RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

ESAME DELLA RELAZIONE n. 42/2019

"RELAZIONE AL CONSIGLIO SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 11/2014 – IMPRESA LOMBARDIA: PER LA LIBERTÀ D'IMPRESA, IL LAVORO E LA COMPETITIVITÀ E DELLA LEGGE REGIONALE 26/2015 – MANIFATTURA DIFFUSA CREATIVA E TECNOLOGICA 4.0"

Relatori
Consiglieri Manfredi Palmeri e Marco Degli Angeli

1. **L'ambito di competenza del Comitato**
2. **Le principali informazioni emerse**
3. **Le osservazioni e le proposte**

Approvato all'unanimità nella seduta del 31 ottobre 2019

1. L'ambito di competenza del Comitato

Nell'ambito della funzione consiliare di controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione esamina le relazioni con le quali la Giunta regionale o altri soggetti rispondono ad obblighi informativi nei confronti del Consiglio previsti da leggi regionali (art. 109, comma 1, lett. c) Reg.). L'esame di queste relazioni è specifico oggetto di iniziative di collaborazione con le commissioni consiliari e la Giunta regionale (art. 109, comma 2, lett. a) Reg.).

Questo documento riporta l'esito dell'esame condotto dal Comitato Paritetico, nelle sedute del 17 ottobre e del 31 ottobre 2019, sulla Relazione n. 42 che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nell'aprile 2019, in merito all'attuazione di due leggi regionali in favore delle imprese. La relazione risponde alla clausola valutativa introdotta all'art. 10 della l.r. 11/2014 *Impresa Lombardia: per la libertà d'impresa, il lavoro e la competitività* e alla clausola valutativa introdotta all'art. 11 della l.r. 26/2015 *Manifattura Diffusa Creativa e tecnologica 4.0.* Le clausole attribuiscono un mandato alla Giunta affinché, ogni anno, informi il Consiglio sugli esiti progressivamente ottenuti dalle misure attuate per favorire la libertà d'impresa, la competitività del territorio e la diffusione della manifattura innovativa.

2. Le principali informazioni emerse

La Relazione 42 è la terza pervenuta al Consiglio sullo stato di attuazione delle azioni intraprese dalla Regione a sostegno delle imprese lombarde e la seconda che unisce informazioni su quanto attivato per sostenere la manifattura innovativa. Descrive solo alcuni degli interventi attivati, più esplicitamente riferibili al settore manifatturiero e edile, rimandando ad altre relazioni la descrizione di misure avviate in altri settori. Ciò specificando, le premesse indicano come periodo di osservazione gli anni 2017 e 2018, rendicontando bandi oggi chiusi ad eccezione di due misure: una aperta fino a gennaio 2020 ('Al Via'), l'altra appena rinnovata e riformulata ('Credito Adesso').

L'attuale costituisce il secondo esame condotto dal Comitato Paritetico che, a seguito della prima relazione ricevuta nel 2015, ha formulato alcune raccomandazioni tra le quali: (i) il mantenimento di una struttura di rendicontazione per aree comuni alle misure (sviluppo economico, nuova imprenditorialità, internazionalizzazione etc.) con mappatura schematica ma completa delle iniziative regionali; (ii) una contrazione tra i tempi di attuazione e la rendicontazione resa, per correggere tempestivamente le misure se il percorso attuativo lo avesse mostrato opportuno; (iii) un focus sui risultati, non soltanto di gestione, per apprendere e mutuare esperienza da trasferire in altre iniziative.

La lettura della Relazione 42 ha mostrato che, probabilmente per il cambio di Legislatura e il conseguente processo riorganizzativo, queste raccomandazioni sono andate disperse e rimaste disattese: in particolare l'intervallo tra realizzazione delle misure e loro rendicontazione si è dilatato, con una relazione divenuta biennale anziché annuale come richiesto da entrambe le clausole valutative.

