

**LOTTO 3 – PROGRAMMA OPERATIVO DELLA REGIONE TOSCANA  
RELATIVO ALL’OBIETTIVO INVESTIMENTI A FAVORE DELLA  
CRESCITA E DELL’OCCUPAZIONE 2014-2020 DEL FONDO  
EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE (FESR)**

**(CIG 6989241820 CUP D11E15000530007)**

**Rapporto di valutazione annuale connesso alla  
sorveglianza - anno 2021**

**ECOTER srl / RESCO scarl**

**31 luglio 2021**

## Sommario

<b>1</b>	<b>Executive Summary (in italiano e in inglese)</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Presentazione del Rapporto</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Specificazione della domanda valutativa</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Metodologia utilizzata</b> .....	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori finanziari, di risultato e di output e livelli di avvicinamento ai target del Programma</b> .....	<b>12</b>
5.1	<i>Emergenza sanitaria e risposte del Programma nel 2020</i> .....	12
5.1.1	Emergenza sanitaria e primi principali effetti sull'economia Toscana.....	12
5.1.2	Iniziative comunitarie, nazionali e regionali e risposte del POR FESR al Covid-19 .....	14
5.2	<i>Quadro di attuazione generale del Programma</i> .....	20
5.3	<i>Asse 1- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione</i> .....	29
5.3.1	Quadro di attuazione finanziario e procedurale.....	31
5.3.2	Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output .....	40
5.4	<i>Asse 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime</i> .....	51
5.4.1	Quadro di attuazione finanziario e procedurale.....	52
5.4.2	Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output .....	58
5.5	<i>Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI</i> .....	66
5.5.1	Quadro di attuazione finanziario e procedurale.....	68
5.5.2	Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output .....	79
5.6	<i>Asse 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori</i> .....	93
5.6.1	Quadro di attuazione finanziario e procedurale.....	96
5.6.2	Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output .....	102
5.7	<i>Asse 5 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse</i> .....	112
5.7.1	Quadro di attuazione finanziario e procedurale.....	113
5.7.2	Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output .....	117
5.8	<i>Asse 6 - Urbano</i> .....	121
5.8.1	Quadro di attuazione finanziario e procedurale.....	123
5.8.2	Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output .....	131
<b>6</b>	<b>Conclusioni e raccomandazioni</b> .....	<b>140</b>
<b>7</b>	<b>Approfondimento “una tantum”: analisi e valutazione d’insieme delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19</b> .....	<b>145</b>
7.1	<i>Misure di flessibilità e semplificazione nella gestione delle Azioni e dei progetti del POR, per contenere i danni economici causati dal Covid-19</i> .....	145
7.2	<i>Nuovi bandi pubblici del POR per la concessione di agevolazioni per contrastare i danni Covid-19</i>	

- 7.3 *Stato di attuazione dei bandi finalizzati a contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica Covid-19* 150
- 7.4 *Principali problematiche gestionali connesse all'implementazione delle Azioni e dei bandi Covid-19* 155

**ALLEGATO 1 – Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche in relazione all'emergenza Covid-19. Questionario semi-strutturato rivolto a AdG / RdA / RdG ..... 162**

# 1 Executive Summary (in italiano e in inglese)

## ITALIANO

### BREVE DESCRIZIONE DEL PROGRAMMA

Il **POR FESR TOSCANA 2014-2020 - Obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione** contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione Europea (UE) per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale, che costituiscono gli obiettivi generali in direzione dei quali devono agire tutti i Programmi Operativi Regionali (POR) finanziati con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Nel corso del 2020 il Programma è stato oggetto di due modifiche, finalizzate a rispondere all'emergenza di Covid-19, che hanno cambiato profondamente l'equilibrio tra i 6 Assi prioritari in cui è articolata strategia del Programma, e conseguentemente, anche il peso dato ai relativi Obiettivi Tematici.

L'attuale quadro finanziario del Programma, complessivamente pari a **779,0 Meuro**, è il seguente:

- **Asse 1.** Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione – **296,2 Meuro (+5,2 Meuro)**
- **Asse 2.** Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime – **50,1 Meuro (-29,5 Meuro)**
- **Asse 3.** Promuovere la competitività delle PMI – **239,8 Meuro (+125,3 Meuro)**
- **Asse 4.** Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori – **93,0 Meuro (-103,7 Meuro)**
- **Asse 5.** Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse – **19,0 Meuro (-10,7 Meuro)**
- **Asse 6.** Asse Urbano – **49,2 Meuro**
- **Asse 7.** Assistenza Tecnica – **31,7 Meuro**

Le riprogrammazioni hanno dunque comportato un aumento netto del budget finanziario disponibile per gli Assi Prioritari 1 e 3, nei quali si concentra quasi il 69% delle risorse, un notevole decremento delle risorse soprattutto dell'Asse 4 e, in misura minore, degli Assi 2 e 5, e di parallele o conseguenti deprogrammazioni di specifiche tipologie di interventi, che inevitabilmente

## ENGLISH

### BRIEF DESCRIPTION OF THE PROGRAMME

*The ERDF OP 2014-2020 of Tuscany - Investment for growth and jobs Goal - contributes to the achievement of the European Union (EU) strategy for smart, sustainable and inclusive growth, and to the economic, social and territorial cohesion, which constitute the general objectives in the direction of which all the Regional Operational Programmes (ROP) financed by the European Regional Development Fund (ERDF) must act.*

*During 2020, the Programme underwent two changes, aimed at responding to the Covid-19 emergency, which profoundly changed the balance between the 6 priority Axes into which the Program strategy is articulated, and consequently, also the weight given to the related Thematic Objectives.*

*The current financial framework of the Programme, totalling 779,0 Meuro, is the following:*

- **Axis 1.** Strengthening research, technological development and innovation – **296,2 Meuro (+5,2 Meuro)**
- **Axis 2.** Improve access to information and communication technologies, as well as the commitment and quality of the same – **50,1 Meuro (-29,5 Meuro)**
- **Axis 3.** Promoting the competitiveness of SMEs – **239,8 Meuro (+125,3 Meuro)**
- **Axis 4.** Supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors – **93,0 Meuro (-103,7 Meuro)**
- **Axis 5.** Preserving and protecting the environment and promoting the efficient use of natural resources – **19,0 Meuro**
- **Axis 6.** Urban Axis – **49,2 Meuro**
- **Axis 7.** Technical Assistance – **31,7 Meuro**

*Therefore, the reprogramming entailed: an increase in the financial budget available for Priority Axes 1 and 3, in which is concentrated about 69% of the resources; a significant decrease in resources especially in Axis 4 and, to a lesser extent, in Axes 2 and 5; simultaneously or as consequence of previous choices, the deprogramming of specific types of interventions, which inevitably affects the*

incidono sulla possibilità di conseguire il disegno strategico originario.

Di particolare rilievo è la completa deprogrammazione dei due Grandi Progetti per la Tramvia di Firenze e per la riconversione del Polo siderurgico di Piombino, e la deprogrammazione degli interventi per la creazione di servizi a supporto della fruizione del patrimonio culturale, complementare alle azioni per la valorizzazione dei grandi attrattori culturali toscani.

### **SCOPO DELLA VALUTAZIONE, DOMANDE E AMBITO DI VALUTAZIONE**

Il principale obiettivo del presente Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza per l'anno 2021 è di analizzare lo stato di avanzamento del Programma per ogni Asse alla fine del 2020, verificando se e in quale misura, durante la fase attuativa, siano stati raggiunti gli obiettivi ipotizzati ex-ante e gli effetti sperati, con un indispensabile approfondimento sulle iniziative di contrasto alla crisi pandemica.

In relazione alle specifiche esigenze espresse dall'Autorità di Gestione (AdG) del Programma e alla interazione con il Responsabile del Coordinamento del Gruppo di Valutazione, la quarta valutazione connessa alla sorveglianza ha lo scopo di rispondere a due domande che in sintesi riguardano:

- l'avanzamento dell'attuazione del Programma al 31 dicembre 2020;
- un "approfondimento tematico" finalizzato ad una prima valutazione di quale è stata la capacità di risposta del Programma all'emergenza sanitaria da Covid-19 e quali implicazioni si sono evidenziate a livello gestionale, nell'attuazione e nel perseguimento dei target attesi del POR FESR 2014-2020.

### **PRINCIPALI RISULTATI, CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

Gli esiti delle valutazioni condotte per la sorveglianza del Programma nel 2020 rispecchiano le particolarissime contingenze generate dalla pandemia di Covid-19. Il Programma nel suo insieme e i singoli Assi, se da un lato confermano, nel bene e nel male, tendenze già registrate nelle precedenti annualità, dall'altro testimoniano scelte forzate dall'emergenza pandemica, un'emergenza rispetto alla quale tutti i livelli decisionali e operativi, dalla Commissione Europea ai singoli Responsabili di Azione regionali, hanno dovuto agire senza poter fare affidamento

*possibility of achieving the original strategy design of the Programme.*

*Of particular note is the complete deprogramming of the two Major Projects for the Florence Tramway and for the reconversion of the Piombino steel plant, and the deprogramming of interventions for the creation of services to support the use of cultural heritage, complementary to the actions for the enhancement of the major cultural centres of Tuscany.*

### **EVALUATION PURPOSE, QUESTIONS AND SCOPE OF THE EVALUATION**

*The main objective of this Annual evaluation report connected to the surveillance for the year 2021 is to analyze the progress of the Program for each Axis at the end of 2020, with the aim of verifying if and to what extent, during the implementation phase, the objectives assumed ex-ante have been achieved, the desired effects reached, with an indispensable in-depth analysis on initiatives to combat the pandemic crisis.*

*In relation to the specific needs expressed by the Managing Authority (MA) of the Program and to the interaction and discussion carried out with the Coordinator of the Evaluation Group, the fourth evaluation related to the surveillance (year 2021) aims to answer to the questions concerning:*

- *the progress of the implementation of the Program as of 31 December 2020;*
- *a "thematic in-depth study" aimed at an initial assessment of what was the response capacity of the Programme to the health emergency from Covid-19 and what implications were highlighted at the management level, in the implementation and pursuit of the expected targets of the ROP ERDF 2014-2020.*

### **MAIN RESULTS, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

*The results of the evaluations carried out to monitor the Programme in 2020 reflect the very particular contingencies generated by the Covid-19 pandemic. The Program as a whole and each Axes, if on the one hand confirm, for better or for worse, trends already recorded in previous years, on the other hand they testify to choices forced by the pandemic emergency, an emergency with respect to which all decision-making and operational levels, from the European Commission to individual regional managers, have had to act without being able to rely on any lessons learned, often*

su alcuna lezione appresa, spesso sovvertendo regole consolidate e talvolta anche principi ritenuti inoppugnabili.

Nonostante i numerosi e consistenti cambiamenti indotti dalla pandemia:

- il Programma ha conseguito una buona performance finanziaria, superando ampiamente l'obiettivo annuale di spesa fissato per la fine del 2020. A tale prestazione hanno contribuito anche le attività promosse e le iniziative adottate dall'Amministrazione regionale e dal Comitato di Sorveglianza del Programma sul piano della programmazione, della sorveglianza e delle modalità di attuazione degli interventi;
- gli interventi a favore del sistema produttivo si sono distinti per la buona performance attuativa, mostrando un avanzamento nettamente al di sopra di quello medio espresso dal Programma per tutti gli indicatori finanziari sintetici considerati, associato alla capacità di finalizzare l'ingente quantità di risorse finanziarie aggiuntive destinate ad azioni straordinarie volte a contrastare gli effetti derivanti dalla pandemia da Covid-19;
- l'attuazione dei Progetti di Innovazione Urbana (PIU) sostenuti nell'ambito dell'Asse 6 continua a far registrare miglioramenti rispetto alle annualità precedenti.

