



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Missione valutativa

“Le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombarda”

Relazione finale

Relatori Cons. Iolanda Nanni e Claudio Pedrazzini

- 1. Gli scopi conoscitivi della missione valutativa**
- 2. Le principali evidenze emerse**
- 3. Le indicazioni di policy e le osservazioni del CPCV**
- 4. Le proposte**



Approvato all'unanimità nella seduta del 6 luglio 2017

Nell'ambito delle attività assegnategli per l'esercizio della funzione consiliare di controllo e valutazione, il Comitato Paritetico ha avviato, d'intesa con la IV Commissione consiliare Attività produttive e Occupazione, una missione valutativa sulle misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombarda.

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio ne ha approvato il progetto con deliberazione n. 154 del 9 maggio 2016 e ne ha affidato lo svolgimento a Éupolis Lombardia.

Il Comitato ha esaminato i risultati della missione nelle sedute del 22 giugno 2017 e del 6 luglio 2017. Questa Relazione ne sintetizza gli esiti principali e formula proposte per promuovere il migliore utilizzo delle conoscenze acquisite.

1. Gli scopi conoscitivi della missione valutativa

La missione valutativa è stata avviata con l'intento di offrire un contributo conoscitivo al Consiglio regionale riguardo alle politiche di sostegno alle imprese che la Regione affida alla gestione di Finlombarda S.p.A., la Finanziaria per lo Sviluppo della Lombardia nata nel 1971 e dal 2006 società pubblica interamente partecipata da Regione Lombardia.

Sulla base dei bisogni conoscitivi espressi dalla IV Commissione, la missione valutativa ha osservato il quinquennio 2011-2015 e si è posta tre obiettivi principali: a) approfondire il ruolo di Finlombarda ed il suo concorso alla gestione della finanza agevolata per le imprese lombarde; b) conoscere gli esiti degli interventi gestiti; c) misurare l'efficacia del sostegno regionale alle imprese. Lo studio svolto ha restituito le conoscenze che seguono.

2. Le principali evidenze emerse

A) Il ruolo di Finlombarda nel sostegno alle imprese lombarde.

Per la molteplicità di strumenti utilizzati e gli ambiti di intervento in cui agiscono, le politiche di finanza agevolata rivestono un carattere di significativa complessità che ha indotto quasi tutte le regioni ad avvalersi dell'apporto di apposite Finanziarie regionali. In Lombardia, Finlombarda fornisce assistenza e consulenza nella progettazione e realizzazione delle misure di aiuto, gestisce direttamente gli interventi regionali inclusi gli aspetti procedurali di raccolta delle domande delle imprese, verifica dei requisiti di ammissibilità, valutazione della solidità patrimoniale e delle prospettive reddituali e, per alcune misure, della validità dei progetti di investimento. I settori su cui la Finanziaria regionale interviene sono numerosi (attrattività territoriale, avvio d'impresa, cluster e reti, internazionalizzazione, innovazione, sviluppo e crescita dimensionale, tra gli altri) e altrettanto numerosi sono gli strumenti da applicare in base alle scelte regionali, come ad esempio finanziamenti agevolati, garanzie, contributi a fondo perduto, in conto interessi, in conto esercizio. All'attività di consulenza, progettazione e gestione degli interventi regionali si associa infine la gestione dei fondi, delle erogazioni e degli incassi. Seconda finanziaria regionale a livello nazionale per entità di risorse gestite (dopo Finpiemonte) Finlombarda presenta un *cost-income ratio*¹ medio

¹ Il cost income ratio è dato dal rapporto fra i costi operativi (per personale, servizi ed altri costi amministrativi ed operativi) ed il Margine di intermediazione. È uno dei principali indicatori dell'efficienza gestionale delle banche: minore è il valore espresso da tale indicatore, maggiore è l'efficienza.

nell'ultimo biennio (2014-2016) pari al 73,4%, non superiore a quello di altre finanziarie regionali comparabili, che la ricerca definisce espressione di buone condizioni di efficienza economica.

