde.....	8
Figura 4: Numero di imprese vs numero di domande per ciascuna provincia .....	8
Figura 5: Outcome percentuale delle domande di progetto per ciascuna provincia Lombarda .....	9
Figura 6: Rate di successo normalizzato rispetto al numero di imprese di ciascuna provincia .....	9
Figura 7: Confronto fra esito delle domande di progetto rispetto al Credit Scoring.....	12

## I Introduzione e scopo del documento

Il presente documento si pone l'obiettivo esporre i risultati dell'approfondimento tematico relativo all'intervento FRIM-FESR 2020 in Regione Lombardia.

L'approfondimento prende il via dal confronto tra il valutatore e l'Autorità di Gestione (AdG) del POR FESR Lombardia, realizzato nel corso dell'attività di valutazione e finalizzato a far emergere i bisogni di Regione Lombardia rispetto alle azioni di policy da intraprendere, in particolare in visione del rilancio a inizio 2019 dello stesso strumento FRIM FESR.

Dal punto di vista operativo, l'approfondimento ha previsto **specifiche fasi di lavoro**, riassunte nel seguito.

- ✓ Analisi sia di sintesi che di dettaglio della partecipazione delle imprese al programma FRIM FESR e dei progetti presentati: l'analisi è stata condotta sui dati provenienti dal sistema di monitoraggio POR FESR ed integrata, laddove ritenuto opportuno, con dati provenienti da altre fonti.
- ✓ Confronto con il soggetto gestore Finlombarda per raccogliere ulteriori elementi di analisi e documentazione.
- ✓ Redazione del report di analisi sulla base dei risultati di tutte le analisi condotte.

### 1.1 Obiettivi dello studio e domande di ricerca

Scopo dell'analisi appena descritta è evidenziare eventuali modifiche da apportare al bando relativo al nuovo ciclo di finanziamenti sulla linea "R&S per MPMI" (FRIM FESR 2020), sulla base degli *insight* emersi valutando i risultati del precedente ciclo, le cui attività sono iniziate nel periodo 2015-2016.

Questo studio non si sostituisce alla valutazione di impatto per i progetti FRIM FESR finanziati, che resta l'obiettivo di medio termine dell'amministrazione regionale. Tuttavia, le conseguenze positive dei vari interventi si sviluppano e arrivano alla piena visibilità solo dopo un certo lasso di tempo dalla conclusione degli stessi. Essendo i progetti del ciclo 2015-2016 ancora in corso, l'*assessment* dell'impatto raggiunto deve essere necessariamente pianificato in futuro.

Per poter comunque fornire spunti di indirizzo e aggiornamento per la programmazione regionale si è proceduto in ogni caso a una revisione critica di quanto messo in atto finora, confermando le misure che hanno prodotto buoni risultati e evidenziando quegli elementi che invece non hanno funzionato in maniera ottimale o non hanno avuto gli effetti auspicati.

Riportiamo di seguito le domande di ricerca che hanno informato l'indagine effettuata e i cui risultati verranno esposti nel seguito della relazione.

#### **Domande di ricerca per l'analisi della policy**

- Se e come il FRIM FESR ha intercettato i bisogni delle imprese facenti parte del target di riferimento;
- Analisi dello scenario, in relazione agli ambiti tecnologici e territoriali, e approfondimento di eventuali disomogeneità e aspetti inattesi;
- Analisi dei vincoli e delle criticità che hanno portato alcune imprese a non beneficiare dell'intervento.
- In che modo le imprese che hanno partecipato all'intervento hanno sviluppato la propria strategia nel settore Ricerca e Innovazione, sia in relazione al FRIM sia eventualmente ad altri strumenti;
- Analisi della completezza e adeguatezza del sistema di indicatori preposto al monitoraggio dell'iniziativa.

## 2 Metodologia di lavoro

In questa sezione si descrive l'approccio metodologico utilizzato ai fini della realizzazione dell'approfondimento tematico relativo all'intervento FRIM-FESR 2020.

Il valutatore si è avvalso di un approccio misto, utilizzando strumenti di analisi qualitativi e quantitativi.

L'analisi quantitativa è stata basata sull'elaborazione dei dati resi disponibili da Regione Lombardia e consistenti in una segmentazione delle proposte progettuali presentate per tipologia di azienda, settore industriale, settore di Smart Specialization (S3) di riferimento, ed esito (domande ammesse al finanziamento, non ammesse, decadute, e rinunce avvenute dopo la presentazione della domanda).

L'analisi quantitativa aveva lo scopo di evidenziare da un lato eventuali disomogeneità (geografiche, di settore, etc.) nel panorama delle domande di progetto, dall'altro scostamenti statisticamente significativi fra risultati attesi (in termini di numero di aziende raggiunte, imprese decadute etc.) e risultati conseguiti. L'analisi quantitativa intendeva dunque rilevare i segnali che necessitano di un approfondimento e che potrebbero essere la spia di una criticità o di un bisogno presente in almeno un segmento di MPMI ma non completamente soddisfatto dallo strumento.

In particolare le direzioni di indagine identificate sono state le seguenti:

- La gamma di settori industriali ammessi al finanziamento e la relazione con le strategie di Smart Specialization
- La distribuzione geografica delle domande e degli interventi finanziati
- La dimensione finanziaria e la tipologia dei progetti presentati
- Il rapporto fra il finanziamento richiesto in fase di domanda e quello effettivamente concesso

L'analisi qualitativa è stata invece effettuata attraverso indagini sia desk sia on field, ed aveva come primo obiettivo l'approfondimento dei segnali di potenziali criticità emersi durante lo studio precedente. Un secondo obiettivo riguardava la valutazione dell'iniziativa nel suo complesso, dal grado di soddisfazione rilevato agli aspetti procedurali e di gestione. Di seguito le direzioni di approfondimento individuate.

- Il grado di soddisfazione rilevato da parte delle imprese beneficiarie.
- Le motivazioni per accedere al bando e la propensione dell'impresa a investimenti in R&D
- I criteri e i pesi che hanno portato all'inclusione di alcuni soggetti e all'esclusione di altri.
- I criteri di calcolo del Credit Scoring e lo spettro di valori raggiunti dalle imprese presentanti domanda
- Le ragioni che hanno portato alcune aziende a rinunciare al finanziamento e altre ad essere dichiarate decadute
- L'iter di presentazione e avanzamento delle domande.
- La tipologia di spese rendicontate
- Il grado di copertura raggiunto rispetto alla platea potenziale.
- La tipologia di comunicazione effettuata.
- Eventuali suggerimenti per la nuova programmazione.

Il punto di partenza è stata una analisi della documentazione, sia a livello di singoli progetti presentati (ad esempio per verificare le motivazioni di rinunce o la natura delle differenze fra territori), sia a livello di documenti regionali (come ad es. gli studi Eupolis, o i criteri di Credit Scoring per comprenderne l'impatto sulla selezione delle imprese).

In parallelo è stata compiuta una verifica diretta con il soggetto gestore Finlombarda, il cui contributo ha permesso di chiarire tutti o buona parte dei quesiti individuati durante l'analisi quantitativa e con cui è stato possibile confrontarsi su i vari aspetti puntuali rilevati nella prima fase dell'analisi qualitativa. Ulteriori interviste mirate ad aziende o ad altri attori non sono state necessarie, non essendo emersi elementi che richiedessero approfondimenti specifici.