Qualche disallineamento anche tra dati raccolti e informazioni rese per le diverse misure ha indotto le strutture tecniche di Giunta e Consiglio a collaborare per una riorganizzazione e

aggiornamento dei contenuti. Il CPCV ha potuto così esaminare: l'aggiornamento di alcune informazioni selezionate, comuni a tutte le misure trattate nella Relazione 42; il loro riordino in una nuova griglia informativa più aderente al modello raccomandato nel 2015; un approfondimento sugli accordi, strumento centrale fra quelli offerti dalla l.r. 11/2014, per considerarne gli esiti in 3 fattispecie implementate.

Di seguito le principali informazioni emerse.

- Le imprese lombarde, potenziali beneficiarie delle misure regionali, erano 961.301 nel 2018, anno conclusosi con un saldo positivo molto contenuto (+695), che assorbe il saldo negativo presente in tutti i territori provinciali, ad eccezione di Milano, Monza Brianza e Como.
- 13 tra le misure descritte nella relazione hanno avuto a disposizione risorse pari a 278 milioni di euro, utilizzate per 194 milioni con un tasso di impiego pari al 70%; hanno attivato investimenti per circa 1 miliardo e 600 milioni di euro.
- Il 76% delle risorse a disposizione proviene dal Por FESR, in via prioritaria dall' Asse III - competitività delle imprese.
- Quasi la metà del totale (134 milioni, il 48%) ha finanziato un'unica misura ('Al Via') che, tuttora aperta, è destinata al sostegno dello sviluppo produttivo delle imprese lombarde; quasi un terzo ha diretto risorse a supporto dell'innovazione con circa 65 milioni di euro; quasi un quinto ha finanziato interventi per facilitare l'accesso al credito (53 milioni, il 19% del totale). Di rilevanza economica complessiva minore le misure per favorire nuova imprenditorialità, cioè la nascita di nuove imprese ed il sostegno nella fase più critica della loro costituzione (16 milioni, il 6%) e quelle per l'internazionalizzazione (11 milioni di euro, il 4% del totale).
- Osservando l'impiego delle dotazioni finanziarie per area si rileva un maggior tasso di utilizzo per le aree Innovazione (84%) e Internazionalizzazione (86%) ed un sottoutilizzo per 'Nuova imprenditorialità' (48%).
- Osservando singolarmente le misure risalta il minore impiego delle risorse allocate per la controgaranzia gratuita concessa alle imprese per il tramite dei Confidi, con un utilizzo fermo a poco più di un terzo ("Controgaranzie", 36%), e per l'intervento in favore delle nuove imprese, che non raggiunge la metà della dotazione di partenza ed è stato chiuso anticipatamente ("Intraprendo", 45%).
- Anche i Rapporti Valutativi del POR FESR per gli anni 2017 e 2018 confermano quanto osservato. Nel commento all'avanzamento della spesa si segnalano infatti complessità procedurali per il Bando "Al Via", rallentamenti, anche a causa di innovazioni normative statali per "Controgaranzie", disallineamenti tra l'elevato numero di domande presentate dalle imprese e la scarsità dei progetti ammessi all'aiuto regionale per "Intraprendo".
- Queste criticità appaiono in corso di superamento nel Rapporto Annuale di Valutazione del 2018, ma secondo i dati aggiornati permane una situazione differenziata tra le misure in commento. Tra i tratti comuni degli interventi regionali con il tasso di utilizzo maggiore, si registra una presenza più importante del contributo a fondo perduto e l'avvio dei bandi in tempi più recenti rispetto alle altre misure.

L'approfondimento condotto sugli accordi prende in esame formule diverse: da quella più tradizionale e collaudata, come l'Accordo di Programma camerale a quelle più recenti e più identificabili come esiti di un avviso pubblico: rivolto principalmente alle imprese, quello per gli Accordi per la competitività; rivolto ai Comuni, quello per gli Accordi per l'attrattività.