Per contro, l'emergenza sanitaria ha acuito alcune criticità attuative, la cui origine è in larga parte indipendente dall'emergenza pandemica, che riguardano, in particolare:

- il perdurare dei ritardi nell'avanzamento dei principali indici finanziari degli interventi infrastrutturali afferenti all'Asse 2 (BUL e digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili);
- le performance dell'Asse 4 (efficienza energetica e mobilità sostenibile) e dell'Asse 5 (infrastrutture culturali) che, nonostante l'ingente deprogrammazione, continuano a mostrarsi nettamente al di sotto sia di quelle medie del POR sia di quelle dell'insieme degli interventi infrastrutturali finanziati.

Lo svolgimento di un "approfondimento tematico" finalizzato ad una prima valutazione delle iniziative intraprese nell'ambito del Programma per affrontare le problematiche prodotte dalla pandemia del Covid-19 ha evidenziato una buona capacità delle azioni del Programma di adattarsi alle esigenze emerse a livello del

*subverting consolidated rules and sometimes even principles deemed unassailable.*

*Despite the numerous and consistent changes induced by the pandemic:*

- *the Programme achieved a good financial performance, far exceeding the annual expenditure target set for the end of 2020. The activities and the initiatives on the side of programming, surveillance and implementation of the interventions, that were adopted by the regional Administration and by the Monitoring Committee of the Programme, contributed to this performance;*
- *the interventions in favor of the production system stood out for a good implementation performance, showing progress clearly above the average expressed by the Programme, for all the synthetic financial indicators considered, associated with the ability to finalize the large amount of additional financial resources addressed to extraordinary actions aimed at counteracting the effects deriving from the Covid-19 pandemic;*
- *the implementation of Urban Innovation Projects (PIU) supported under Axis 6 continues to record improvements compared to previous years.*

*On the other hand, the health emergency has exacerbated some implementation criticalities, the origin of which is for the most part independent of the pandemic emergency.*

*In particular:*

- *the persistence of delays in the advancement of the main financial indices of the infrastructural interventions relating to Axis 2 (Ultra Broadband Network and digitalization of administrative processes and dissemination of fully interoperable digital services);*
- *the performances of Axis 4 (energy efficiency and sustainable mobility) and of Axis 5 (cultural infrastructures) which, despite the huge deprogramming, continue to show clearly below both the average ones of the POR and those of all the infrastructural interventions financed.*

*The carrying out of a "thematic in-depth study" aimed at an initial assessment of the initiatives undertaken within the Program to address the problems produced by the Covid-19 pandemic highlighted a good ability of the Program actions to adapt to the needs that emerged at the level of regional production and territorial system, even if*

sistema produttivo e territoriale regionale, anche se è stato necessario affrontare inevitabili problematiche a livello organizzativo e funzionale per la concreta e rapida implementazione delle iniziative attivate per il contrasto degli effetti sanitari derivanti da Covid-19 ed il rilancio economico e sociale della Toscana.

*it was necessary to face inevitable organizational and functional problems for the concrete and rapid implementation of the initiatives activated to combat the health effects deriving from Covid-19 and the economic and social revitalization of Tuscany.*

## 2 Presentazione del Rapporto

Nel presente Rapporto di valutazione annuale connessa alla sorveglianza – 2021, in linea con le esigenze valutative esplicitate per i vari Assi prioritari del Programma nell’ambito del Piano di Valutazione, ed in coerenza con quanto previsto nell’Offerta Tecnica dell’ATI (Ecoter-Resco), la valutazione provvede ad analizzare alcuni temi direttamente legati ai progressi attuativi del POR e ad approfondire inoltre alcuni aspetti connessi alle iniziative intraprese nell’ambito del Programma per affrontate le problematiche prodotte dalla pandemia del Covid-19 negli ambiti di intervento del POR, con particolare riguardo alle agevolazioni regionali accordate al sistema delle imprese toscane e alle misure di contenimento dei danni economici causati dalla crisi sanitaria ed economica ancora in atto.

Pertanto, in relazione alle specifiche esigenze espresse dall’Autorità di Gestione (AdG) del Programma<sup>1</sup> e alle domande valutative che sono state specificate, nell’ambito del presente Rapporto di valutazione, viene realizzata:

- una valutazione dell’avanzamento dell’attuazione del Programma al 31 dicembre 2020; tale valutazione sviluppa analisi statistiche per Assi/Priorità di Investimento/Azioni in linea con i precedenti Rapporti di valutazione annuali connessi alla sorveglianza del Programma, al fine di garantire serie storiche che diano continuità nell’interpretazione delle performance attuative ma propone specifiche analisi e approfondimenti connessi alle modifiche e alle misure strettamente connesse alla gestione della pandemia. Nel dettaglio, la consueta valutazione condotta per ogni Asse del POR (Capitolo 5):
  - si apre con un paragrafo (Paragrafo 5.1) che fornisce un quadro dei principali effetti sull’economia Toscana attualmente osservabili, delle iniziative intraprese a livello comunitario, nazionali e regionale e delle risposte del POR FESR al Covid-19, descrivendo nel dettaglio le due modifiche introdotte al Programma nel 2020, le relative misure di contrasto al Covid adottate e le conseguenze sull’impalcatura generale del Programma nel suo insieme e degli Assi maggiormente interessati, in termini di incremento e riduzione delle risorse assegnate;
  - procede con la ricostruzione e l’analisi dello stato di avanzamento del Programma nel suo insieme (Paragrafo 5.2) e di ciascuno dei 6 Assi prioritari che contribuiscono all’attuazione degli interventi nell’ambito degli Obiettivi Tematici al 31 dicembre 2020 individuati dal POR (Paragrafo 5.3 e seguenti), entrando nel dettaglio della descrizione dei principali traguardi attuativi raggiunti a livello di Priorità di Investimento e di Azioni e dell’analisi delle performance finanziarie e degli indicatori di risultato e di output, e dando ampio spazio all’analisi dei primi effetti delle modifiche apportate nel 2020 e delle misure di contrasto al Covid-19 sul raggiungimento di obiettivi e target prefissati. Particolare risalto è dato all’esame delle varie tipologie di iniziative adottate e alle conseguenti problematiche di implementazione che sono emerse osservando la filiera della programmazione/riprogrammazione (deprogrammazione dei grandi progetti di Piombino e della Tramvia di Firenze; ristori; gestione di circa 4.500 progetti aggiuntivi; semplificazioni amministrative e loro incidenza su modalità consolidate di monitoraggio, controllo, ecc.);
- un approfondimento tematico “una tantum” (Capitolo 7), finalizzato ad una prima valutazione delle iniziative intraprese nell’ambito del Programma per affrontate le problematiche prodotte dalla pandemia del Covid-19. Nell’analisi è stato dato risalto al punto di vista fornito dai

---

<sup>1</sup> RTI Ecoter -Resco, *Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - anno 2021. Inception Report*, maggio 2021.

Responsabili di Azione e di Gestione delle Azioni, rilevato mediante analisi diretta e sulle conseguenze, positive e negative, che essi hanno potuto osservare a seguito della scelta comunitaria di “sospendere” i principi, le regole e i vincoli caratteristici della politica di coesione. Dall’analisi congiunta dei questionari somministrati a RdA e RdG e dell’implementazione del Programma, condotta a livello di bando “dedicato” al Covid-19, sono state tratte alcune riflessioni preliminari sugli interventi attivati e sui potenziali effetti che essi potrebbero produrre sull’attuazione del Programma in relazione agli obiettivi generali della politica di coesione, sui costi sostenuti/da sostenere da parte dell’Amministrazione per finanziare e gestire gli interventi attivati, sulla loro “congruità” a fronte dei benefici indotti sul sistema delle imprese e dei beneficiari, nonché sulla regolarità delle operazioni dal punto di vista dell’Amministrazione e la sostenibilità degli adempimenti da parte dei beneficiari.

Il Rapporto di valutazione inoltre contiene:

- una sintesi, in lingua italiana e inglese, dei contenuti del Rapporto di valutazione annuale connessa alla sorveglianza del POR per l’anno 2021, opportunamente strutturata al fine di rendere leggibili i contenuti anche ad un pubblico non esperto (Capitolo 1);
- la specificazione delle domande valutative assunte per rispondere alle esigenze conoscitive a cui la valutazione annuale connessa alla sorveglianza del Programma per l’anno 2020 fornisce un riscontro (Capitolo 3);
- la descrizione delle connotazioni operative degli approcci metodologici adottati per il Rapporto di valutazione (Capitolo 4);
- la ricostruzione e l’analisi dello stato di avanzamento del Programma al 31 dicembre 2020 per ciascuno dei 6 Assi prioritari che contribuiscono all’attuazione degli interventi nell’ambito degli Obiettivi Tematici individuati dal POR, con la descrizione dei principali traguardi attuativi raggiunti da Azioni e Assi del POR, a partire dagli indicatori finanziari, l’aggiornamento degli indicatori di risultato e l’analisi delle dinamiche rilevate, l’analisi degli indicatori di output e le osservazioni valutative in merito ai traguardi raggiunti (Capitolo 5);
- le conclusioni della valutazione con i suggerimenti e le raccomandazioni concernenti le modalità di superamento delle problematiche rilevate e delle eventuali criticità individuate che potrebbero sorgere nel breve-medio periodo, insieme ad aspetti meritevoli di approfondimenti valutativi (Capitolo 6);
- l’approfondimento tematico “una tantum” finalizzato ad una prima valutazione delle iniziative intraprese nell’ambito del Programma per affrontate le problematiche prodotte dalla pandemia del Covid-19 (Capitolo 7).

Il Rapporto di valutazione, infine, è corredato dall’Allegato 1 – “Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche in prospettiva 2021-2027. Questionario semi-strutturato rivolto ai Responsabili di Azione/Responsabili di Gestione”, utilizzato per gli approfondimenti sui risultati raggiunti dal Programma.

### 3 Specificazione della domanda valutativa

In relazione alle specifiche esigenze espresse dall’Autorità di Gestione del Programma ed ai riscontri formulati dal Coordinatore del gruppo di Valutazione, con specifico riferimento agli accordi intercorsi nell’ambito delle riunioni on line del 21 gennaio e del 19 aprile 2021, l’oggetto della valutazione risulta articolato nelle seguenti domande valutative:

1. Quali sono stati i progressi compiuti ed i risultati raggiunti dal Programma alla fine di dicembre 2020?
2. Quale è stata la capacità di risposta del Programma all’emergenza sanitaria da Covid-19 e quali implicazioni si sono evidenziate a livello gestionale, nell’attuazione e nel perseguimento dei target attesi del Programma?