B) Le misure gestite da Finlombarda e i loro esiti nel periodo 2011-2015

Quali strumenti a disposizione delle imprese? Selezionando, in accordo all'oggetto della missione, i soli interventi di finanza agevolata destinati alle imprese, lo studio osserva 28 misure regionali: 9 sono interventi di finanziamento², 7 di contributi in conto interessi, 6 di cofinanziamento, 2 di garanzia. Metà di questi interventi sono volti a favorire (i) lo sviluppo e la crescita dimensionale e (ii) ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico (7 misure per ciascuno dei due ambiti).

Quali risorse a disposizione? Il quadro complessivo delle risorse a disposizione per finanziare le misure regionali è risultato di difficile ricostruzione per più di un motivo: (i) nel periodo considerato era presente il saldo contabile di misure avviate in precedenza al quinquennio 2011-2015, (ii) alla dotazione iniziale degli interventi si sono aggiunti nel tempo rimodulazioni dei fondi e trasferimenti tra fondi, (iii) sono presenti fondi rotativi che comportano il fenomeno dei rientri. Complessivamente la missione valutativa per le misure considerate restituisce il seguente quadro:

- nel 2010 le risorse assegnate ammontavano a 289,5 milioni di euro, con i finanziamenti maggiori assegnati allo sviluppo e crescita dimensionale (149 milioni di euro) e a ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico (77 milioni);
- nel periodo 2011-2015 le disponibilità contabili hanno ricevuto incrementi per 353 milioni;
- nello stesso periodo sono state erogate risorse alle imprese pari a circa 385 milioni di euro;
- al 31/12/2015 risultano giacenti risorse per circa 217 milioni, principalmente allocati su misure di finanziamento (41%) e cofinanziamento (25%).

Quante domande sono pervenute dalle imprese? Finlombarda ha gestito complessivamente 12.224 domande a valere sulle misure esaminate, di cui il 62% approvate e liquidate, 11% approvate e non ancora liquidate, e in lavorazione nel 6% dei casi. Ne sono state respinte circa il 17% e revocate il 2%, mentre i casi di rinuncia sono inferiori all'1%.

Domande e incidenza delle erogazioni effettuate, erogazioni deliberate, istruttorie con esiti negativi, rinunce ed altro
(Tavola 3 del Rapporto finale della Missione valutativa)

Tipologia misura	Totale		Status							TOTALE
	domande	Incidenza	Approvate e liquidate	Approvate e non ancora erogate	Respite	Rinunce	Revocate	da classificare	Presentate (in lavorazione)	
Finanziamento	1.899	15,5%	27,3%	10,6%	52,6%	1,3%	2,2%	0,0%	6,0%	100,0%
Cofinanziamento	3.120	25,5%	46,4%	13,2%	28,8%	1,7%	6,3%	0,0%	3,7%	100,0%
Art.72 ^	771	6,3%	54,3%	29,7%	8,2%	1,2%	1,6%	0,0%	5,1%	100,0%
Contributo in conto interessi	6.434	52,6%	81,2%	7,5%	1,4%	0,2%	0,2%	2,6%	6,9%	100,0%
TOTALE	12.224	100,0%	62,2%	10,8%	16,8%	0,8%	2,1%	1,4%	5,8%	100,0%

[^] Art.72 : Agevolazione in cui viene concesso un quota di Finanziamento e una quota di contributo

Fonte: rielaborazioni su dati Finlombarda, controllo di gestione

Il mancato accoglimento delle domande non dipende da risorse indisponibili ma il più delle volte dalla mancanza dei requisiti di ammissione richiesti dai bandi, una circostanza che riguarda in particolare gli interventi per favorire la nascita di nuove imprese. Osservate per tipologia di