Le informazioni raccolte dai due step di analisi hanno così permesso di ricostruire il quadro della domanda di supporto alla ricerca e sviluppo da parte delle MPMI e di misurare l'efficacia dello strumento nell'intercettare tale domanda, nonché di individuare possibili indicazioni per migliorare ulteriormente l'impatto del prossimo ciclo di finanziamenti.

### 3 Risultati dell'analisi

#### 3.1 Analisi dei settori industriali ammessi al finanziamento e relazione con le S3

Al bando in corso sono state ammesse imprese afferenti solo a determinati codici Ateco. E' in teoria ipotizzabile una modifica della rosa di codici ammissibili a fronte di evidenze che la scelta attuale abbia portato all'esclusione di aziende che invece sarebbe stato auspicabile intercettare.

Va comunque notato ai fini dell'analisi che aziende con codici Ateco non contemplati non sono state rigettate in fase di esame, semplicemente il portale non ha permesso la presentazione delle loro domande, e ciò rende più complicato stimare l'entità numerica del fenomeno.

Sono state comunque analizzate le distribuzioni delle imprese ammesse sui vari codici, per capire eventuali differenze fra aree industriali, e soprattutto se il risultato ottenuto è in linea con gli obiettivi che si intendeva raggiungere, cioè escludere i settori non innovativi per concentrare le risorse su quelli a più alto potenziale, o se invece servono correzioni alle regole di accesso.

Una analisi parallela ha riguardato la distribuzione dei progetti finanziati sugli ambiti di Smart Specialization, sicuramente strategici per le policy regionali. Il risultato di questa indagine sono mostrati nella figura di seguito. L'analisi sui codici Ateco collegati è analoga ma per la natura stessa della classificazione Ateco il grafico risulterebbe molto più frammentato; l'aggregazione per macrosettori tende a ricalcare l'analisi compiuta sulle S3.

#### Ripartizione dei progetti sulle S3

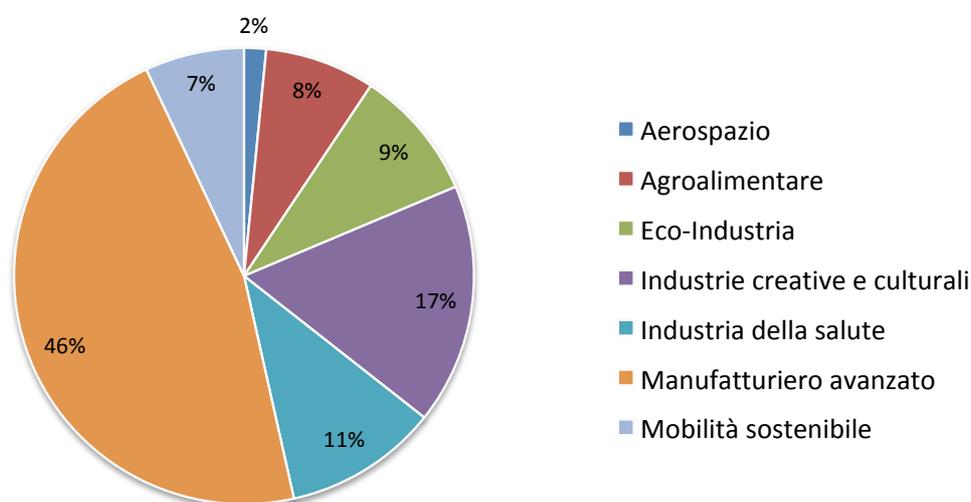


Figura 1: Distribuzione delle domande di progetto in relazione alle Smart Specialization

Si nota immediatamente che quasi la metà dei progetti riguardano il manifatturiero avanzato solamente. Viceversa il settore più penalizzato è quello aerospaziale e non è a priori chiara la ragione di questa scarsa presenza considerando che si tratta sicuramente di un ambito in crescita e strategico. E' stato quindi necessario approfondire le ragioni di questa disparità per capire se ci fossero fattori correttivi di cui tenere conto nella prossima programmazione.

In realtà dal confronto con Finlombarda è emerso come il bando fosse in effetti stato concepito come uno strumento tarato proprio sulla tipologia di innovazione tipica del settore manifatturiero (si veda anche la Valutazione ex Ante per gli Strumenti Finanziari per potenziare la Ricerca, lo Sviluppo e l'Innovazione nell'ambito del Programma Operativo FESR 2014-2020 di Regione Lombardia). Era dunque prevedibile che molti dei progetti presentati provenissero da tale segmento industriale.

Viceversa una plausibile spiegazione per la minore consistenza numerica di progetti negli altri settori delle S3 (e nei corrispondenti codici Ateco) è da trovarsi nel fatto che a pochissima distanza temporale è stato presentato un altro strumento di finanziamento, il Bando Linea R&S per Aggregazioni, caratterizzato da un orientamento verso la componente di ricerca molto maggiore e volto a finanziare innovazioni di scopo più ampio (anche in termini economici). Le imprese di settori come l'industria della salute o le eco-industrie hanno quindi preferito orientarsi verso questa seconda tipologia di progetti, piuttosto che sul FRIM FESR, per poter portare avanti progetti di innovazione più radicale o di più ampio respiro. In aggiunta il bando R&S per Aggregazioni aveva anche una componente di finanziamento a fondo perduto che ha costituito un ulteriore incentivo per le imprese a scegliere questa seconda linea di intervento. Il settore aerospaziale estremizza ancora di più questa tendenza, data la maggiore necessità di ingenti investimenti e la forte componente sperimentale che lo caratterizza, e non stupisce quindi che abbia ricorso molto poco a uno strumento come il FRIM, pensato per innovazioni di dimensione più contenute e realizzabili nel perimetro delle competenze presenti in azienda.

Va altresì notato che i progetti relativi a S3 diverse dal manifatturiero presentati nel FRIM FESR sono quasi sempre legati a uno sviluppo software, di nuovo in linea con il target pianificato per lo strumento. Per esempio i progetti del segmento agrifood del FRIM FESR sono mirati allo sviluppo di software per migliorare specifici macchinari dedicati all'industria agroalimentare, e dunque hanno comunque una componente assimilabile al manifatturiero; viceversa i progetti riguardanti nuovi processi o nuove coltivazione sono stati tutti presentati all'interno del bando Aggregazioni.

Un *caveat* emerso nel confronto con gli stakeholder è che lo scopo del bando FRIM è anche portare imprese caratterizzate da una bassa propensione all'innovazione ad investire in R&S, quindi l'esclusione di alcuni codici Ateco potrebbe creare una selezione inversa rispetto a questo obiettivo; d'altro canto l'intervento è inteso agire più in relazione alla dimensione delle aziende che in relazione al settore di appartenenza.

Infine è interessante verificare se esiste un *bias* legato ai codici Ateco o S3 sulle domande che hanno ricevuto pareri negativi (rigettate), cioè se alcuni settori, pur se ammissibili, non riescono ad esprimere una progettualità sufficiente.