Per rispondere adeguatamente alle domande valutative formulate dall’AdG la quarta valutazione connessa alla sorveglianza del POR FESR 2014-2020 è pertanto orientata a:

- rappresentare i progressi compiuti ed i risultati raggiunti dal Programma, secondo lo standard espositivo ed informativo adottato per i precedenti rapporti di valutazione connessi alla sorveglianza, con particolare attenzione al livello di avanzamento delle Azioni e degli Assi del Programma e alla performance espressa dagli indicatori finanziari, fisici e procedurali del POR;
- analizzare e valutare, le iniziative intraprese nell’ambito del Programma, sulla base delle modifiche regolamentari intervenute a livello comunitario e dei provvedimenti adottati a livello nazionale, per affrontare le problematiche prodotte dalla pandemia del Covid-19 negli ambiti di intervento del POR, con particolare riguardo alle agevolazioni regionali accordate al sistema delle imprese toscane e alle misure di contenimento dei danni economici causati dalla crisi sanitaria ed economica ancora in atto.

In generale, le risultanze della attività valutativa potranno rendersi utili e costituire un primo step valutativo riferito alla fine di dicembre 2020, anche in relazione ad eventuali ulteriori approfondimenti degli effetti della pandemia ancora in corso ed in considerazione dello stato di attuazione degli interventi, da aggiornare, analizzare e valutare in occasione della predisposizione del Quinto Rapporto di valutazione connesso alla sorveglianza previsto per l’anno 2022 dal Capitolato di gara.

## 4 Metodologia utilizzata

Relativamente alla valutazione dello stato di attuazione del Programma alla fine di dicembre 2020, l'obiettivo è di fornire all'AdG una analisi aggiornata degli aspetti che influenzano la realizzazione del Programma (procedure di attuazione, ecc.) e dello stato di attuazione finanziario (con osservazioni in merito alla probabilità di rispetto dei diversi target di spesa), fisico (con osservazioni circa le probabilità di raggiungimento degli obiettivi delineati in sede di programmazione) e procedurale (l'avanzamento amministrativo delle Azioni del POR in relazione alle criticità connesse alla pandemia COVID19) delle Azioni e degli Assi prioritari del POR.

La finalità, dunque, è quella di valutare lo stato di avanzamento del Programma e di fornire all'AdG gli elementi di carattere valutativo da valorizzare, e suggerimenti, indicazioni e raccomandazioni di cui tenere conto nel processo di attuazione delle Azioni e degli Assi prioritari entrati ormai nella fase avanzata del ciclo di vita del Programma.

Per la valutazione dello stato di avanzamento del POR è stato adottato un approccio metodologico e operativo che prevede:

- la realizzazione di analisi statistiche basate sia sui dati di monitoraggio degli interventi forniti dall'Ufficio dell'AdG, sia sui dati acquisiti direttamente dal gruppo di valutazione attraverso l'accesso a siti e banche dati (nazionali, regionali, degli Organismi intermedi del POR);
- la valutazione dell'implementazione basata sulla teoria del Programma che viene sviluppata mediante: (a) l'analisi della documentazione amministrativa di interesse del Programma reperibile sul sito del POR ovvero che è stata fornita dall'AdG e/o dai Responsabili delle Azioni e/o altri soggetti coinvolti nella gestione e/o controllo del Programma; (b) la realizzazione di interviste ad hoc mediante la somministrazione di un questionario semi- strutturato con l'AdG, i Responsabili di Azione e/o i Responsabili di Gestione regionali o dell'Organismo Intermedio, effettuate allo scopo di reperire le informazioni necessarie per la valutazione del Programma; (c) l'analisi documentaria, per la verifica di eventuali aspetti aggiuntivi individuati nel processo di valutazione.

## 5 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori finanziari, di risultato e di output e livelli di avvicinamento ai target del Programma

### 5.1 Emergenza sanitaria e risposte del Programma nel 2020

#### 5.1.1 Emergenza sanitaria e primi principali effetti sull'economia Toscana

L'anno 2020, a cui si riferisce il presente Rapporto Annuale di Valutazione, è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria connessa alla pandemia Covid-19, che ha prodotto i suoi effetti non solo sotto il profilo sanitario ma pure dal punto di vista economico e sociale, anche quali conseguenze delle misure di restrizione adottate a livello nazionale e internazionale.

Infatti, come rilevato dalla Banca d'Italia<sup>2</sup>, l'effetto della pandemia Covid-19 ha fatto registrare per la Toscana, nel primo semestre del 2020, una riduzione del prodotto di quasi il 12%, peraltro pressoché in linea con quello stimato per l'Italia nel suo complesso per tale periodo. Un dato che non migliora considerando l'intera annualità del 2020 e che, secondo la stima riportata nella nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale della Toscana (DEFRR)<sup>3</sup>, si attesta – anche per effetto del peggioramento nell'evoluzione della pandemia intervenuto a settembre 2020 con la c.d. “seconda ondata” – ad una caduta del PIL del 13,6%, pari a più di un punto e mezzo percentuale del dato medio nazionale (stimato, anche quest'ultimo dal modello macro-econometrico di IRPET, a -10,9%). Un dato particolarmente negativo che, come sottolinea la Nota di aggiornamento al DEFRR, va ricondotto in particolare al fatto che “*le due componenti della domanda finale maggiormente colpite da questa emergenza – ovvero le esportazioni ed il turismo – sono anche quelle su cui la Toscana vanta da tempo una maggiore presenza, tanto da avergli garantito, anche negli anni più recenti, risultati migliori di quelli del resto del paese*”.

Come rilevato dal recente Rapporto di Confindustria- Cerved<sup>4</sup>, l'impatto del Covid è più pesante per le PMI toscane, penalizzate dal forte peso del sistema moda, stimando un crollo del fatturato del 12,7% tra 2020 e 2019 e una caduta della redditività lorda del -27,3%; i profili di rischio sono sostanzialmente allineati alla media nazionale ma gli impatti stimati sull'occupazione sono elevati (-8,9%). Il Rapporto inoltre rileva una forte asimmetria dello shock economico innescato dalla pandemia, che “*impatta in particolar modo sui settori più esposti alla sospensione delle attività in fase emergenziale e alle misure di contenimento (come, ad esempio, la ristorazione, il turismo, gli alberghi, i trasporti, l'industria cinematografica e i trasporti aerei), mentre incide in misura meno significativa o addirittura stimola la domanda in altri comparti (commercio online, filiera farmaceutica, industria agroalimentare)*”. La Regione italiana maggiormente esposta al Covid risulta essere proprio la Toscana, “*a causa della forte vocazione turistica e del sistema moda, con il 28,1% delle PMI che si colloca in settori ad alto impatti e il 30,1% del fatturato complessivo*”.

In particolare, dal Rapporto IRPET<sup>5</sup> emerge che circa il 15% delle imprese e degli addetti è riconducibile ai settori caratteristici del turismo e che la domanda turistica attiva circa il 10% del lavoro in Toscana e che, a seguito dell'emergenza pandemica, il crollo del turismo in Toscana (-54,3% le presenze in strutture ricettive ufficiali) ha assunto dimensioni drammatiche. Tuttavia, “*malgrado la maggior*

<sup>2</sup> Banca d'Italia. Economie regionali. L'economia della Toscana. Aggiornamento congiunturale. Novembre 2020

<sup>3</sup> Deliberazione del Consiglio Regionale 22.12.2020, n. 78. Nota di aggiornamento al DEFRR 2021. Approvazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della l.r. 1/2015. Supplemento al Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 229 del 31.12.2020.

<sup>4</sup> Confindustria – Cerved, *Rapporto Regionale PMI 2021*, 2021. Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 18 maggio 2021.

<sup>5</sup> IRPET e Regione Toscana – Settore Sistemi informativi e servizi – Ufficio Regionale di Statistica (a cura di), *Rapporto sul Turismo in Toscana. La congiuntura 2020*, Firenze, luglio 2021

*esposizione del sistema turistico regionale ai mercati internazionali e nonostante le caratteristiche strutturali dei prodotti turistici della Toscana, [...] alla varietà e alla ricchezza dell'offerta turistica della regione e al conseguente equilibrio di composizione della domanda in termini di origine e destinazione dei turisti” hanno consentito una certa tenuta del sistema, con perdite allineate alla media nazionale. “Naturalmente il comparto più penalizzato è il segmento straniero (-76,5% le presenze) che ha registrato un crollo più che doppio rispetto alla più contenuta debacle del turismo domestico degli italiani in Toscana (-28,7%)”.*

Anche il settore dell'export ha subito gravi conseguenze; un recente studio di IRPET<sup>6</sup> rileva che, se da un lato a livello nazionale il 2020 si sia chiuso “con una perdita di circa 10 punti percentuali dell'export, [...] con la Toscana che sembra essersi contraddistinta per una performance meno negativa rispetto alla media nazionale (-6,2%)”, dall'altro lato se si depura il dato dalle vendite estere di metalli preziosi (cresciute in valore del 60% rispetto all'anno precedente, anche per via della forte ascesa delle quotazioni dell'oro)<sup>7</sup> “la performance relativa della Toscana rispetto alla media nazionale cambia radicalmente, [passando] dal -6,2% al -13,8%: la peggior performance tra quelle delle regioni più aperte al commercio internazionale”.

Dal lato della produzione industriale<sup>8</sup>, la “Toscana ha sofferto l'emergenza sanitaria più di quanto non sia accaduto al Paese nel suo complesso, soprattutto per via di specializzazioni più esposte al calo della domanda estera e agli effetti delle chiusure operate dal Governo nazionale”. Tuttavia, ad aprile 2021 i valori di fine 2019 risultano quasi completamente recuperati. “Il recupero in termini percentuali nel corso dei mesi di marzo e aprile 2021 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente è evidente, specialmente, ma non solo, nei settori più colpiti dalle chiusure”, ma prendendo come base di riferimento il mese di aprile 2019, il livello complessivo della produzione industriale risulta ancora 5 punti percentuali sotto la fase pre-Covid. Sono in ogni caso “molti i settori che hanno già chiuso il gap aperti con la pandemia, [con la] rilevante eccezione, che influenza il risultato complessivo, rappresentata dall'industria della Moda, che fa registrare un -26%”.

Rispetto agli effetti della pandemia sulle imprese toscane, IRPET<sup>9</sup> rileva che le conseguenze “più rilevanti sul sistema imprenditoriale sono riscontrabili sia nel rinvio della scelta di costituire una nuova impresa, sia nella dinamica delle imprese già presenti, mentre le cessazioni di impresa non sembrano risentire, in media d'anno, degli effetti della crisi. Oltre a un fenomeno di mancate iscrizioni se ne è quindi verificato anche uno di mancate cancellazioni”. Per le imprese toscane “si nota un tendenziale lieve decremento dei tassi di natalità (nuove imprese iscritte nell'anno rispetto alle imprese attive a inizio anno) nel corso degli ultimi anni. Si tratta di una caratteristica comune a molte delle regioni italiane [nelle quali] la crisi e l'incertezza legata al presente e al futuro imminente hanno scoraggiato l'apertura di nuove imprese”.

Infine, IRPET<sup>10</sup> evidenzia che “i cali di natalità più rilevanti si riscontrano nel commercio, nell'industria manifatturiera, nei comparti legati alla ricettività turistica e nei servizi alla persona” (in cui rientrano, ad esempio, i settori in cui operano gli interventi finanziati dall'Azione 3.5.1 Aiuti alla creazione di imprese - MPMI manifatturiero, commercio, turismo, cultura, terziario, nell'ambito dell'Asse 3). Tuttavia, “una possibile interpretazione delle mancate cancellazioni rispetto alle attese è riconducibile alla

<sup>6</sup> IRPET, “Le esportazioni della Toscana: Consuntivo 2020”, in *Barometro del Covid-19. Numero 21/2021*, maggio 2021

<sup>7</sup> La lettura di IRPET della performance sui mercati esteri è finalizzata a interpretarne i risvolti per il sistema produttivo della regione, ed essendo il commercio estero di metalli preziosi sostanzialmente slegato dalle realtà produttive regionali in termini di valore aggiunto lo studio prende a riferimento i risultati delle esportazioni della Toscana al netto di questi flussi.