- Dell'*Accordo per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo* (Accordo Camerale), giunto alla quarta edizione dal 2006, il CPCV ha potuto apprezzare la stabilità dello strumento favorita da un alto grado di flessibilità e adattabilità ai cambiamenti. La rendicontazione fornita annualmente con puntualità e coerenza strutturale ha permesso confronti tra quanto programmato e quanto realizzato sia tra le singole annualità dell'ultimo accordo (2016-2018) e sia tra ambiti di intervento, mettendo in luce la capacità dello strumento di includere risorse e misure che si definiscono dopo la programmazione, sostenere tempestivamente nuovi bisogni o necessità, ascoltare le imprese e i loro territori di riferimento: è soprattutto l'asse che supporta la competitività dei territori ad attrarre le risorse maggiori e a vantare il grado maggiore di attuazione. Il Piano di Azione del 2019, prima annualità dell'Accordo vigente (2019-2023), programma risorse in crescita e la conferma dello strumento.
- Degli *Accordi per la competitività*, il CPCV ha appreso il buon stato di avanzamento raggiunto dall'avviso pubblico lanciato nel 2014, l'importante rilevanza dell'aiuto regionale ai 31 Accordi approvati, che investono circa 112 milioni di euro in complessi progetti di ricerca e sviluppo, assistiti da circa 35 milioni di cofinanziamento regionale a fondo perduto, oltre ad ulteriori 5 milioni di euro investiti in progetti infrastrutturali sul territorio di cinque enti locali. Dagli accordi per la competitività, nati per dissuadere le imprese a delocalizzare, sono attese le importanti ricadute occupazionali previste nei singoli accordi, con la previsione di riuscire a mantenere circa 14mila posti di lavoro. L'imminenza della conclusione dei progetti e l'importante ritorno informativo sugli esiti dei progetti (risultati, scostamenti, criticità) introdotto come obbligo contrattuale in ogni accordo rende questo strumento un punto focale della prossima rendicontazione.
- Degli *Accordi per l'attrattività*, il CPCV ha appreso ruoli e regole e i primi risultati di processo in esito al Programma AttrACT, lanciato nel 2017 per coinvolgere 70 Comuni in un'azione condivisa con la Regione e il sistema camerale volta ad attrarre investimenti sul territorio regionale superando le barriere che disincentivano gli investitori: i Comuni, ammessi al un contributo a fondo perduto fino all'80% delle spese sostenute, si sarebbero dovuti impegnare a individuare offerte localizzative sul proprio territorio, tra aree edificabili o già edificate, assicurando agli investitori un'importante azione di semplificazione burocratica e di agevolazione economico/fiscale. Hanno partecipato all'avviso 61 Comuni, e a luglio 2019 risultavano ammesse 113 opportunità localizzative, 50 progetti finanziabili, 41 accordi già sottoscritti (9 in fase di sottoscrizione), per oltre 2 milioni di mq complessivi di aree edificabili e 300mila mq di superficie già edificata. Della dotazione totale (circa 10 milioni di euro) a luglio risultavano assegnati circa 4 milioni a fronte di 6 milioni di investimenti programmati dai 41 Comuni sottoscrittori. Anche su

questo strumento, che alla prossima relazione avrà raggiunto uno stadio attuativo più maturo, verterà l'interesse dal CPCV.

3. Le osservazioni e le proposte

Sui risultati delle attività di aggiornamento dei dati, di rielaborazione e di rilettura delle informazioni raccolte per la trattazione della Relazione 42, il CPCV svolge le seguenti riflessioni.