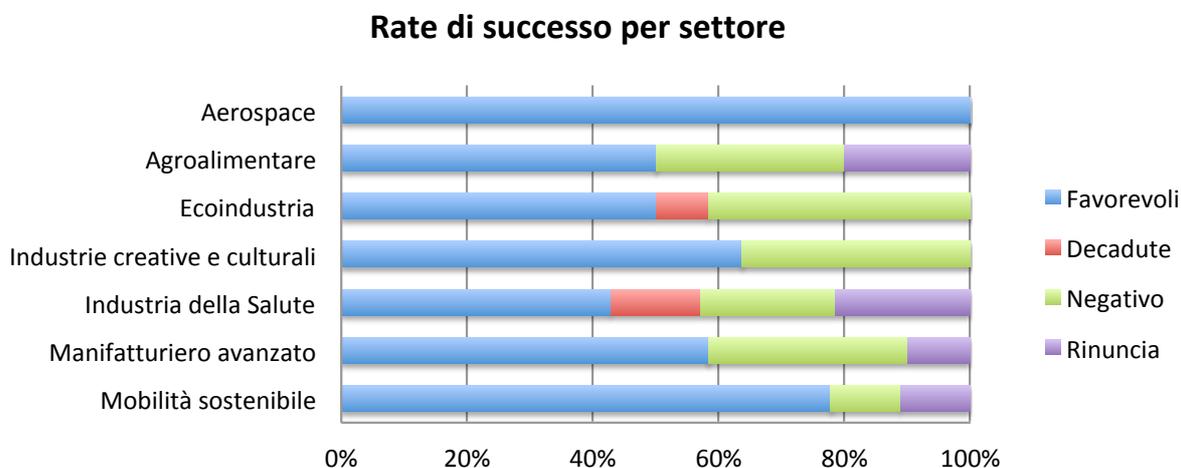


Figura 2: Outcome per le domande di progetto (accolte, rigettate, decadute, e terminate per rinuncia) per ciascun settore S3

Come si può vedere dalla figura 2, se non si considera l'aerospaziale che ha avuto solo 2 domande, la mobilità sostenibile è il settore con il miglior rate di successo (domande di progetto accolte e portate a termine o in corso di svolgimento), mentre l'industria della Salute è quella col minor numero di progetti portati in fondo (meno della metà). I settori Ecoindustria e Creativo/culturale hanno ricevuto in proporzione più pareri negativi (domande non accettate), Agroalimentare e Industria della Salute hanno visto una percentuale rilevante di rinunce al finanziamento, e ancora Ecoindustria e Industria della Salute sono gli unici settori ad avere avuto imprese decadute dal finanziamento.

Potrebbe quindi essere utile comparare le performance delle imprese delle varie S3 (e in particolare nel biomedicale) su altre linee di intervento per capire se queste non riescono a intercettare in maniera ottimale solo il FRIM FESR oppure presentano qualche debolezza strutturale in relazione agli strumenti di finanziamento pubblico in generale.

### 3.2 Analisi della distribuzione geografica

Dai dati risulta evidente un marcato squilibrio numerico fra le varie province Lombarde sia nella presentazione di progetti (si veda la figura 3) che nei rate di successo (figura 5 più avanti).

**Distribuzione geografica delle domande**

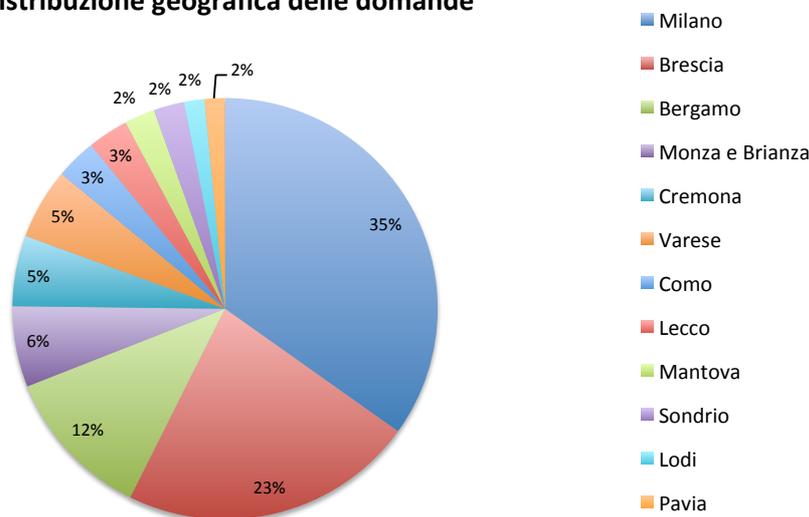


Figura 3: Distribuzione delle domande di progetto per le varie province Lombarde

Come era prevedibile la provincia che ha presentato il maggior numero di proposte progettuali è quella di Milano. La seconda per numero di domande è Brescia: provengono da questa provincia quasi una domanda ogni quattro presentate sul totale, seguita da Bergamo. Si tratta di un dato molto rilevante data la differenza di proporzioni fra le tre province capolista. Per mostrare meglio questo fenomeno si consideri la figura 4, che normalizza il numero di domande presentate (rosso) rispetto al totale delle imprese per ciascuna provincia (blu): è evidente come molte province presentino più domande in proporzione al proprio bacino potenziale di imprese rispetto al capoluogo.

Seguono poi le altre province Lombarde, con Mantova, Sondrio, Lodi e Pavia nelle ultime posizioni con 2 o 3 domande presentate da ciascuno di questi territori (fig. 3). Questi numeri sono in genere in linea con i dati normalizzati rispetto al bacino potenziale (fig. 4); Mantova invece presenta meno domande in proporzione ma questo è abbastanza spiegabile, trattandosi di una provincia più orientata a settori tradizionali, mentre meriterebbe un approfondimento il caso di Pavia, in cui si aspetterebbe che la presenza dell'Università agisca da traino in particolare nel settore Health.

**Domande vs Numero di Imprese**

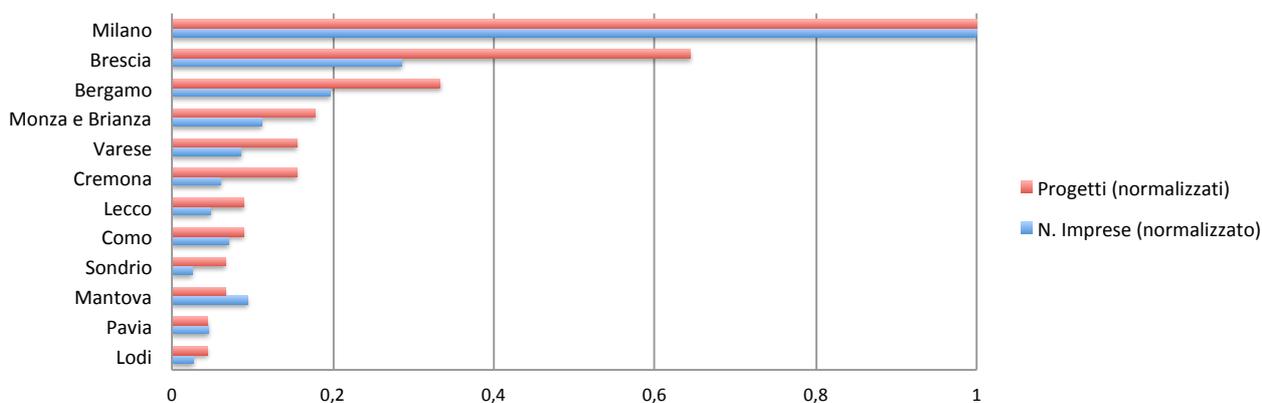


Figura 4: Numero di imprese per ciascuna provincia (blu), normalizzato al valore massimo di Milano, messo a confronto con il numero di domande per ciascuna provincia (rosso), normalizzato al valore massimo (Milano)

La marcata differenza fra province diventa ancora più rilevante se si va a considerare il rate di successo delle domande di progetto presentate (figura 5). Infatti se le province del gruppo di testa per numero di domande hanno anche un buon rate di progetti approvati e portati a termine o comunque in corso di svolgimento, variando fra il 70% e il 50% di “successi” (colore blu nell’istogramma), con il caso virtuoso di Lecco che non ha ricevuto nessun parere negativo, tre delle quattro province del gruppo di coda per numerosità di domande hanno visto rigettati tutti (Mantova e Pavia) o buona parte (Sondrio) dei progetti presentati. Solo Lodi ha visto tutti i sui tre progetti approvati.