<sup>8</sup> IRPET, “Il sistema produttivo toscano, tra tendenze di lungo periodo, caratteristiche strutturali e segnali di ripartenza” in *Note brevi sulla Toscana. Numero 2*, giugno 2021

<sup>9</sup> IRPET, “Le imprese toscane durante la pandemia. Nota 24/2021”, in *Note sugli effetti economici del Covid-19*, 30 aprile 2021

<sup>10</sup> IRPET, *La Toscana un anno dopo l'epidemia. Bilancio e prospettive*, 28 aprile 2021.

considerazione che buona parte delle imprese in maggiore difficoltà hanno potuto in corso d'anno utilizzare strumenti eccezionali, nella dimensione finanziaria, come la cassa integrazione per i dipendenti, i finanziamenti coperti, totalmente o quasi totalmente, da garanzie pubbliche, la proroga delle scadenze fiscali, l'abbattimento di alcuni costi fissi, le misure a parziale ristoro delle perdite di fatturato subite. [...] L'andamento delle aperture e delle chiusure delle attività ha quindi subito una sorta di congelamento, favorito anche dagli strumenti di contrasto agli effetti della pandemia introdotti a livello nazionale, [lasciando] in vita imprese che in altre circostanze sarebbero comunque morte, magari per dar vita ad altre attività" anche se in alcuni settori come quello del commercio e del comparto manifatturiero, si sono registrate consistenti riduzioni delle imprese attive.

### **5.1.2 Iniziative comunitarie, nazionali e regionali e risposte del POR FESR al Covid-19**

Il contesto caratterizzato dall'emergenza sanitaria appena descritto ha ovviamente interessato direttamente e indirettamente il POR FESR Toscana non solo rispetto alle potenziali ricadute connesse all'implementazione degli interventi attivati sul territorio, ma anche rispetto alla sua valenza di strumento di risposta – unitamente alle altre misure regionali e nazionali – a tale emergenza a sostegno del sistema produttivo e territoriale, operando all'interno delle mutate condizioni previste dalla regolamentazione comunitaria e nazionale per l'attuazione del Programma stesso. Infatti, il contesto normativo e regolamentare in cui il POR ha operato nel corso del 2020 ha subito delle modifiche, introdotte, a livello comunitario e nazionale ma anche a livello regionale, con l'intento di meglio fronteggiare la crisi economica e sociale connessa al Covid-19.

#### **Le principali iniziative intraprese a livello comunitario, nazionale e regionale in risposta al Covid-19**

##### **INIZIATIVE A LIVELLO EUROPEO**

- Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) - Regolamento (UE) n. 460/2020 (marzo 2020)
- Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+) Regolamento (UE) n. 558/2020 (aprile 2020)

##### **INIZIATIVE A LIVELLO NAZIONALE**

- D.L. n. 18/2020 (c.d. Decreto Cura Italia) (marzo 2020)
- D.L. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) (maggio 2020)

##### **INIZIATIVE A LIVELLO REGIONALE**

- Approvazione di 2 modifiche del POR (aprile e luglio 2020)
- Approvazione ed implementazione di misure di flessibilità e semplificazione nella gestione delle Azioni e dei progetti del POR, al fine di contenere i danni economici causati dalla emergenza Covid-19 (da marzo a dicembre 2020)
- Adozione ed emanazione di nuovi bandi/avvisi pubblici del POR per la concessione di agevolazioni finalizzate a contrastare i danni covid anche in funzione anticrisi (da settembre a dicembre 2020)

*Nostre elaborazioni su dati riprogrammazione POR FESR Toscana ed atti amministrativi regionali*

**A livello comunitario**, di particolare rilievo per favorire l'intervento del POR, sono stati i due pacchetti adottati dalla Commissione Europea riguardanti le c.d. "Iniziative di Investimento in risposta al

Coronavirus” (CRII e CRII+), introdotti nei mesi di marzo<sup>11</sup> ed aprile 2020<sup>12</sup> con le modifiche del Regolamento Generale dei fondi e del Regolamento FESR allo scopo di introdurre misure di flessibilità e di investimento nell’uso delle risorse della politica di coesione, consentendo di riorientare parte delle risorse dei Programmi 2014-2020 al fine di sostenere in particolare i settori della salute, delle PMI e del mercato del lavoro con misure straordinarie. Il box che segue sintetizza le principali novità introdotte dalla Commissione Europea nel corso del 2020 attraverso le due Iniziative sopra richiamate.

Tabella 1. *Le Iniziative di Investimento in risposta al Coronavirus (CRII e CRII+)*

INIZIATIVA	PRINCIPALI MISURE INTRODOTTE
<p><b>Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)</b></p> <p><b>Regolamento (UE) n. 460/2020</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilità da parte del FESR di: (i) sostenere il finanziamento del capitale circolante delle PMI ove necessario come misura temporanea, al fine di rispondere in modo efficace alla crisi sanitaria (anche attraverso gli Strumenti Finanziari); (ii) promuovere gli investimenti necessari a rafforzare le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari (incluso l’acquisto di strumentazioni, attrezzature e dispositivi medici e di prevenzione, ma anche progetti di telemedicina)</li> <li>▪ Ammissibilità a decorrere dal 1° febbraio 2020 per le spese connesse alle operazioni finalizzate a rispondere alle crisi nel contesto dell’epidemia di Covid-19</li> <li>▪ L’introduzione di una procedura semplificata per la modifica del POR che non richiede una decisione della Commissione</li> </ul>
<p><b>Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+)</b></p> <p><b>Regolamento (UE) n. 558/2020</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilità di sostenere le imprese in difficoltà, coerentemente alla linea adottata con la modifica del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia durante l’attuale epidemia di Covid-19 e con gli aiuti de minimis,</li> <li>▪ Possibilità di richiedere alla CE, attraverso una modifica del POR:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– l’applicazione del tasso di cofinanziamento del FESR del 100 % alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1°.07.2020 fino al 30.06.2021 per uno o più assi prioritari</li> <li>– il trasferimento tra FESR ed FSE (ma anche tra categorie di Regioni) delle risorse disponibili per la programmazione dell’anno 2020 per consentire di rispondere in modo mirato alla crisi sanitaria pubblica</li> </ul> </li> <li>▪ Non applicazione dei requisiti di concentrazione tematica alle dotazioni finanziarie indicate nelle richieste di modifica dei programmi sopra richiamate, per la parte rimanente del periodo di programmazione</li> <li>▪ Possibilità di selezionare le operazioni volte a promuovere la capacità di risposta alla crisi nel contesto dell’epidemia di Covid-19 prima dell’approvazione del POR modificato</li> <li>▪ Ammissibilità delle operazioni volte a promuovere la capacità di risposta alla crisi nel contesto dell’epidemia di Covid-19 anche se portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell’ambito del POR sia presentata dal beneficiario all’AdG</li> <li>▪ Esenzione dall’aggiornamento delle valutazioni ex ante nei casi in cui la risposta efficace all’epidemia di Covid-19 imponga modifiche degli strumenti finanziari ante</li> <li>▪ Esenzione, nel caso in cui gli strumenti finanziari forniscono sostegno alle PMI sotto forma di capitale circolante, dalla presentazione – tra i documenti giustificativi di spesa – dei piani aziendali nuovi o aggiornati o documenti equivalenti, né prove che consentano di verificare che il sostegno fornito tramite lo strumento finanziario è stato utilizzato agli scopi previsti</li> <li>▪ Supplemento di flessibilità per il calcolo del saldo finale da pagare al termine del periodo di programmazione, pari al 10% per Priorità, per fondo e per categoria di regioni</li> </ul>

*Nostre elaborazioni*

**A livello nazionale**, anche al fine di implementare le novità introdotte dalle modifiche ai regolamenti comunitari, sono stati approvati una serie di provvedimenti legislativi di rilievo per l’attuazione del Programma, tra cui:

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 460/2020 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all’epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus)

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 558/2020 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell’impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all’epidemia di COVID-19.

- (i) il D.L. n. 18/2020<sup>13</sup> (Decreto Cura Italia) che all'art. 126 prevede la possibilità, per le Amministrazioni pubbliche titolari di programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, di destinare le risorse per la realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare la situazione di emergenza connessa al Covid-19, comprese le spese relative al finanziamento del capitale circolante nelle PMI, come misura temporanea, ed ogni altro investimento, ivi incluso il capitale umano, e le altre spese necessarie a rafforzare le capacità di risposta alla crisi nei servizi di sanità pubblica e in ambito sociale;
- (ii) il D.L. n. 34/2020<sup>14</sup> (Decreto Rilancio) che agli artt. 241 e 242 introduce, in coerenza con i pacchetti comunitari CRI e CRII+, la possibilità per le AdG di riprogrammare le risorse disponibili per far fronte alla situazione emergenziale. Tra le diverse previsioni di questi articoli, viene inclusa anche la possibilità di garantire la prosecuzione degli interventi per i quali erano già stati assunti impegni nel POR (e per i quali le relative risorse sono riprogrammate in direzione del contrasto all'emergenza Covid-19), mantenendo il vincolo di destinazione territoriale dei contributi pubblici, attraverso le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

**A livello regionale**, in questo mutato quadro regolamentare che ha ampliato il potenziale ambito di intervento del Programma, l'Amministrazione Regionale con riferimento al POR FESR nel corso del 2020 ha adottato una serie di iniziative per dare delle risposte quanto più rapide possibile alla situazione emergenziale, che hanno inciso a livello sia degli Assi e delle Azioni del Programma, sia sull'attuazione dei singoli interventi finanziati. Le iniziative intraprese, che vengono approfondite nei paragrafi che seguono, rientrano sostanzialmente nelle tre seguenti tipologie:

- approvazione di due modifiche del Programma, in risposta all'emergenza sanitaria;
- approvazione ed implementazione di misure di flessibilità e semplificazione nella gestione delle Azioni e dei progetti del POR, al fine di contenere i danni economici causati dalla emergenza Covid-19;
- adozione ed emanazione di nuovi bandi/avvisi pubblici del POR per la concessione di agevolazioni finalizzate a contrastare i danni del Covid-19 anche in funzione anticrisi.

Le iniziative intraprese a livello regionale vengono presentate brevemente nelle note che seguono, mentre alcuni temi vengono analizzati in dettaglio nell'approfondimento tematico riportato al Capitolo 7 del presente rapporto di valutazione.