- Risultano attuali, ancora oggi, le raccomandazioni espresse dal CPCV a seguito del primo esame sull'attuazione della lr. 11/2014: si conferma in particolare la necessità di pianificare in anticipo le informazioni utili a rispondere ad una clausola valutativa e di raccoglierle sistematicamente nel tempo. Questo permette di seguirne l'attuazione e poterla riferire ad eventi che potrebbero condizionarne o modificarne il percorso, favorendo un apprendimento difficile quando si dispone soltanto dei soli dati riassuntivi complessivi.
- Questo aspetto richiama anche la necessaria assiduità della rendicontazione, che le clausole valutative stabiliscono annuale, ma che le ultime relazioni pervenute non osservano.
- La scelta di approfondire un aspetto, ad esempio uno strumento, come una tra le formule di aiuto previste dalle leggi regionali a sostegno delle imprese risulta appropriata nel caso di leggi molto ampie, come la l.r. 11/2014, giunte già ad un buon grado di maturità attuativa. Deve però accompagnarsi alla ricostruzione, anche schematica, delle misure messe in campo su alcune dimensioni essenziali e comuni, come quelle proposte per questo esame.
- Tale ricognizione dovrebbe allargarsi al maggior numero di interventi attivati nell'ambito di policy e nel periodo di osservazione stabiliti, evitando se possibile rimandi ad altre e parallele rendicontazioni: il rischio è altrimenti quello di disporre di informazioni frammentarie, talvolta duplicate, spesso poco fruibili e che non aiutano a conoscere l'insieme degli aiuti offerti, su cui distinguere e riconoscere varietà di impiego e differenze di utilità, gradimento, efficacia.
- Alla luce, infine, di alcuni elementi emersi dall'attuazione in corso degli interventi esaminati, il CPCV raccomanda che l'osservazione degli esiti delle misure includa dati (i) sulla domanda espressa dalle imprese in termini di richieste di contributo presentate ed il loro tasso di accoglimento, specificando le ragioni di eventuali distanze da quanto atteso; (ii) le ragioni di un eventuale impiego parziale delle risorse economiche messe a disposizione e (iii) il ritorno informativo sull'efficacia degli interventi e sulle valutazioni dei beneficiari quando i bandi stessi ne dispongono la rilevazione.
- Per la prossima rendicontazione, oltre all'aggiornamento della ricognizione, è atteso un ritorno informativo sugli esiti dell'approfondimento condotto in tema di accordi che includa:
    a. gli esiti dell'attuazione dell'Accordo Camerale per l'anno 2019;
    b. i risultati raggiunti dai progetti realizzati con gli accordi di competitività, anche in termini di ricadute occupazionali, la motivazione di eventuali scostamenti da quanto programmato, i fattori che secondo le imprese incentivano o complicano il raggiungimento dei risultati;

c. le scelte compiute dai Comuni negli accordi per l'attrattività sia per quanto riguarda gli impegni assunti che gli incentivi economici e fiscali applicati anche osservati per territorio e dimensione dell'ente.

Potrà inoltre essere proposto l'approfondimento di un aspetto degli aiuti alle imprese emergente come interessante dalla ricognizione complessiva condotta.

Si ritiene altresì opportuno richiedere alla Giunta regionale di integrare la prossima rendicontazione con:

- un approfondimento sull'attuazione e sui risultati ottenuti dagli interventi attivati per promuovere ed incentivare lo sviluppo della responsabilità sociale d'impresa e per favorire l'ottenimento del rating di legalità da parte delle imprese lombarde, ai sensi della l.r. 11/2014, artt. 3, comma 1, lett. i), e 9, comma 4;
- una integrazione e riorganizzazione delle informazioni idonea a mettere in luce attività svolte e risultati ottenuti dal Garante regionale delle micro, piccole e medie imprese dalla sua istituzione ad oggi, ai sensi della l.r. 11/2014, art. 10, lett. f-bis.

Infine, in considerazione di tutto quanto emerso dall'analisi svolta, il Comitato Paritetico

1. determina di trasmettere gli esiti dell'esame condotto alla IV Commissione quale contributo alla trattazione di propria competenza,
2. determina altresì di trasmettere il documento all'Assessore allo Sviluppo economico quale contributo per il miglioramento delle prossime rendicontazioni.

f.to Il Presidente
Barbara Mazzali

f.to Il Vice Presidente
Marco Degli Angeli

Copia informatica di documento analogico