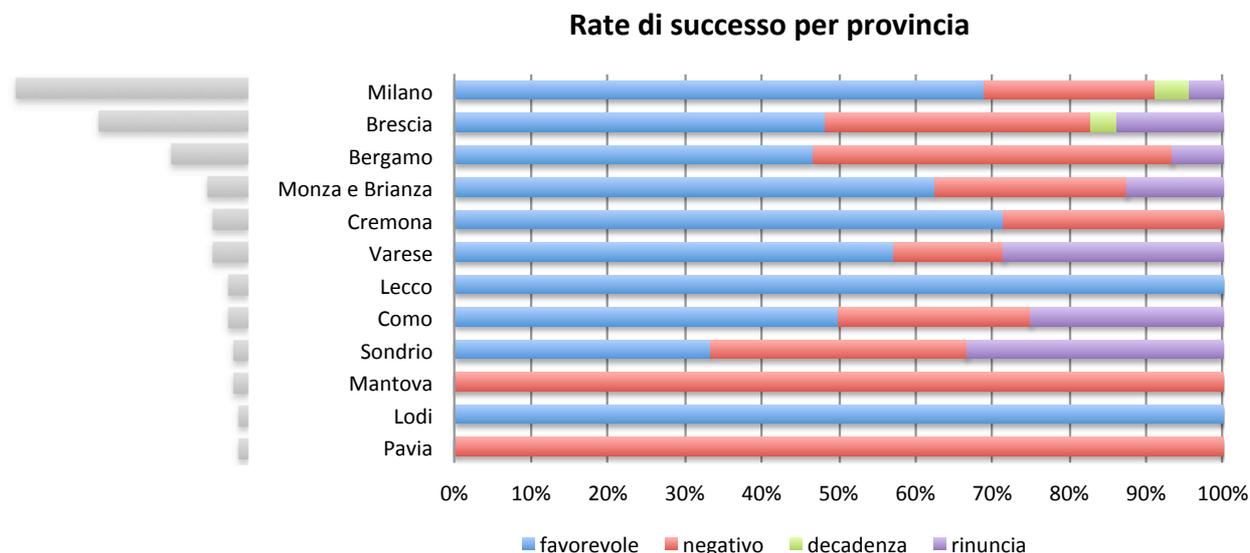


Figura 5: Outcome percentuale delle domande di progetto per ciascuna provincia Lombarda. I dati sono ordinati per numero di domande totali presentate, la proporzione relativa fra province è riportata nell’istogramma a sinistra dei nomi.

Anche in questo è utile normalizzare i dati del rate di successo rispetto al numero di imprese totali di ciascun territorio, per capire se c’è stata una maggiore o minore dinamicità nelle varie province. Come si vede dalla figura 6, la maggior parte delle province ha una performance nella media, con due casi maggiormente virtuosi per Cremona e Lecco, e di nuovo una performance scarsa per Mantova e Pavia, con nessun progetto portato a termine.

Andando alle possibili interpretazioni di questa distribuzione, nel caso di Pavia l’attività di R&S legata all’Università si è probabilmente indirizzata ad altri bandi. Per spiegare invece gli altri dati fuori della media, durante il confronto con Finlombarda è stato ipotizzato che ciò possa essere messo in relazione sia alla differente qualità dei consulenti, cui molte PMI si appoggiano in materia di finanziamenti, sia a un lavoro differenziale sulle attività di comunicazione.

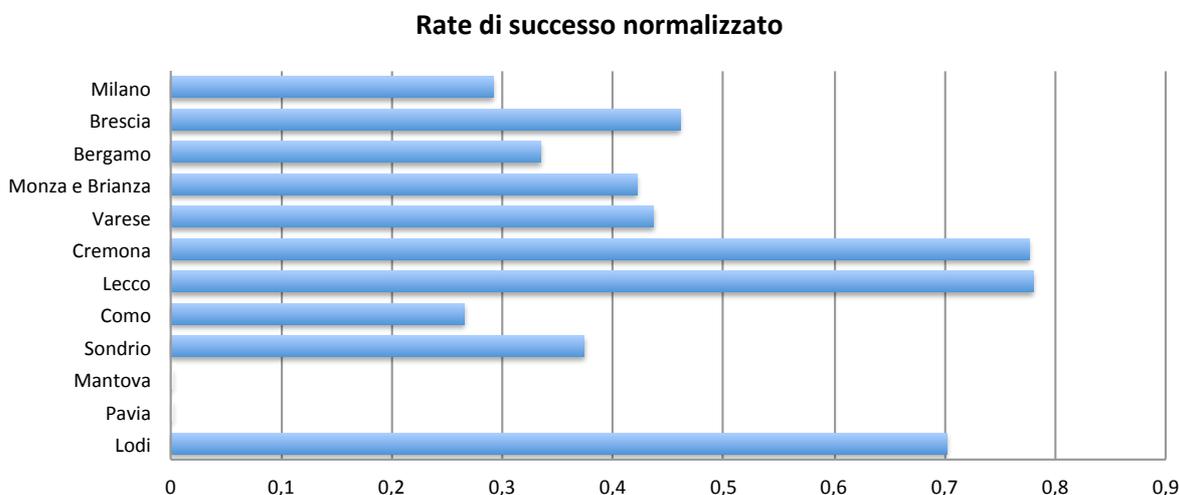


Figura 6: Rate di successo normalizzato rispetto al numero di imprese di ciascuna provincia

### 3.3 **Analisi degli aspetti tecnici e finanziari dei progetti**

I progetti che sono stati presentati hanno caratteristiche, anche in termini di importi richiesti, in linea con quanto atteso, non si sono cioè verificati casi di stime esagerate in rapporto allo scopo del progetto stesso.

D'altro canto i fondi effettivamente erogati si sono posizionati in media intorno alla metà dell'ammontare richiesto, con una certa variabilità dato l'ampio spettro di soggetti ammessi, dalle startup alle piccole e alle medie imprese.

Una delle motivazioni per questi frequenti riduzioni del finanziamento si trova nel fatto che spesso il quadro delle spese presentate dai partner di progetto non era consistente o non era motivato a sufficienza in relazione alle attività previste, si è trattato cioè di un errore nell'allocazione della spesa da parte dei proponenti.

In altri casi i tagli sono avvenuti su indicazione delle stesse imprese, in rispetto dei vincoli del bando: se per esempio durante lo svolgimento del progetto non si è attinto a delle consulenze che erano originariamente previste, e date le percentuali fisse richieste per le differenti tipologie di spese ammissibili, è stato necessario ribassare in proporzione anche le spese di personale, materiali etc.