Nel quadro dei provvedimenti assunti a livello comunitario e nazionale di contrasto alla pandemia, l'Autorità di Gestione del Programma ha apportato due modifiche al POR FESR nel corso del 2020. La **prima modifica** si è innestata su una procedura che la Giunta Regionale della Toscana, già ad ottobre 2019<sup>15</sup>, aveva avviato con l'approvazione di una revisione del POR e l'affidamento di un mandato all'AdG di avviare le interlocuzioni con la Commissione Europea al fine di presentare una conseguente proposta di modifica del Programma al Comitato di Sorveglianza per la relativa approvazione. All'inizio del 2020 – mentre erano in fase di sviluppo le procedure per la modifica del Programma – è intervenuta, come noto, l'emergenza sanitaria connessa alla pandemia Covid-19 che ha portato l'AdG, con il

---

<sup>13</sup> Decreto-legge 17.03. 2020, n. 18 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - Edizione Straordinaria n. 70 del 17.03.2020), coordinato con la legge di conversione 24.04. 2020, n. 27 recante: «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi.» (GU Serie Generale n.110 del 29-04-2020 - Suppl. Ordinario n. 16)

<sup>14</sup> Ripubblicazione del testo del decreto-legge 19.05.2020, n. 34, coordinato con la legge di conversione 17.07. 2020, n. 77, recante: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19» (Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 189 del 29.09. 2020 - Serie generale)

<sup>15</sup> Decisione GR n 5 del 21-10-2019. POR FESR 2014-2020. Modifiche alla versione n.5 del Programma.

contributo degli uffici regionali competenti, ad una parziale ridefinizione delle modifiche previste, anche al fine di dare una primissima risposta all'emergenza sanitaria.

Attraverso questa prima modifica<sup>16</sup> è stato introdotto un nuovo Risultato Atteso (RA 3.6 Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura) ed una nuova Azione (3.6.1 Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche) nell'ambito dell'Asse 3, finalizzato al miglioramento dell'accesso al credito delle MPMI attraverso la massimizzazione e l'ampliamento delle modalità di sostegno nella forma della garanzia. L'introduzione di questo nuovo RA era già prevista nella Decisione di ottobre 2019, anche sulla base di una condivisione con le parti economico-sociali<sup>17</sup>, e che, a seguito dell'emergenza sanitaria, sono state parzialmente riviste le modalità di attuazione anche al fine di consentirne una operatività in sinergia con i similari nuovi strumenti nazionali introdotti dal D.L. n. 23/2020<sup>18</sup> a sostegno della liquidità delle imprese ed a copertura di rischi di mercato, e tendendo conto della "Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19". A questa nuova Azione, da attuare attraverso sia Strumenti Finanziari sia sovvenzioni a fondo perduto, è stata assegnata una dotazione di circa 20 Meuro provenienti in parte da altri Assi del POR (Assi 1, 2 e 5), ed in parte da una riprogrammazione interna allo stesso Asse 3.

A tale principale modifica si sono affiancate altre variazioni delle Azioni già esistenti, volte a massimizzare l'utilizzo delle risorse del Programma, riguardanti sia le tipologie di beneficiari, sia alcune modalità di concessione dei contributi, nonché una rimodulazione delle risorse interna agli Assi.

Nelle more dell'approvazione da parte della Commissione Europea di questa prima modifica del POR, l'Autorità di gestione ha avviato in parallelo le attività finalizzate ad attuare una seconda, e più consistente, modifica del Programma, al fine di rispondere in modo più consistente all'emergenza sanitaria, anche per sostenere il rilancio dell'economia locale, e di usufruire quanto più possibile della flessibilità introdotta dalla CE con i due pacchetti di Iniziative CRII e CRII+ di cui si è detto in precedenza.

Questa **seconda modifica** del POR<sup>19</sup> si incentra quindi sulle opportunità introdotte dalle due Iniziative CRII e CRII+ della CE in risposta al Covid-19, sulle modifiche alle disposizioni che regolano gli aiuti di stato, ma anche sulle norme previste dal c.d. "Decreto Rilancio", di ampliare la possibilità di rendicontare nell'ambito del POR le spese legate agli interventi di contrasto all'emergenza sanitaria, garantendo al contempo la prosecuzione degli interventi per i quali erano già stati assunti impegni nel Programma con risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Infatti, alla base della modifica del POR si situa la sottoscrizione dell'Accordo con la Presidenza Consiglio dei ministri – Ministero per il Sud e la Coesione territoriale (riguardante anche le risorse del POR FSE Toscana)<sup>20</sup> che ha consentito, nel nuovo quadro normativo e regolamentare comunitario e

---

<sup>16</sup> Approvata dalla CE con Decisione di Esecuzione C(2020) 3538 del 26.05.2020, a seguito della procedura scritta del Comitato di Sorveglianza del POR FESR 2014-2020, avviata il 3.04.2020, riaperta il 14.04.2020 e chiusa il 21.04.2020.

<sup>17</sup> "Intesa con e parti sociali per lo sviluppo della Toscana" sottoscritta il 12.07.2019 tra la Regione Toscana e le parti sociali.

<sup>18</sup> Decreto-legge 8.04.2020, n. 23 Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali" (c.d. Decreto Liquidità) (GU Serie Generale n.94 del 08-04-2020) Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 5.06.2020, n. 40 (in G.U. 06/06/2020, n. 143), che prevede garanzie pubbliche per favorire l'accesso al credito di imprese piccole, medie e grandi e la sospensione dei termini di scadenza dei titoli di credito.

<sup>19</sup> Modifica approvata dal Comitato di Sorveglianza con procedura scritta d'urgenza del 24.07.2020. L'approvazione da parte della CE del nuovo testo del POR è avvenuta con Decisione di Esecuzione C(2020) 5850 del 25.08. 2020.

<sup>20</sup> Delibera n.855 del 09-07-2020 Accordo tra Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per il Sud e la Coesione territoriale - e la Regione Toscana "Riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020 ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del decreto-legge 34/2020". L'Accordo per l'insieme dei POR FESR ed FSE Toscana ha un'entità

nazionale, di massimizzare l'uso delle risorse del Programma, riprogrammandone una quota consistente (circa 168 Meuro). L'Accordo ha previsto che una serie di interventi presenti nel POR, non ancora oggetto di rendicontazione e con degli elementi di complessità attuativa su cui potenzialmente possono incidere anche le ricadute dell'emergenza epidemiologica, vengano finanziati con le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione già assegnate alla Regione, riorientando le corrispondenti risorse liberatesi in tal modo del POR per finanziare interventi specificatamente finalizzati a contrastare l'emergenza Covid-19.

Dei 168,1 Meuro di risorse FESR oggetto dell'Accordo, circa 13,4 Meuro sono trasferiti a favore del POR FSE 2014-2020 della Toscana (per far fronte all'emergenza occupazione conseguente alla fase pandemica ancora in corso), ed i restanti 154,7 Meuro sono riprogrammati per la realizzazione di interventi sul territorio in funzione anticrisi sia relativamente alle spese per l'emergenza sanitaria sia per far fronte alle difficoltà economiche, occupazionali e sociali. Le risorse del Programma sono state destinate a 3 delle 5 priorità nazionali<sup>21</sup> individuate per l'attuazione dell'Accordo:

- *Emergenza sanitaria* (circa 10 Meuro): nell'ambito dell'Asse 1, è stato inserito il nuovo RA 1.6 "Promuovere gli investimenti necessari per il rafforzamento della capacità di risposta alla crisi nei servizi sanitari", direttamente collegato alle *spese per l'emergenza sanitaria*, allo scopo di finanziare tanto interventi, strumentazioni e dispositivi di prevenzione per il contenimento del contagio, quanto soluzioni tecnologiche ed organizzative di telemedicina ed e-health.
- *Istruzione e formazione* (circa 3,7 Meuro): uno specifico intervento è stato previsto nell'ambito del RA 2.3, per il superamento del divario digitale *nell'accesso all'istruzione* ed alla formazione professionale attraverso l'acquisto di strumentazione tecnica e digitale.
- *Attività economiche* (circa 141 Meuro): nell'ambito del R.A 3.1 dell'Asse 3 sono stati introdotti specifici interventi (circa 131 Meuro) per sostenere le MPMI per contenere e contrastare l'emergenza sanitaria, anche attraverso interventi per il capitale circolante e per gli investimenti in beni materiali e immateriali delle imprese finalizzati alla ripresa dell'attività imprenditoriale in sicurezza, con un'attenzione anche ai territori più fragili nel quadro della strategia nazionale e regionale a favore delle Aree interne e delle politiche regionali a favore dei comuni montani e insulari. Ad integrazione di tali interventi si aggiungono, quelli previsti dal R.A 1.1 dell'Asse 1 specificatamente a sostegno delle MPMI per l'acquisto di servizi qualificati con una connotazione digitale per far fronte alle conseguenze economiche derivanti dall'emergenza Covid-19 (circa 10 Meuro).

Sempre con la finalità di contrastare gli effetti della pandemia, un'altra importante modifica al POR ha riguardato, in coerenza con il pacchetto di iniziative CRII+, la modifica delle tabelle del Piano di finanziamento del Programma, prevedendo che per tutti gli Assi prioritari, il POR potrà avvalersi della possibilità di applicare il tasso di cofinanziamento del FESR al 100% per le spese dichiarate nelle domande di pagamento per il periodo contabile 1° luglio 2020 – 30 giugno 2021.

Nel suo complesso questa seconda modifica del Programma interamente finalizzata a dare una risposta all'emergenza economica derivante dalla pandemia, a livello finanziario ha portato a:

- una riduzione complessiva del finanziamento totale di 13,4 Meuro (trasferite al POR FSE);

---

di circa 264,70 Meuro, di cui circa 168,1 Meuro afferenti il FESR e circa 96,6 Meuro il FSE. L'insieme delle risorse liberate da entrambi i Programmi vanno a coprire tutte le 5 priorità individuate a livello nazionale.

<sup>21</sup> Le 5 priorità individuate, per la sottoscrizione degli Accordi, a livello nazionale in accordo con la CE con la specificazione delle misure che le Regioni possono rendicontare anche al 100% del contributo comunitario, sono: 1. Emergenza sanitaria; 2. Istruzione e formazione; 3. Attività economiche; 4. Lavoro; 5. Sociale.

- un incremento del finanziamento totale dell’Asse 1 (circa 16,8 Meuro) e dell’Asse 3 (circa 110,2 Meuro);
- una riduzione del finanziamento totale dell’Asse 2 (circa 27,4 Meuro), dell’Asse 4 (circa 103,7 Meuro) e dell’Asse 5 (circa 9,4 Meuro);
- alcune rimodulazioni finanziarie interne agli Assi tra le Azioni/Sub-Azioni interessate.

A livello regionale le iniziative adottate per contenere i danni economici causati dall’emergenza Covid-19 ai beneficiari dei contributi del POR, oltre alle riprogrammazioni del Piano Finanziario e alle modifiche dei contenuti del Programma descritte in precedenza, hanno riguardato:

- una serie di provvedimenti adottati dalla Giunta Regionale che hanno introdotto “misure trasversali” di flessibilità e semplificazione applicabili all’insieme delle Azioni e dei progetti del POR, sia in attuazione di provvedimenti nazionali (es. sospensione dei termini previsti dai bandi per specifici adempimenti da parte dei beneficiari, ecc.), sia individuati appositamente per il Programma (es. procedure di liquidazione semplificata, ecc.). A tali provvedimenti di carattere trasversale applicabili a tutti gli interventi del POR, si sono affiancate ulteriori “misure di contenimento specifiche” implementate dai Responsabili regionali a livello di Asse (es. facilitazioni delle modifiche progettuali, ecc.), adottati sia in ottemperanza sia ad integrazione di quelli generali attivati dalla Giunta regionale;
- l’approvazione e l’attivazione di “misure di agevolazione finanziaria” (Bandi/Avvisi pubblici) a favore del territorio per sostenere interventi direttamente connessi all’emergenza Covid-19. L’Amministrazione regionale, al fine di rendere quanto più tempestivo possibile l’utilizzo delle risorse disponibili a seguito della modifica del Programma, ha proceduto, in diversi casi, all’implementazione dei bandi Covid-19 con risorse regionali “in anticipazione” alla effettiva disponibilità delle risorse derivanti dalla rimodulazione del POR, pervenendo alla fine del 2020 all’attivazione di quasi tutti i 154,7 Meuro riprogrammati e destinati a contrastare gli effetti della pandemia.