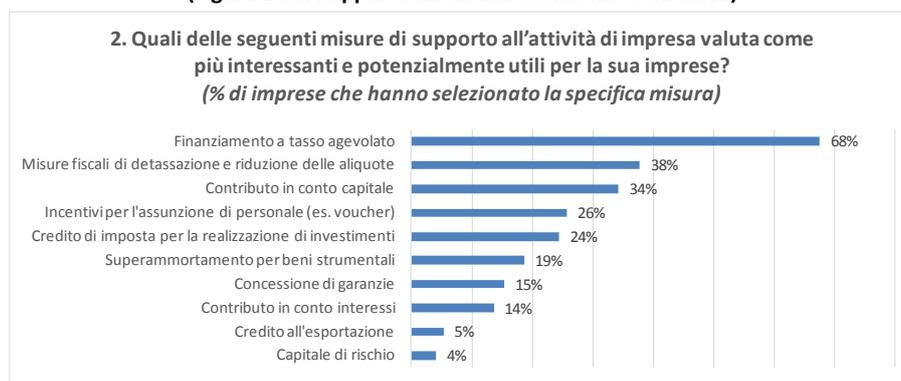
² Una delle misure analizzate (Frim Fesr) prevede sia il cofinanziamento che il finanziamento.

strumento offerto, risulta respinto il 53% di domande di finanziamento e il 29% di quelle richiedenti un cofinanziamento.

Quante e quali imprese fruiscono degli aiuti? Le domande ricevute provengono da circa 12mila imprese (sono presenti casi di domande multiple) che corrispondono all'1,5% delle imprese lombarde. Le erogazioni hanno riguardato oltre 7mila imprese nella maggior parte dei casi di micro e piccola dimensione (rispettivamente 2711 e 1827), per oltre la metà dislocate in tre territori: Brescia (19%), Bergamo (18%) e Milano (14,5%) e attive al 40% nel settore industria e al 26% nel settore agricolo. Non è stato invece possibile tracciare un profilo delle imprese escluse, come richiesto dalla missione valutativa, perché i dati non sono disponibili, così come indisponibile è risultato il rating attribuito da Finlombarda al merito creditizio delle imprese e, ove richiesto dal bando, al business plan.

Che cosa chiedono le imprese? Esaminando le domande pervenute, le richieste di agevolazione risultano concentrate sullo strumento del contributo in conto interessi, dove converge il 53% del totale delle domande pervenute, nell'81% dei casi già approvate e liquidate, e che presenta la percentuale più bassa per rinunce, revoche e mancato accoglimento. Attraverso l'analisi di customer satisfaction, a cui ha risposto il 12% delle imprese interpellate, tuttavia, le risposte non coincidono completamente con i dati osservati. Le imprese dichiarano infatti di preferire interventi di finanziamento a tasso agevolato (68%) seguiti da quelli che offrono contributi in conto capitale (34%), con un apprezzamento molto più contenuto per la concessione di garanzie e per i contributi in conto interesse (15 e 14% rispettivamente), misura – quest'ultima – dove si concentra invece oltre la metà della domanda espressa.

Misure a supporto dell'attività di impresa più interessanti e potenzialmente utili (% imprese)
(Figura 2 del Rapporto finale della Missione Valutativa)



Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su risposte indagine

La stessa analisi ha permesso di rilevare come le imprese autovalutino i propri punti di debolezza, riconosciuti principalmente nel grado di innovatività dell'azienda (68%), nella difficoltà di accesso al credito (48%), nella collaborazione con altre imprese (43%).

Come giudicano gli interventi? Lo studio ha rilevato complessivamente un 85% di giudizi positivi sia sull'entità dell'aiuto sia sulla chiarezza dei bandi; una positività di giudizio che si riduce, pur restando maggioritaria, con riguardo al tempo necessario a conoscere gli esiti delle domande e all'onere documentale richiesto per ottenere l'agevolazione.

Gli aiuti regionali per politiche industriali. In ultimo, la missione valutativa permette di riepilogare per politiche industriali l'impiego degli aiuti regionali e le risorse che al termine del periodo di osservazione risultano non utilizzate, e quindi disponibili: le erogazioni, per un ammontare complessivo di 385 milioni di euro, hanno riguardato al 73% interventi per favorire sviluppo e crescita dimensionale, al 14% misure per sostenere la ricerca e l'innovazione. In quest'ultimo ambito – che le imprese interpellate identificavano come il maggior punto di debolezza - giace la maggior quota di disponibilità contabile al 31/12/2015.