Ancora, durante il progetto, in corso d'opera o più spesso in fase di rendicontazione, varie imprese si sono accorte di avere rendicontato meno del previsto, e quindi la spesa ammessa è stata rideterminata di conseguenza. Anche se questo caso è abbastanza frequente, si è in genere trattato di piccoli importi, legati principalmente a ammortamenti calcolati, in buona fede, in maniera errata. Gli esperti di Finlombarda hanno fatto notare che sugli aspetti relativi agli ammortamenti la piattaforma SiAge non è particolarmente *user-friendly* e questo spiega parte degli errori, mentre i restanti sono da imputarsi ad una non approfondita conoscenza delle regole del bando da parte delle imprese (ad esempio vari soggetti non erano al corrente del fatto che i soci non possono essere rendicontati).

Le differenze più marcate sono state invece legate a variazioni nelle attività portate avanti, per esempio per una ridefinizione degli aspetti tecnologici del progetto di ricerca e sviluppo alla luce dei risultati delle fasi di prototipazione e test. Anche in questo secondo caso comunque non ci sono state irregolarità, tutte le imprese hanno comunicato per tempo e motivato la variazione della spesa che è stata ritenuta giustificata e quindi autorizzata dalla Regione.

Va poi specificato che il bando prevede che nei casi in cui la rimodulazione richiesta superi il 70% dell'importo inizialmente dichiarato, la domanda decade dal diritto al finanziamento.

Per quanto riguarda infine le tempistiche, più della metà dei progetti sono attualmente in proroga, che è il motivo principale per cui la linea di attività FRIM FESR in corso non è ancora terminata.

### 3.4 **Il feedback delle aziende (gradimento, motivazioni, richieste)**

Il ciclo in corso della misura FRIM FESR è in fase di chiusura, i progetti sono già tutti avviati, molti sono terminati e in fase di rendicontazione. E' stato dunque possibile per Finlombarda raccogliere un feedback sul grado di soddisfazione da parte delle imprese beneficiarie. Lo strumento è stato in generale apprezzato e ha ricevuto giudizi positivi, anzi le imprese hanno espresso il loro interesse a partecipare di nuovo in futuro e c'è quindi grande attesa per la nuova edizione del bando. Anche il rapporto di dialogo con la Regione e Finlombarda è stato valutato molto positivamente.

Gli unici elementi parzialmente critici emersi in questi anni sono ristretti agli aspetti burocratici. Innanzitutto si sono verificate delle difficoltà nell'uso della piattaforma SiAge, con lamentele riguardo anche a malfunzionamenti della stessa. D'altronde la piattaforma era appena stata lanciata al momento della partenza della misura, ed era quindi prevedibile che in fase di rodaggio si verificassero delle inefficienze. Ad oggi la situazione sembra molto migliorata.

Trattandosi poi della prima edizione del bando, anche le attività di rendicontazione sono passate attraverso una fase iniziale non ottimale, con i consulenti che hanno richiesto diverse spiegazioni a parti della guida non del tutto chiare, e le imprese inizialmente restie a descrivere nel dettaglio i risultati delle loro attività. Il dialogo sempre costruttivo con entrambi gli attori ha comunque permesso sia di far comprendere meglio i requisiti del bando sia di allineare i beneficiari sulla importanza per la Regione di ricevere le relazioni tecniche.

Infine le imprese hanno spesso richiesto di introdurre nella prossima programmazione un finanziamento a tasso zero (contro l'attuale tasso agevolato dello 0.5%). Va però rilevato che Valutazione ex-Ante della Regione aveva già comparato le varie forme di finanziamento e scelto in maniera ragionata l'attuale versione di tasso fisso.

### 3.5 Analisi dei criteri di selezione

Si analizzano in questa sezione i criteri e i pesi che hanno portato all'inclusione di alcuni soggetti e all'esclusione di altri. Lo scopo è verificare che la necessaria selezione riesca comunque a intercettare tutte le imprese meritevoli.

Il processo di valutazione passa attraverso tre fasi istruttorie:

- 1) una istruttoria formale per verificare il rispetto dei requisiti di ingresso;
- 2) una istruttoria di merito tecnico;
- 3) una istruttoria economico finanziaria.

Le domande ammesse al finanziamento sono state 90 su 129, si tratta quindi di un tasso abbastanza elevato (circa il 70%), indice di un approccio di valutazione abbastanza inclusivo. Dal confronto con Finlombarda è emerso che la selezione non è avvenuta particolarmente sugli aspetti tecnici, la maggior parte delle bocciature è correlata a valori non sufficienti dell'indicatore economico-finanziario, risultato del resto in linea con i criteri previsti dal bando.

Va notato che successivamente alla fase di accettazione delle domande, altri 15 progetti sono decaduti o sono stati oggetto di rinuncia in corso d'opera, portando a 75 su 129 (circa il 58%) il tasso di progetti andati a buon fine, ma questo non è dovuto ai parametri usati nelle istruttorie, e sarà oggetto di approfondimento nella prossima sezione.

Andando ad analizzare i criteri tecnici di selezione, essi consideravano 3 dimensioni:

- Un giudizio complessivo in termini di completezza e coerenza della descrizione e nella costruzione del budget.
- Un giudizio tecnico sul livello di innovatività e competitività del progetto di ricerca e sviluppo, portato avanti da esperti esterni competenti sul settore tecnologico; in caso di elementi non chiari o contraddittori gli esperti potevano richiedere documenti integrativi e chiarimenti.
- Un giudizio sull'adeguatezza delle risorse allocate e del team di progetto. La verifica prevedeva infatti anche una revisione del quadro delle spese, in termini di congruità e pertinenza, dando al valutatore una seconda leva di azione. In diversi casi è stata richiesta una revisione delle spese, con riallocazioni delle varie voci o il taglio di altre.

Tali criteri sono ritenuti ragionevoli e necessari per garantire uno standard qualitativo dei progetti finanziati, pertanto non si rilevano motivi per modificarli.

La selezione ha operato anche a livello di spese ammissibili: è stato imposto un limite del 50% alle spese di personale, mentre almeno un 35% del totale deve essere destinato all'acquisto di materiali e a consulenze. Una tale scelta potrebbe avere allontanato alcune imprese dal bando, ma è giustificata dalla volontà della Regione di orientare fortemente i progetti di questa Linea verso investimenti di innovazione industriale piuttosto che verso la ricerca pura.

I criteri economico finanziari sono costruiti a partire da quelli standard del POR FESR, definiti nel DGR 42/03 del 2012; la loro definizione si basa su una serie di parametri, che vengono computati in maniera oggettiva da specifici algoritmi a partire dall'analisi dei bilanci e della documentazione contabile degli ultimi 3 anni nel caso di imprese costituite, e dei documenti prospettici e del *business plan* in caso di start-up.

Le dimensioni analizzate sono state le seguenti:

- L'indice di *Credit Scoring*, con punteggi da 0 a 19, che ha permesso di suddividere le imprese in 3 classi di rischio, prevedendo la necessità di attivare una fideiussione al di sotto di una certa soglia per il parametro, e la non ammissione al finanziamento *tout court* a fronte di una classe di rischio troppo elevato (cioè un CS minore di 8).
- La struttura patrimoniale dell'impresa e la capacità gestionale.
- L'importo di finanziamento ritenuto ammissibile, calcolato come frazione dell'importo richiesto, in misura variabile in relazione al merito creditizio ottenuto.
- L'entità dell'investimento risultante, che da bando doveva superare una soglia minima di 100.000 Euro, per garantire un livello base di consistenza nell'innovazione apportata, e non eccedere il milione di Euro di massimo.