Nel corso degli ultimi mesi del 2020, sono state definite 9 misure di agevolazione finanziaria di cui, 2 finanziate con risorse regionali extra POR in funzione di overbooking, e 7 con le risorse del Programma. Alla fine del 2020 sono stati approvati 8 bandi e per 5 di essi sono state anche completate le procedure di selezione degli interventi con 4.497 progetti finanziati, per un totale di investimenti ammissibili di oltre 506 Meuro, a fronte di circa 135 Meuro di contributi pubblici concessi per il contenimento dei danni economici derivanti dal Covid-19.

Tabella 2. *Principali misure adottate a livello regionale di contrasto al Covid-19 e primi esiti rilevati*

ASSE	Misure di contenimento trasversali	Misure di contenimento specifiche	Misure di agevolazione finanziaria				
			Azioni interessate (n.)	Bandi emanati (n.)	Investimenti ammissibili attivati (M€)	Contributi pubblici concessi (M€)	Progetti finanziati (n.)
1	✓	✓	2	1	13,0	12,3	177
2	✓	-	1	1	3,9	3,6	7
3	✓	✓	1	6	489,7	119,1	4.313
4	✓	-	-	-	-	-	-
5	✓	-	-	-	-	-	-

ASSE	Misure di contenimento trasversali	Misure di contenimento specifiche	Misure di agevolazione finanziaria				
			Azioni interessate (n.)	Bandi emanati (n.)	Investimenti ammissibili attivati (M€)	Contributi pubblici concessi (M€)	Progetti finanziati (n.)
6	✓	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE Covid-19</b>			<b>4</b>	<b>8</b>	<b>506,6</b>	<b>135,0</b>	<b>4.497</b>
<b>TOTALE Programma</b>					<b>1.788,9</b>	<b>804,5</b>	<b>9.449</b>

*Nostre elaborazioni su atti amministrativi regionali*

Le misure di contrasto alla pandemia, dunque, hanno assunto una dimensione rilevante nel Programma, andando a rappresentare il 28% degli investimenti ammissibili e ad assorbire il 17% dei contributi pubblici concessi nell'ambito del POR. Tale dimensione diventa addirittura predominante dal punto di vista dei progetti finanziati, attualmente pari al 48% del totale dei progetti del Programma e caratterizzati da un investimento medio ammissibile nettamente inferiore a quello degli altri progetti del Programma (112.661,70 euro a fronte di 258.938,88 euro), che naturalmente hanno concorso alla forte riduzione dell'investimento ammissibile medio del totale dei progetti finanziati dal POR, che è passato dai 327.316,54 euro registrati prima della pandemia agli attuali 189.322,15 euro. Di contro, il contributo pubblico medio concesso per i progetti Covid è di 30.023,25 euro, a fronte di 85.145,64 euro del contributo medio del totale dei progetti del POR, testimoniando come nelle tipologie di interventi finanziati nel corso del 2020 per fare fronte all'emergenza sanitaria prevalgano interventi di modeste dimensioni finanziarie.

## 5.2 Quadro di attuazione generale del Programma

**L'attuazione del POR nel 2020** ha dunque dovuto fronteggiare un periodo caratterizzato, per quasi l'intera annualità, gli effetti della pandemia da Covid-19, che ha reso necessario assumere, tanto da parte del governo nazionale quanto di quello regionale, misure emergenziali e restrittive rispetto alla libertà di movimentazione fisica e di esercizio delle attività economiche e sociali. Tali limitazioni hanno influenzato soprattutto quegli aspetti di implementazione del Programma che intervengono nei settori economici e sociali dalla pandemia, anche a causa degli inevitabili cambiamenti nei modelli comportamentali da parte dei cittadini.

Tale situazione non poteva dunque non impattare sull'attuazione del POR FESR Toscana, non solo rispetto alle potenziali ricadute connesse all'implementazione degli interventi attivati sul territorio, ma anche rispetto alla sua valenza di strumento – unitamente alle altre misure regionali e nazionali – di risposta all'emergenza Covid-19 a supporto del territorio stesso. Infatti, a seguito dello scoppio della pandemia, la Commissione Europea ha operato delle modifiche alla regolamentazione comunitaria per la programmazione e l'attuazione del Programma ed anche a livello nazionale e regionale sono stati assunti degli specifici provvedimenti.

Nonostante questo quadro di grande discontinuità con le precedenti annualità, il POR non ha fatto rilevare problematiche di particolare rilievo nel perseguimento degli obiettivi programmati. Infatti, dalle analisi relative allo stato di attuazione finanziario e procedurale degli Assi Prioritari e delle Azioni sviluppate nei capitoli che seguono, il Programma fa rilevare in generale positivi progressi in direzione degli obiettivi delineati in sede di programmazione. Inoltre, come emerge anche dalla Relazione Annuale di Attuazione (RAA) al 31.12.2020, il POR anche per quest'anno ha pienamente conseguito

l'obiettivo di spesa N+3 di circa 292 Meuro di spesa pubblica (di cui circa 146 Meuro di quota UE) grazie ad un ammontare di spesa certificata alla Commissione Europea ed allo Stato di circa 404<sup>22</sup> Meuro (di cui circa 245 Meuro di quota UE).

A questa ottima performance espressa dal POR per il quinto anno consecutivo certamente hanno contribuito, anche nel corso del 2020, le diverse iniziative adottate dall'Autorità di gestione e dal Comitato di sorveglianza del POR sul piano della programmazione, della sorveglianza e delle modalità di attuazione degli interventi, che si vanno ad aggiungere a quelle implementate negli anni passati, per i cui approfondimenti si rimanda ai precedenti RAV sulla Sorveglianza. In particolare, si fa riferimento a: (i) le diverse iniziative adottate per dare una immediata risposta alla crisi economico-sociale derivante dall'emergenza sanitaria, sinteticamente descritte in precedenza e approfondite nei Capitoli che seguono (modifiche al Programma; misure di contenimento sotto forma di semplificazioni amministrative e procedurali, sia in fase di accesso ai finanziamenti sia di attuazione degli interventi; agevolazioni finanziarie); (ii) gli indirizzi per l'accelerazione della spesa approvati a marzo 2020<sup>23</sup> per l'insieme dei progetti del POR, finalizzati a velocizzare ulteriormente la realizzazione degli interventi in termini sia di attuazione della spesa sia fisico-procedurali per garantire il raggiungimento dei target di spesa N+3 annuali ed il pieno utilizzo delle risorse disponibili; (iii) alcune modifiche al Sistema di Gestione e Controllo<sup>24</sup>, tra cui quelle relative alle procedure per il reclutamento ed utilizzo del personale a tempo determinato, l'aggiornamento relativo alle modalità di svolgimento dei controlli sugli Strumenti Finanziari, la definizione delle modalità operative in merito all'utilizzo del Sistema Informativo ARACHNE della Commissione Europea nell'ambito dei controlli in loco di primo livello; l'aggiornamento delle procedure di controllo relative ai progetti rendicontati tramite la procedura semplificata del Revisore dei conti; (iv) gli indirizzi dell'AdG ai responsabili delle Azioni del POR, finalizzati a coordinare e condividere le modifiche alle procedure connesse alla chiusura dei conti ed all'elaborazione del documento di sintesi dei controlli per l'Anno Contabile 2019-2020 nel contesto della situazione di emergenza connessa al Covid-19, ridefinendo le percentuali minime di controlli in loco da svolgere alla luce delle restrizioni connesse all'emergenza epidemiologica; (v) un pacchetto di azioni di comunicazione e pubblicità, finalizzate a fornire informazione e comunicazione sulle opportunità del POR per le imprese e per il territorio finalizzate a contrastare gli effetti da Covid-19.

A fronte di tutti i cambiamenti illustrati, l'attuale **dotazione finanziaria totale** disponibile del POR FESR Toscana è di circa 779 Meuro, di cui l'81% circa è concentrato in tre Assi Prioritari, anche a seguito di un ulteriore incremento delle risorse in alcuni di essi avvenuta nel corso del 2020. L'Asse 1 a supporto del rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione detiene circa 296,2 Meuro (38%), l'Asse 3 per la promozione della competitività delle PMI detiene circa 239,8 Meuro (30,8%) e all'Asse 4 per la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio sono assegnati circa 93 Meuro (11,9%). Le restanti risorse sono destinate all'Asse 2 per il miglioramento dell'accesso alle TIC (circa 50,1 Meuro, 6,4%), all'Asse 5 per la valorizzazione economica del patrimonio culturale regionale (circa 19 Meuro, 2,4%) ed all'Asse 6 che dà attuazione all'approccio integrato allo sviluppo territoriale (circa 49,2 Meuro, 6,3%). L'Assistenza Tecnica dispone di 31,7 Meuro, poco più del 4% del totale delle risorse del Programma previsto dai regolamenti comunitari per tale Asse.

---

<sup>22</sup> Si tratta del dato "ufficiale". Agenzia per la Coesione Territoriale. Dati\_N+3\_31dicembre2020 [https://www.agenziacoesione.gov.it/news\\_istituzionali/programmazione-comunitaria-2014-2020-centrato-obiettivo-target-di-spesa-raggiunti-da-tutti-i-programmi-2/](https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/programmazione-comunitaria-2014-2020-centrato-obiettivo-target-di-spesa-raggiunti-da-tutti-i-programmi-2/). Come si può vedere nella successiva Tabella relativa allo "Stato di avanzamento complessivo al 31 dicembre 2020", il dato relativo alla spesa certificata al 31.12.2020 preso a riferimento in questo Rapporto è pari a 397,1 Meuro come risultante dai dati di dettaglio a livello di progetto forniti al Valutatore dall'AdG.