Riepilogo delle erogazioni 2011-2015 e delle disponibilità al 31/12/2015 per politiche industriali (euro)

politiche industriali	erogazioni 2011-2015	disponibilità contabile del fondo al 31/12/2015
sviluppo e crescita dimensionale	281.556.294	37.811.320
ricerca e innovazione	55.782.385	62.103.371
avvio d'impresa	21.761.338	38.258.102
capitale circolante	12.911.102	25.601.713
internazionalizzazione	6.753.977	15.634.834
attrattività territoriale	4.639.197	7.997.005
cluster e reti	1.443.167	1.859.049
garanzia Made in Lombardy e garanzia Jeremie FESR	-	27.930.842
totale	384.847.460	217.196.236

C) L'efficacia delle misure regionali

Il Gruppo di ricerca ha rilevato alcune criticità per valutare l'efficacia delle misure regionali, come l'alto numero di interventi che rende disponibili campioni troppo esigui per ottenere una significatività statistica, un orizzonte temporale limitato ad osservare le conseguenze degli interventi, il periodo di valutazione (2014-2015) connotato da condizioni di credito mutate, sia per l'abbassamento dei tassi di interesse sia per la ripresa dell'offerta di credito da parte del sistema bancario. La stima degli effetti ha preso in esame in particolare il FRIM 2011 per valutarne l'efficacia sia per la produttività dell'azienda sia sull'occupazione prodotta. Il confronto tra imprese beneficiarie della misura e un campione di imprese che avevano fatto domanda senza fruire dell'agevolazione non ha mostrato differenze apprezzabili, ma le criticità di analisi sopra richiamate impediscono di ritenere conclusive le risultanze ottenute. Un'analisi qualitativa svolta su un campione di imprese beneficiarie, tesa ad indagare altri effetti associati alla misura quali modifiche organizzative e comportamentali dell'impresa, mostrerebbe che la misura FRIM rafforza la capacità di resistere alla crisi e rafforza la posizione competitiva sul mercato, seppure l'addizionalità della misura risulti piuttosto limitata in quanto gli imprenditori avrebbero comunque effettuato l'investimento.

Risultati meno ambigui circa l'efficacia delle misure indagate potrebbero ottenersi con un anno ulteriore di osservazione e con l'aggregazione di misure omogenee per disporre di campioni più ampi, anche da articolare in sottocampioni significativi per stimare gli effetti secondo le diverse tipologie di impresa.

3. Le indicazioni di policy e le osservazioni del CPCV.

La missione valutativa ha fornito conoscenze importanti sulle azioni regionali di sostegno alle imprese, affidate alla gestione di Finlombarda. Dalla ricostruzione svolta per il periodo di

osservazione emerge un quadro ricco di strumenti di intervento che interessano un ampio spettro di politiche industriali. Risulta inoltre una flessione delle domande delle imprese nell'ultimo biennio del periodo osservato e uno spazio di miglioramento possibile per affinare e rendere le misure più rispondenti alle attuali esigenze delle imprese.

Le indicazioni di policy che concludono la missione valutativa suggeriscono di:

- (i) contenere la frammentarietà e discontinuità degli interventi di aiuto, concentrando i fondi regionali su misure stabili nel tempo, per permettere alle imprese di apprendere, conoscere e utilizzare gli strumenti messi a disposizione;
- (ii) adeguare la tipologia di aiuti offerti alle mutate condizioni del mercato creditizio, anche tenendo in considerazione le misure nazionali accessibili alle imprese per agire in complementarità e sinergia con l'offerta statale, per non bloccare risorse in ambiti di minor interesse o utilità per le imprese;
- (iii) effettuare un monitoraggio più stretto sull'andamento delle domande e degli effettivi impieghi dei fondi per evitare l'elevata giacenza di risorse inutilizzate;
- (iv) comunicare in modo più efficace le misure agevolative;
- (v) dotarsi di un sistema informativo più performante per quanto riguarda la gestione delle domande.