E' importante notare che per poter accedere al bando era necessario ottenere sia un punteggio complessivo minimo di 60 punti, sia un punteggio sui criteri tecnici di almeno 30 punti; poiché il punteggio ottenibile per i criteri economici finanziari varia solo fra 0 e 30, se ne deduce che un progetto che avesse ottenuto un giudizio di mera sufficienza sugli aspetti tecnici era obbligato a raggiungere il massimo punteggio riguardo alla solidità economica (e viceversa).

Questo vincolo reciproco garantisce correttamente una base di solidità sia dell'innovazione che dell'impresa, ed evita il supporto a progetti troppo deboli e di poca rilevanza, o troppo a rischio. Non si ravvisano quindi motivi per modificare tale scelta.

Alcune imprese hanno anche segnalato come la soglia minima richiesta di 100.000 Euro di investimento, considerando che il finanziamento non è a fondo perduto, potrebbe risultare penalizzante per gli attori troppo piccoli. D'altro canto l'intervento si pone come finalità di fornire una reale spinta all'innovazione nelle MPMI, e investimenti di poche decine di migliaia di Euro non sembrano permettere sviluppi rilevanti che possano davvero incidere sulle capacità di rinnovamento tecnologico delle imprese. Anche in questo caso non si ravvisa quindi la necessità di modifiche.

Dei vari indici che sono alla base del calcolo dei criteri economico finanziari, il *Credit Scoring* si è rivelato quello che maggiormente merita un approfondimento. Questo perché le aziende con un alto CS avrebbero potuto ricevere credito anche da privati, mentre per le restanti, fuori mercato da questo punto di vista, il fondo regionale diventa l'unica opportunità di finanziamento. Quest'ultime aziende sono quindi fra i target principali dell'intervento; per contro però un basso CS implica la necessità di attivare una fidejussione per accedere ai fondi, che non sempre viene concessa proprio in virtù della poca solidità creditizia. Ciò crea dunque una potenziale criticità, ed infatti sembra che la maggior parte delle imprese che hanno rinunciato al finanziamento lo hanno fatto proprio per l'incapacità di ottenere una fidejussione (si veda la sezione successiva). In generale quindi va capito se è possibile (e opportuno) modificare alcuni pesi nei criteri di valutazione per diventare più inclusivi e quindi finanziare più imprese che ne avrebbero bisogno, senza per questo avere un impatto negativo sul bilancio regionale.

La figura seguente mette in relazione il punteggio di *Credit Scoring* ottenuto per un progetto con l'esito dello stesso sul lungo termine (aggiungendo cioè ai progetti ammessi e rigettati anche quelli decaduti o oggetto di rinuncia).

Si evince dal grafico che benché la soglia di ammissibilità sia stata messa a un valore di CS pari a 8, tutte le imprese che hanno ricevuto un CS fra 8 e 10 hanno poi rinunciato al finanziamento. Anche un valore più alto non è ancora garanzia di assenza di problematiche: ancora per valori di CS fra 10 e 14 si sono verificate sia decadenze che rinunce. Per contro va anche rilevato come anche i progetti con esito positivo hanno in maggioranza valori di CS in questa fascia. Quindi se da un lato la soglia utilizzata nel precedente ciclo include ancora imprese troppo deboli, innalzare troppo i criteri di selezione rischierebbe di penalizzare una parte delle imprese in grado di portare a termine il progetto con successo.

### Esiti dei progetti e classi di CS

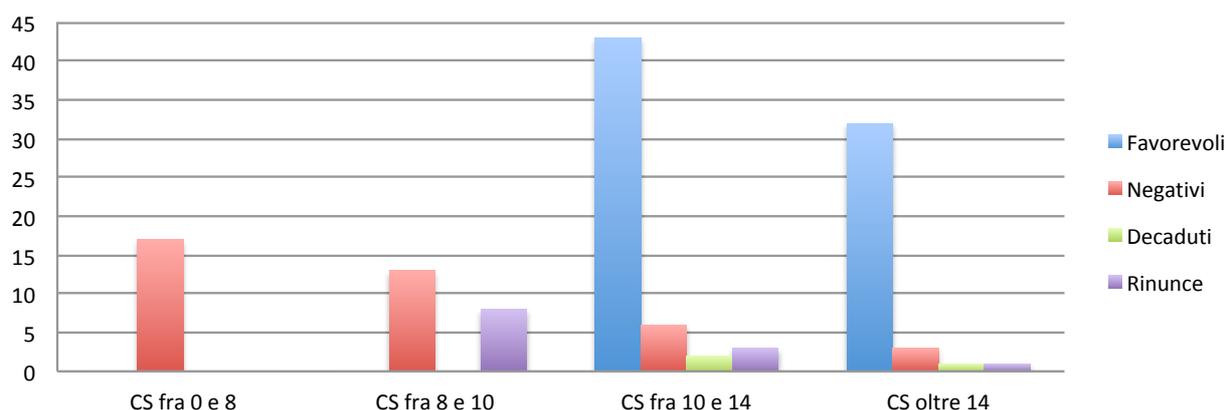


Figura 7: Confronto fra esito delle domande di progetto rispetto al Credit Scoring calcolato con i criteri pre-2018.

Sarebbe interessante anche capire come la criticità di cui sopra correla con la dimensione dell'azienda, così come se l'intervento del FRIM abbia avuto un impatto positivo sulle imprese finanziate, per esempio producendo un miglioramento del CS e quindi una migliore prospettiva di accesso al credito, ma non sono disponibili dati a riguardo.

In ogni caso la Regione aveva già intrapreso un lavoro di revisione dei criteri di calcolo del *Credit Scoring*, sia dopo aver verificato le casistiche delle varie imprese (ad esempio l'esistenza di soggetti con un basso profilo di rischio che non sono poi stati in grado di restituire l'importo finanziato), sia in conseguenza del cambiamento di alcune normative. Sono quindi stati modificati sia i tipi di punteggi assegnati, sia il tipo di garanzia associato a ciascuna classe di rischio.

La nuova “Metodologia Standard di Valutazione del Rischio” è stata enunciata dalla Giunta Regionale con delibera XI/675 del 24/10/2018 e consiste di due parametri, lo “scoring economico finanziario”, e l’“analisi andamentale”.

Lo *scoring* economico finanziario si basa sui dati di bilancio del biennio precedente ed è ottenuto sommando 6 indicatori di bilancio (quali ad esempio il rapporto tra il Patrimonio Netto e il Capitale Investito, o il rapporto fra Risultato Operativo e Capitale Investito), ciascuno con valori compresi fra 0 e 3, per un totale variabile fra 0 e 18.

L’analisi andamentale invece tiene conto di come viene gestito il debito, di eventi pregiudizievoli o elementi negativi che abbiano caratterizzato la vita dell’impresa (come ad esempi sconfini rilevanti in centrale rischi, fallimenti, ipoteche, insoluti, etc.); per ciascun dato emerso in questa analisi il punteggio dello *scoring* economico finanziario viene diminuito di alcuni punti, fino eventualmente ad essere azzerato.