<sup>23</sup> Delibera n.286 del 09-03-2020 POR FESR 2014-2020. Ulteriori indirizzi per l'accelerazione della spesa

<sup>24</sup> Decisione n.5 del 02-11-2020 Regolamento (UE) 1303/2013 - POR FESR 2014-2020. Approvazione del Sistema di Gestione e Controllo del Programma - Versione 7 - Modifiche all'Allegato A e all'Allegato 5 del Sistema di Gestione e Controllo

Tabella 3. *Struttura del Programma*

Asse prioritario	Obiettivo Tematico	Risorse Programmate POR (M€)	Costo Totale Ammissibile operazioni (M€)	CTA/RP
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	OT 1	296,2	372,6	125,8%
2. Migliorare l'accesso alle TIC tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime	OT 2	50,1	49,9	99,6%
3. Promuovere la competitività delle PMI	OT 3	239,8	244,1	101,8%
4. Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori	OT 4	93,0	132,7	142,7%
5. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	OT 6	19,0	26,4	139,1%
6. Urbano	OT 4 OT 9	49,2	60,7	123,3%
7. Assistenza Tecnica		31,7	25,6	80,6%
<b>Totale Programma</b>		<b>779,0</b>	<b>912,0</b>	<b>117,1%</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

Il nuovo quadro finanziario del POR, risultato dalla soma delle due riprogrammazioni intervenute nei mesi di aprile e luglio del 2020, vede una modifica della dotazione finanziaria di tutti gli Assi del Programma, fatta eccezione per l'Asse 6 Urbano e l'Assistenza Tecnica. Il nuovo assetto finanziario del POR prevede:

- un aumento netto del budget finanziario disponibile per 2 Assi Prioritari:
  - l'Asse 1 per circa 5,2 Meuro, come risultato di una prima riduzione delle risorse dell'Asse rispetto al Piano Finanziario vigente a fine 2019 (-11,64 Meuro) a favore dell'Asse 3 per l'attivazione degli interventi di garanzia per l'accesso al credito, e di una successiva riassegnazione di risorse (circa +16,8 Meuro) per l'attivazione degli interventi per far fronte alle conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria da Covid-19;
  - l'Asse 3 per circa 125,3 Meuro, quale risultato di due successivi incrementi della dotazione finanziaria, destinati il primo (circa +15 Meuro) all'attivazione degli interventi del Fondo di garanzia, ed il secondo (+110 Meuro circa) al sostegno di interventi a favore di MPMI per il contenimento ed il contrasto dell'emergenza epidemiologica;
- una riduzione netta delle risorse finanziarie per 3 Assi Prioritari:
  - per l'Asse 2 di circa -29,5 Meuro, risultato di due successive deprogrammazioni delle risorse, di cui una prima di circa -2 Meuro destinati all'Asse 3 per gli interventi di garanzia e una seconda di circa -27,4 Meuro destinati al sostegno di interventi da realizzare sugli altri Assi del POR direttamente volti a contrastare gli effetti derivanti dalla grave crisi economica determinata dall'emergenza sanitaria. Alla deprogrammazione delle risorse ha fatto seguito la “fuoriuscita” di parte degli interventi dell'Asse dal POR (inerenti sia al Grande Progetto Banda Ultralarga sia alle soluzioni tecnologiche e servizi) ed il loro dirottamento nell'ambito delle risorse del FSC;
  - per l'Asse 4 di circa -103,7 Meuro destinati al sostegno di interventi da realizzare sugli altri Assi del POR direttamente volti a contrastare gli effetti derivanti dalla grave crisi

economica determinata dall'emergenza sanitaria. In tal caso la riduzione del budget finanziario è intervenuta esclusivamente in occasione della seconda modifica del Programma, alla quale ha fatto seguito la deprogrammazione di diversi interventi tra cui i due Grandi Progetti “Sostegno ad investimenti produttivi di miglioramento ambientale ed abbattimento di emissioni di CO2 nell'ambito di progetti di riconversione e riqualificazione produttiva del Polo siderurgico di Piombino” e “Interventi per il miglioramento della mobilità collettiva nell'Area metropolitana fiorentina” (Tramvia);

- per l'Asse 5 di circa -10,7 Meuro, risultato di due successive deprogrammazioni delle risorse, di cui una prima di circa -1,4 Meuro destinati all'Asse 3 per gli interventi di garanzia e una seconda di circa -9,4 Meuro destinati al sostegno di interventi da realizzare sugli altri Assi del POR direttamente volti a contrastare gli effetti derivanti dalla grave crisi economica determinata dall'emergenza sanitaria. Alla deprogrammazione delle risorse dell'Asse ha fatto seguito la “fuoriuscita” di parte degli interventi dell'Asse dal POR inclusi quelli a valere sull'intera Azione 6.7.2, ed il loro rifinanziamento nell'ambito delle risorse del FSC;
- una riduzione del finanziamento totale del Programma di circa 13,4 Meuro trasferiti a favore del POR FSE della Toscana per far fronte all'emergenza occupazione conseguente alla fase pandemica ancora in corso;
- la modifica dei valori del Piano di finanziamento del Programma, in coerenza con il pacchetto di iniziative CRII+, prevedendo che per tutti gli Assi prioritari del POR sarà possibile avvalersi dell'applicazione di un tasso di cofinanziamento del FESR al 100% per le spese dichiarate nelle domande di pagamento per il periodo contabile 1° luglio 2020 – 30 giugno 2021.

Tabella 4. *Riprogrammazione delle risorse finanziarie del Programma*

Asse prioritario	PF vigente al 31.12.2020	PF vigente al 31.12.2019	Risorse riprogrammate
	(M€) a	(M€) b	(M€) a-b
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	296,2	291,0	5,2
2. Migliorare l'accesso alle TIC tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime	50,1	79,6	-29,5
3. Promuovere la competitività delle PMI	239,8	114,5	125,3
4. Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori	93,0	196,7	-103,7
5. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	19,0	29,7	-10,7
6. Urbano	49,2	49,2	0,0
7. Assistenza Tecnica	31,7	31,7	0,0
<b>Totale Programma</b>	<b>779,0</b>	<b>792,5</b>	<b>-13,5</b>

*Nostre elaborazioni su atti amministrativi del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

L'insieme delle modifiche apportate al POR, sia in termini finanziari sia di deprogrammazione di specifiche tipologie di interventi, ha impattato in modo sostanziale sull'assetto del Programma. Nonostante il disegno strategico sia rimasto apparentemente invariato, alcune scelte compiute per far fronte ai ritardi nell'attuazione di alcuni interventi di dimensioni finanziarie anche importanti,

inevitabilmente acuiti dalle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, delineano un quadro non più pienamente coerente con gli obiettivi originari del POR e tuttora richiamati.

Per quanto riguarda la deprogrammazione di specifiche tipologie di interventi, l'importante riduzione delle risorse finanziarie destinate all'Asse 4 (103 Meuro degli iniziali 196 Meuro) sembra mettere in discussione uno dei principi cardine ancora espresso dal POR vigente, lì dove richiama la concentrazione delle risorse a sostegno del sistema produttivo (principio confermato anche nell'ultima modifica) e sui temi della sostenibilità ambientale *testimoniata quest'ultima dal volume di risorse destinate all'OT 4 per il conseguimento di ricadute significative in termini sia di efficienza energetica sia di qualità ambientale della mobilità urbana*<sup>25</sup>.

Analogamente, l'Asse 5 ha di fatto subito la totale deprogrammazione degli interventi previsti dall'Azione 6.7.2 che, pur essendo ancora presente sotto il profilo "formale" nella descrizione dei contenuti e degli effetti dell'Asse, non ha più a disposizione un budget finanziario: i progetti originariamente previsti dalle due Azioni erano stati concepiti in maniera complementare e, in particolare, quelli finanziati dall'Azione 6.7.2, che sono fuoriusciti dal POR FESR per essere rifinanziati con le risorse del FSC, erano alla base dell'obiettivo strategico assunto dall'Asse di realizzare attività trasversali ai progetti tematici individuati nell'ambito dell'Azione 6.7.1, programmata al fine di superare la frammentarietà degli interventi e di migliorare, attraverso la messa a regime di un sistema integrato di risorse e competenze territoriali, le condizioni di offerta e fruizione del patrimonio culturale strategico.

In sintesi, nell'ambito dei 7 Assi prioritari del Programma sono state pianificate 48 Azioni/Sub-Azioni di cui 5, pur rimaste formalmente nella strategia POR ed ancora collegate a degli obiettivi fisici da perseguire, non dispongono più di risorse finanziarie, che sono state invece destinate alla copertura degli interventi in risposta alla emergenza sanitaria. Di particolare rilievo, rispetto al 2019, è la completa deprogrammazione delle due Sub-Azioni che finanziavano i Grandi Progetti presenti all'interno dell'Asse 4 e riguardanti la "riqualificazione/riconversione del polo siderurgico di Piombino" (4.2.1.b) e l'"estensione della tramvia dell'Area Metropolitana di Firenze" (4.6.1a). Dall'analisi del riassetto interno al POR FESR emerge, dunque, che la strategia iniziale dei due Assi 4 e 5 risulta mutata e si registrano incongruenze tra obiettivi originariamente dichiarati e azioni attualmente messe in campo.

La **capacità di utilizzo delle risorse** da parte del Programma cresce ulteriormente facendo rilevare un costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno di circa 912 Meuro, che si conferma ampiamente superiore al totale delle risorse programmate pubbliche (circa 117%), e che ha consentito di promuovere un ammontare complessivo di investimenti ammissibili sul territorio regionale di oltre 1.788 Meuro<sup>26</sup> da parte di interventi di aiuto, servizi e infrastrutture, finanziati e attivi.

La **capacità di impegno delle risorse**, con circa 707 Meuro di impegni assunti alla fine del 2020<sup>27</sup>, si attesta al 77,5% del costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (912 Meuro circa). Si tratta certamente di un buon livello di avanzamento a tre anni dalla chiusura dell'ammissibilità della spesa della programmazione 2014-2020 che, tuttavia – pur risultando molto più avanzato (90%) se confrontato rispetto alla sola dotazione del piano finanziario del Programma – continua a rendere necessaria una specifica e costante attività di monitoraggio che assicuri la piena realizzazione degli interventi ammessi. Particolare attenzione va prestata agli Assi che realizzano interventi infrastrutturali che, pur se

<sup>25</sup> Giunta Regionale Toscana. Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020. Obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione (Vers. 7) Luglio 2020.

<sup>26</sup> Per gli Strumenti Finanziari il dato prende a riferimento gli investimenti ammissibili delle imprese ammesse ai benefici dei Fondi e non l'importo nella disponibilità dei Fondi stessi.

<sup>27</sup> Il dato sugli impegni si discosta da quello presente nella RAA (730 Meuro di impegni), in quanto il dato preso a riferimento in questo Rapporto è risultante dai dati di dettaglio a livello di progetto forniti al Valutatore dall'AdG che non tengono conto dei progetti revocati al 31.12.2020.

fisiologicamente più lenti nell'assunzione degli impegni, continuano a mostrare un avanzamento medio (38%) abbastanza distante da quello medio del POR nel suo complesso (77,5%). Rispetto alla fine del 2019, l'aumento degli impegni (+165 Meuro) è il risultato netto, da un lato, di un crescita complessiva degli impegni a valere sugli interventi di aiuti e similari (+187 Meuro negli Assi 1 e 3), per effetto principalmente delle risorse assegnate ai nuovi bandi che sostengono interventi finalizzati al contenimento degli effetti economici conseguenti alla pandemia; e, dall'altro lato, di una riduzione netta (-27,5 Meuro) degli impegni sugli Assi che realizzano interventi infrastrutturali, riconducibile principalmente alla "fuoriuscita" dal POR dei progetti trasferiti sulle risorse FSC, nonché da una crescita degli impegni inerenti alle attività di Assistenza Tecnica (più di 5 Meuro).

L'**indice di efficienza realizzativa** degli interventi, con più di 421 Meuro di pagamenti ammessi effettuati dai beneficiari, si approssima a raggiungere la metà del costo totale ammissibile delle operazioni selezionate ed oltre il 54% delle risorse del piano finanziario del POR. Nell'ultimo anno, se dal lato degli impegni la progressione ha riguardato maggiormente gli interventi di aiuto alle imprese, sotto il profilo dell'efficienza realizzativa anche gli Assi che realizzano interventi infrastrutturali hanno fatto registrare un avanzamento, seppur ancora piuttosto contenuto. Infatti, complessivamente si è registrato un aumento della spesa sostenuta dai beneficiari di più di 92 Meuro (per circa il 57% riconducibili al solo Asse 1) rispetto alla fine del 2019, che ha consentito al POR di porre le basi per il raggiungimento del target N+3 di fine anno, riconducibile non solo all'aumento dei pagamenti degli Assi che realizzano prevalentemente aiuti alle imprese (+69,6 Meuro), ma anche a quelli che finanziano prevalentemente e/o esclusivamente infrastrutture (+22,5 Meuro). Si tratta di un risultato che, sulla base dei dati pubblicati da IGRUE<sup>28</sup> relativi all'avanzamento della spesa alla fine del 2020 del gruppo delle Regioni più sviluppate italiane, pongono il POR FESR della Toscana ancora una volta ai primi posti della classifica dei programmi con l'attuazione finanziaria più evoluta, con un livello di pagamenti significativamente più avanzato rispetto a quello medio nazionale per tale gruppo di regioni.