Il CPCV, considerando quanto emerso dalla missione valutativa anche in sede di presentazione dei risultati a cura del Gruppo di ricerca, condivide le indicazioni di policy proposte ed osserva inoltre quanto segue:

- Seppur con la cautela necessaria per il tasso di risposta ottenuto, le imprese interpellate con l'indagine di customer satisfaction indicano una preferenza per interventi di finanziamento. Su questa modalità di aiuto la Regione ha offerto il maggior numero di misure, sulle quali emerge una scarsa incidenza di domande presentate (16% rispetto al totale delle domande ricevute) ed il più alto grado di domande respinte (53%). Questa osservazione parrebbe rendere opportuno riconsiderare il disegno delle misure offerte su questo strumento, trovando modalità più idonee al fabbisogno delle imprese;
- L'autovalutazione delle imprese rappresenta l'innovazione come l'area di maggior debolezza delle imprese interpellate. Su questo ambito la Regione ha messo a disposizione risorse rilevanti che tuttavia costituiscono la giacenza maggiore alla fine del periodo considerato. Anche in questo caso una riformulazione delle misure parrebbe utile;
- Le imprese escluse dagli aiuti regionali sono principalmente nuove imprese, prive probabilmente dei requisiti di solidità posseduti da altre imprese le quali, invece, potrebbero non aver difficoltà ad ottenere agevolazioni, o sostenerne i costi, presso il mercato del credito. Sulle misure attivate per l'avvio d'impresa, ad esempio, risultano respinte 1188 domande sulle 1840 ricevute (il 65%). Al riguardo sarebbe utile disporre del rating di valutazione eseguito da Finlombarda e valutare se una revisione dei requisiti di ammissione possa ridurre l'esclusione delle nuove imprese, in ragione del loro potenziale concorso allo sviluppo economico del territorio lombardo.

- I dati dimostrano un'alta presenza di imprese che non utilizzano gli aiuti per i quali hanno ottenuto l'ammissione al beneficio: tra le ragioni ipotizzate l'erogazione dei contributi dopo la realizzazione dell'investimento e la completa rendicontazione delle spese sostenute che crea un lag anche di 18 mesi dall'impegno assunto dalla finanziaria regionale in favore dell'impresa. Di fatto il sistema attribuisce all'impresa una sorta di opzione call, che eserciterà a sua discrezione, senza rinunciare esplicitamente per non incorrere nelle penalizzazioni previste per successive richieste di agevolazione, ma congelando risorse anche quando non necessario. Una riconsiderazione di questi aspetti parrebbe opportuna;
- Emergono ancora lacune informative sui destinatari degli interventi, in particolare per le imprese che risultano escluse dalle misure: come più volte raccomandato da questo Comitato risulta urgente dotarsi di strumenti informativi adeguati e prevedere la raccolta e la registrazione di informazioni sulle imprese già in sede di presentazione della domanda. Ciò appare indispensabile per apprendere le caratteristiche di chi, pur chiedendo l'aiuto regionale, non riesce a conseguire l'aiuto offerto e conoscere in quale direzione operare per estendere le agevolazioni a chi, partecipando ai bandi, mostra interesse per le azioni regionali.

4. Le proposte

A conclusione dell'esame della missione valutativa, *Le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombarda*,

il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

1. propone alla IV Commissione consiliare di fare proprie le osservazioni del CPCV e le indicazioni di policy espresse al punto precedente attraverso una Risoluzione, valutando altresì l'opportunità di una modifica legislativa volta ad adeguare gli strumenti previsti dall'art. 2 della Legge Regionale 19 febbraio 2014, n. 11, in particolare gli interventi di facilitazione dell'accesso al credito e le misure di sostegno alla liquidità, in modo da renderli maggiormente rispondenti ai reali fabbisogni delle nuove imprese, nell'ottica di favorire il superamento di tutti quei limiti di finanziamento che ancora oggi riducono il potenziale di crescita delle PMI e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e femminile.
2. propone alla IV Commissione di aggiornare la missione valutativa nel 2018 per verificare e consolidare la valutazione sull'efficacia delle misure, così come suggerito dal Gruppo di ricerca, anche con particolare attenzione agli impatti sulle PMI a prevalente partecipazione giovanile e femminile;

3. determina di inviare le presenti osservazioni al Presidente della Regione e all'Assessore regionale allo Sviluppo Economico, unitamente al Rapporto della missione valutativa.

f.to Il Presidente
Riccardo De Corato

f.to Il Vice Presidente
Carlo Borghetti

Copia informatica di documento analogico