In base al punteggio di *Credit Scoring* risultante da questo doppio processo, prima additivo e poi sottrattivo, vengono definite quattro classi di rischio:

- Per un CS inferiore a 8 il progetto non è ammissibile al finanziamento
- Per un CS fra 8 e 10 è richiesta una garanzia per un importo pari al 100% del valore del finanziamento concesso.
- Per un CS fra 10 e 14 è richiesta una garanzia per un importo pari al 50% del valore del finanziamento concesso.
- Per un CS superiore a 14 non viene richiesta nessuna garanzia.

Sopra un certo livello di rischio anche l’importo finanziabile massimo viene espresso in frazioni dell’importo richiesto, e per le startup, per cui non esistono dati storici, i parametri vengono calcolati sulla base dei documenti prospettici.

Per quanto riguarda il tipo di garanzia, sono previste ovviamente le fidejussioni bancarie, ma sono ammesse anche quelle di tipo assicurativo e quelle emesse da intermediari finanziari iscritti ad apposito albo; valgono inoltre a garanzia anche *cash collateral*, pegni su titoli ed in determinati casi ipoteche.

In effetti uno dei problemi rilevati è che non sempre le fidejussioni bancarie venivano concesse o avevano prezzi troppo elevati per le imprese; d’altronde gli enti assicurativi coprono in genere periodi meno lunghi (mentre non è possibile mettere una data di scadenza per la garanzia, dovendo essa restare in vigore fino alla restituzione del finanziamento e per ulteriori 6 mesi per coprire eventuali contenziosi), e si muovono con fatica a livello europeo.

Nel complesso quindi le modifiche apportate ai criteri di calcolo del *Credit Scoring* e alle conseguenti implicazioni sulle garanzie richieste costituiscono un ulteriore passo avanti verso il raggiungimento degli obiettivi del FRIM FESR; esse infatti tengono conto del quadro emerso durante il ciclo in corso, e sono volte a migliorare l’inclusività nei confronti delle piccole imprese e al tempo stesso tutelare il più possibile la Regione da sofferenze e inadempienze.

### 3.6 **Analisi di sofferenze, rinunce e decadenze**

Finlombarda segnala che a giugno 2018 cinque pratiche erano in sofferenza. Il bando prevede che alla prima rata non pagata sia inviato un sollecito all’impresa, e che alla seconda parta la procedura di decadenza del progetto. A ottobre 2018 tre delle cinque pratiche erano effettivamente decadute, mentre per due la situazione era ancora in sospeso.

Dodici progetti sono stati invece oggetto di rinuncia da parte delle stesse imprese.

Otto di questi avevano ricevuto un basso punteggio di CS. In alcuni casi probabilmente le imprese non sono riuscite (o non hanno voluto) attivare la fideiussione richiesta. In altri, avendo visto ridurre di molto il livello di finanziamento concesso in conseguenza del basso CS, hanno verosimilmente preferito non proseguire nell’operazione.

Dei progetti con un CS più alto, in un caso l’impresa aveva programmato l’ingresso di investitori, che invece non sono stati trovati e quindi l’intero progetto è stato abbandonato.

In altri due casi infine si è verificata una insostenibilità del quadro delle spese in corso di rendicontazione rispetto alle regole del bando. Ad esempio le spese di personale non possono superare il 50% delle spese ammissibili; se non sono state attivate delle consulenze esterne inizialmente previste l’assenza di questa voce di spesa ha fatto salire la quota legata al personale oltre la soglia, con conseguente rinuncia per impossibilità di rendicontare in maniera conforme.

Come già menzionato in precedenza, la scelta di porre un limite alle spese di personale è voluta e mirata a selezionare progetti di innovazione industriale e non di ricerca. Non si ravvisano quindi criticità legate ai casi di rinuncia.

### 3.7 Analisi della capacità di raggiungere le imprese

La Linea di intervento è stata attuata tramite procedimento valutativo a sportello, le imprese potevano quindi applicare in qualsiasi momento sino ad esaurimento della dotazione finanziaria.

Si è trattato del primo bando gestito interamente in maniera digitale: le imprese hanno dovuto presentare domanda obbligatoriamente in forma elettronica tramite la piattaforma SiAge, ed i valutatori hanno caricato le loro valutazioni direttamente sul sistema.

L'implementazione della procedura è articolata fra Regione Lombardia e Finlombarda, in particolare gli atti formali e le delibere sono competenza della Regione mentre Finlombarda si occupa della gestione, degli esiti delle istruttorie e dell'erogazione dei finanziamenti.

Il Bando prevede per il ciclo in corso uno stanziamento di 30 milioni di Euro. Quando la somma dei finanziamenti richiesti dalle imprese raggiunge un importo pari ai fondi stanziati complessivamente lo sportello digitale non accetta più domande. Questa condizione si è verificata la prima volta dopo un anno e mezzo dal lancio dell'iniziativa.

Durante la fase di istruttoria però i finanziamenti effettivamente concessi vengono in genere ridotti rispetto alle richieste, liberando nuovamente delle risorse; lo sportello viene quindi riaperto per accogliere nuove domande fino a raggiungere di nuovo il tetto dei fondi disponibili.

Nel corso del tempo la riapertura del bando si è verificata due volte. Il fatto che in tutti i casi le domande abbiano saturato le disponibilità finanziarie è un chiaro indice del fatto che la misura intercetta un bisogno reale delle imprese.

Nella fase di concessione erano stati dunque allocati 28,5 milioni di Euro (lo stanziamento per il bando include anche il compenso per Finlombarda, che non supera comunque l'8% del totale); a seguito di rinunce e ridetermine i fondi effettivamente erogati a settembre 2018 ammontavano a 19,4 milioni.

Al netto di spese bancarie, impegni per pratiche deliberate e compensi per Finlombarda, e aggiungendo comunque gli interessi già maturati e circa 3 milioni di rientri di capitale già avvenuti (ricordiamo che il finanziamento non è a fondo perduto, ma a un tasso agevolato dello 0.5% con rientro a 24 mesi), restano quindi disponibili 8,8 milioni di Euro.

Per completare il quadro va ricordato il fatto che ad oggi cinque pratiche sono andate in sofferenza, con 3 di queste già decadute dal finanziamento.

E' importante infine notare il carattere *revolving* della misura, quindi i capitali rientrati, nonché tutti gli eventuali risparmi generati, vengono reinvestiti in un nuovo ciclo di finanziamenti oppure in altri strumenti di supporto.

Si può quindi concludere che, a fronte dei fondi disponibili e compatibilmente con i tempi necessari alle varie fasi dell'iter burocratico, la misura sia riuscita a intercettare un numero commisurato di imprese. D'altro canto le domande totali ricevute negli anni sono 129 e ci si chiede se questo dato riassume tutto il bacino potenziale di PMI che potrebbero beneficiare dello strumento. Sicuramente una velocizzazione dei tempi di istruttoria e rendicontazione permetterebbe un turn over più rapido e quindi di finanziare un maggior numero di imprese.

Per quanto riguarda invece la capacità di raggiungere tutti i soggetti potenzialmente interessati, almeno a livello informativo delle opportunità disponibili, è opportuno analizzare le attività di comunicazione effettuate negli anni.

Il primo dato emerso dal confronto con Finlombarda è che la promozione è stata più intensa nel corso del 2015, anno di lancio dell'iniziativa. Essa è avvenuta lungo tre direzioni principali:

- i canali standard dell'Ente (sito web, newsletter, guida alle agevolazioni presente sul sito)
- la partecipazione a eventi, sia non dedicati ma di grande richiamo, come la fiera SMAU, sia mirati come il tour di incontri specifici sugli strumenti POR lanciato negli ultimi anni, e sostenuto anche dalle associazioni di categoria
- comunicati stampa su giornali generalisti e specialistici, nazionali e locali.

In parallelo ovviamente è stato garantito il sostegno informativo *on demand* tramite apposito sportello.

L'analisi della documentazione esistente indica che la comunicazione effettuata è da ritenersi adeguata; per contro un potenziale elemento di criticità sottolineato anche da Finlombarda è che la maggior parte delle PMI hanno come punto di accesso anche informativo i consulenti in materia di finanziamenti. Sarebbe auspicabile per il futuro una maggiore sensibilizzazione diretta delle imprese rispetto ai benefici derivanti dai vari strumenti Regionali.

## 4 Sintesi volta al supporto del Policy Making

Il giudizio complessivo sulla misura è **molto positivo**: le imprese hanno sicuramente apprezzato l'intervento, mirato agli specifici bisogni in tema di innovazione delle MPMI, e in questo senso lo strumento ha raggiunto i suoi obiettivi in relazione al target di riferimento; il numero e la tipologia di soggetti intercettati sembrano poi adeguati in rapporto ai fondi stanziati, anche se probabilmente un iter un po' più snello avrebbe permesso di allargare ulteriormente la platea dei beneficiari.

Le analisi condotte durante il processo di valutazione permettono di trarre alcuni suggerimenti per il prossimo ciclo di finanziamenti, volti a valorizzare al meglio i risultati positivi ottenuti finora e aumentare ancora di più l'impatto positivo sul tessuto imprenditoriale.

Per quanto riguarda il **target di settore**, l'analisi della distribuzione sui codici Ateco e sulle S3 ha evidenziato come il manifatturiero avanzato sia ben rappresentato, come del resto prevedibile dato il focus dell'intervento, mentre altre S3 siano meno presenti, con delle criticità a livello di "sopravvivenza" (decadenza e rinunce) in particolar modo per l'Industria della Salute. Si aprono quindi due strade per il ciclo futuro: concentrare gli sforzi solo su alcune aree, rimuovendo dai possibili beneficiari quei settori che non hanno mostrato di esprimere una progettualità sufficiente, assumendo ovviamente che questi ultimi verranno intercettati da altre linee di intervento più mirate, in linea del resto con il progetto di policy mix in atto e di cui il FRIM è solo un componente; alternativamente si può mantenere l'attuale spettro di ambiti ammissibili o anche allargare ulteriormente il target a tutte le MPMI, ma vanno messe in atto iniziative, ad esempio di comunicazione, che permettano a tutti i segmenti di usufruire al meglio dello strumento.

Disomogeneità sono emerse anche a livello di **distribuzione geografica**: anche se i numeri delle domande provenienti da ciascuna provincia Lombarda sono tutto sommato proporzionali al numero di imprese presenti sui territori, il rate di successo e buon esito dei progetti varia invece sensibilmente. Andrebbe quindi compreso meglio il motivo di questa differenza; se per esempio, come ipotizzato, ciò fosse da mettere in relazione alla diversa competenza dei consulenti cui le PMI si appoggiano, si potrebbero mettere in campo delle azioni di formazione mirata, oppure stabilire dei contatti più diretti con le imprese, o condividere le *best practices* messe in atto dai soggetti più performanti.

Andando ad analizzare invece i **criteri di selezione e i vincoli** imposti dal bando, per verificare che la necessaria selezione riesca comunque a intercettare tutte le imprese meritevoli, la criticità maggiore è potenzialmente legata alla richiesta di fidejussione a fronte di un basso punteggio di *credit scoring*, richiesta che potrebbe escludere proprio le aziende maggiormente bisognose di un intervento pubblico. D'altronde la casistica storica mostra la necessità di un meccanismo del genere; la Regione ha già intrapreso e portato a termine un processo di revisione dei parametri del CS e delle tipologie di garanzie attivabili proprio al fine di trovare il corretto equilibrio.

Le richieste provenienti da alcune imprese di ridurre sia la soglia di finanziamento minimo di 100.000 Euro che il tasso di finanziamento agevolato, attualmente allo 0,5%, non sembrano giustificate a fronte delle finalità del Bando di promuovere investimenti in innovazione da parte delle PMI che siano proattivi e di una certa rilevanza.

Anche l'analisi dei casi di rinuncia e decadenza (che comunque sono già molto diminuiti rispetto alla precedente edizione del FRIM FESR, segno che le revisioni attuate hanno ottenuto il loro effetto) non hanno evidenziato motivi per modificare le procedure del bando, almeno se si danno per assunti gli obiettivi di policy che questo si prefigge.

In conclusione quindi la versione attuale di criteri selettivi e vincoli sembra rappresentare un **corretto compromesso** per massimizzare l'inclusività nei confronti delle PMI, promuovere progetti di rinnovo industriale e al tempo stesso tutelare il più possibile la Regione da inadempienze di varia natura. L'unica indicazione è di rendere più incisivi i controlli in itinere e ex-post, per intervenire tempestivamente su situazioni problematiche, e per verificare che l'intervento abbia generato un effetto leva o abbia migliorato la situazione anche creditizia dell'azienda.

L'aspetto che forse necessita di maggiore attenzione è quello dell'**iter burocratico**. Sicuramente sono già in corso una serie di azioni volte a efficientare la gestione, a semplificare le procedure, e a rendere più chiara possibile l'informazione sulle regole di implementazione. E' necessario comunque continuare in questa direzione, per esempio limitando le richieste di certificazioni allo stretto necessario, rendendo più *user-friendly* la piattaforma SiAge, e migliorando la comprensione delle regole di rendicontazione – e della loro necessità - da parte dei beneficiari.

Altre iniziative che potrebbero contribuire allo snellimento burocratico sono per esempio la condivisione fra PMI di *best practices* e casi di successo riguardo l'accesso al credito, oppure il monitoraggio tramite la piattaforma web del quadro di avanzamento dei progetti presentati.

Un aspetto collegato è quello delle **tempistiche**. Infatti una semplificazione burocratica, unita a una nuova modalità di certificazione delle spese, permetterebbe di ridurre sensibilmente i tempi di implementazione (istruttoria, rendicontazione e erogazione del finanziamento) dell'intervento, con evidenti benefici in termini di *effort* sia per le imprese che per la stessa amministrazione Regionale. In aggiunta, dato il carattere *revolving* della misura, riuscire a velocizzare i tempi permetterebbe anche di liberare più rapidamente risorse da reinvestire in nuovi progetti.

Infine, le attività informative e di **comunicazione** volte a far conoscere il bando e le sue regole sono adeguate ma è opportuno proseguire nelle occasioni di scambio e dialogo diretto tra pubblica amministrazione e *stakeholders*. Ad oggi infatti le imprese si appoggiano in larga misura a consulenti esterni per la gestione dei finanziamenti e se questa intermediazione è utile per gli aspetti operativi, rischia però di filtrare la percezione delle imprese rispetto agli obiettivi di medio termine delle *policy* e al gran lavoro di *set up* svolto dalla Regione. Si suggeriscono quindi eventi mirati per aumentare nelle imprese la **consapevolezza** rispetto agli obiettivi e alle opportunità offerti dagli strumenti Regionali, e per dare all'amministrazione un riscontro immediato sulle esigenze degli *stakeholder*.