La **capacità di certificazione** con oltre 397 Meuro (quasi 44% del costo ammissibile totale delle operazioni selezionate) di spesa certificata dall'Amministrazione regionale alla Commissione Europea continua ad essere significativa e, rispetto alla fine del 2019, si registrano quasi 83 Meuro di pagamenti aggiuntivi certificati, di cui circa il 77% riconducibile agli Assi 1 e 3. Ciononostante, rispetto alla fine del 2019, il POR fa registrare un rallentamento complessivo nella crescita annua della spesa certificata (+27% circa a fronte di un +43% circa per il periodo 2019/2018). Tale rallentamento, che si manifesta nel confronto con le performance espresse negli anni precedenti dagli Assi 1 e 3 che hanno trainato la spesa nei primi 5 anni di attuazione, è giustificato e compensato dal progressivo completamento degli interventi che, a fine 2020 fanno rilevare, in valori assoluti, il più elevato contributo annuo alla spesa certificata del POR nel suo complesso. Si segnala però che l'Asse 3, che nel corso del 2020 ha ricevuto un incremento del proprio budget finanziario (+125 Meuro), nei prossimi anni potrà ricominciare ad esprimere – via via che i nuovi interventi si realizzeranno (tra cui i c.d. ristori che sono di veloce attuazione della spesa) – elevati livelli di spesa. Infine, nel corso del 2020, l'Asse 6 Urbano ha fatto registrare un importante incremento nella certificazione della spesa che, con +9,5 Meuro certificati rispetto a fine 2019, quasi raddoppia il livello dallo stesso Asse raggiunto alla fine di tale anno.

In ogni caso, i risultati complessivi raggiunti alla fine del 2020 hanno consentito al POR non soltanto di superare ampiamente il target N+3 di fine 2020 (138%), ma anche di conseguire già a tale data – secondo le proiezioni ufficiali<sup>29</sup> – anche il target N+3 previsto per il 31 dicembre 2021 (circa 192,4 Meuro di quota UE stimabile in circa 384 Meuro di costo totale ipotizzando un tasso FESR al 50%).

<sup>28</sup> Monitoraggio Politiche di Coesione Programmazione 2014-2020 Situazione al 31 dicembre 2020. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea.

<sup>29</sup> Ministro per il Sud e la Coesione territoriale. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dati Banca Dati Unitaria (BDU) al 28.02.2021

Tabella 5. *Stato di avanzamento complessivo al 31 dicembre 2020 (\*)*

Asse	Spesa programmata POR	Costo totale ammissibile	Impegni ammessi	Pagamenti ammessi	Spesa certificata
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1	296.232.103	372.647.967	347.115.110	264.238.724	243.654.455
2	50.075.172	49.875.172	34.108.019	17.390.292	15.011.586
3	239.810.162	244.098.964	222.982.962	80.515.841	86.568.338
4	93.000.844	132.731.815	30.669.943	17.498.933	14.092.909
5	19.000.004	26.426.811	6.528.122	4.494.001	4.414.728
6	49.211.424	60.654.867	40.116.806	22.327.410	19.409.593
AT	31.698.180	25.559.190	25.559.190	14.802.741	13.979.108
<b>POR</b>	<b>779.027.890</b>	<b>911.994.786</b>	<b>707.080.151</b>	<b>421.267.941</b>	<b>397.130.717</b>

Asse	Indicatori			
	Capacità di utilizzo risorse	Capacità di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità di certificazione
	b/a	c/b	d/b	e/b
1	125,80%	93,15%	70,91%	65,38%
2	99,60%	68,39%	34,87%	30,10%
3	101,79%	91,35%	32,98%	35,46%
4	142,72%	23,11%	13,18%	10,62%
5	139,09%	24,70%	17,01%	16,71%
6	123,25%	66,14%	36,81%	32,00%
AT	80,63%	100,00%	57,92%	54,69%
<b>POR</b>	<b>117,07%</b>	<b>77,53%</b>	<b>46,19%</b>	<b>43,55%</b>

(\*) Spesa pubblica

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020

La **mortalità dei progetti**, alla fine del 2020, sebbene in misura ancora non rilevante come alla chiusura del POR FESR 2007-2013, si manifesta con numeri consistenti nell'ambito di alcuni Assi prioritari del Programma. Considerando i soli interventi finanziati al di fuori degli Strumenti Finanziari attivati nell'ambito degli Assi 1 e 3, i progetti revocati sono 596, pari al 6% circa dei progetti complessivamente finanziati in origine dal Programma (10.039, di cui al 31.12.2020 9.443 attivi).

Tabella 6. *Stato di avanzamento complessivo al 31.12.2020: Progetti finanziati/conclusi/revocati (\*)*

Asse prioritario	Progetti finanziati (a)	Progetti conclusi (**)		Progetti revocati	
	n.	n.	(% = b/a)	n.	Tasso di mortalità
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.137	1.965	62,6%	329	9,5%
2. Migliorare l'accesso alle TIC tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime	14	0	0,0%	0	0,0%
3. Promuovere la competitività delle PMI <sup>30</sup>	5.610	1.029	18,3%	189	3,3%
4. Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori	454	165	36,3%	78	14,7%
5. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	23	0	0,0%	0	0,0%
6. Urbano	64	3	4,7%	0	0,0%
Assistenza Tecnica	141	0	0,0%	0	0,0%
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>9.443</b>	<b>3.162</b>	<b>33,5%</b>	<b>596</b>	<b>5,9%</b>

(\*) I dati non includono le Azioni e i progetti attuati attraverso Strumenti Finanziari

(\*\*) Progetti conclusi sotto il profilo finanziario, fisico e procedurale

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

Rispetto alla fine del 2019, mentre si registra un aumento in valore assoluto dei progetti revocati (+93 progetti) nonostante i provvedimenti assunti dall'Amministrazione regionale a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali, per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19<sup>31</sup> che di fatto hanno "sospeso" i procedimenti di revoca, il tasso di mortalità complessivo del POR scende dal 10,3% di fine 2019 al 6% circa, per effetto principalmente del rilevante aumento del numeratore (numero di progetti finanziati), cresciuto di oltre 5mila progetti, di cui la quasi totalità riconducibili ai nuovi interventi finanziati nell'ambito dei bandi "covid" per il sostegno agli investimenti, ma anche per i "ristori". Infatti, se si analizza la situazione delle Azioni che non hanno finanziato tali bandi e/o bandi aggiuntivi ordinari nel corso del 2020, si riscontra – pur in presenza del provvedimento regionale di sospensione dei procedimenti di revoca se rientranti in determinate casistiche – un aumento del tasso di mortalità dei progetti. Difatti, ad esempio, per gli interventi di efficientamento energetico negli immobili sede delle imprese negli ultimi due anni vi è un aumento del 7% del tasso di mortalità, che passa dal 14,8% di fine 2019 al 21,8% di fine 2020, a conferma di una certa difficoltà delle imprese a portare avanti questa tipologia di interventi già riscontrata nelle precedenti annualità e probabilmente acuita dalla crisi economica in corso (in effetti, nel 57% dei casi la revoca è dovuta a rinuncia da parte del beneficiario al contributo del POR e per un altro 18,5% alla mancata realizzazione dell'investimento). Per effetto di tale fenomeno, il tasso di mortalità dell'Asse 4 sale dal 10,9% di fine 2019 all'attuale 14,7%. Anche l'Asse 1, pur registrando rispetto a fine 2019 un lieve decremento dell'indice di mortalità (-0,1%), continua a presentare un tasso di mortalità (9,5%) ancora ampiamente al di sopra di quello medio del Programma (5,9%), per effetto principalmente delle revoche degli interventi riguardanti il sostegno per l'acquisto di servizi per

<sup>30</sup> Per l'Asse 3 la RAA del POR FESR al 31.12.2020, riporta n. 3.048 progetti in quanto: (i) gli interventi finanziati a valere del Bando "Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo" (che attua i c.d. "ristori") sono conteggiati come 1 unico progetto in linea con le modalità semplificate per la richiesta del relativo CUP e per la corretta rilevazione delle informazioni all'interno del Sistema Nazionale di Monitoraggio, secondo le indicazioni fornite dal MEF alle AdG (Nota MEF\_RGS\_137166\_23072020). Parte del dettaglio informativo di tali interventi è stato in ogni caso fornito dall'AdG al Valutatore (ii) la RAA include 2 progetti che il Valutatore non include nella sua analisi, in quanto dai dati forniti dall'AdG tali progetti risultano revocati

<sup>31</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali" e ss.mm.ii.

l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa, commerciale e digitale delle imprese (con un tasso di mortalità dell'11,3%) e gli aiuti agli investimenti in R&SI (8,5%).

Al quadro appena delineato, vanno aggiunte inoltre anche le revoche degli interventi attivati nell'ambito degli Strumenti finanziari che, con riferimento alle tre Azioni di riferimento nell'ambito degli Assi 1 e 3 (Azioni 1.4.1, 3.1.1 e 3.5.1), evidenziano un tasso medio complessivo di mortalità di progetti che sale dal 13,9% di fine 2019 al 22,5% di fine 2020, con un'incidenza quasi paritaria per i due Assi (20% nell'Asse 1 e 22,5% per l'Asse 3).



### 5.3 Asse 1- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

Alla fine del 2020 l'Asse 1 dispone di una dotazione complessiva di 296,2 Meuro<sup>32</sup>, evidenziando un ammontare di risorse aggiuntive rispetto alla fine del 2019, provenienti dagli altri Assi del Programma, di circa 5,2 Meuro<sup>33</sup>. Si consolida, dunque, il primato in termini di dotazione finanziaria dell'Asse che assorbe la quota prevalente (circa 38%) delle risorse totali del POR FESR (circa 779 Meuro).

Sotto il profilo strategico, si conferma come la quota più rilevante delle risorse dell'Asse (93,2%) sia finalizzata a supportare l'incremento dell'attività di innovazione delle imprese (RA 1.1 - PI 1b), principalmente attraverso investimenti in ricerca e sviluppo fortemente orientati al mercato (Azione 1.1.5, con il 72,1% della dotazione dell'Asse) ed interventi per l'acquisizione di servizi innovativi a livello tecnologico, strategico, organizzativo, commerciale e digitale delle imprese che svolgono un'importante funzione trasversale, sinergica e complementare agli altri interventi finanziati nell'ambito del medesimo RA 1.1 (Azione 1.1.2, con il 15,4% delle risorse dell'Asse). Gli interventi programmati fin dall'inizio dal POR in questo RA sono volti a contribuire in modo importante al sostegno della ripresa produttiva in atto a livello regionale, che viene perseguita attraverso investimenti di qualità sotto il profilo della capacità innovativa e di utilizzo dei risultati della ricerca scientifica e tecnologica. Tale finalità – che assume ancora maggiore rilevanza in questa fase in cui il sistema produttivo sconta in misura più o meno rilevante, a seconda dei settori, gli effetti derivanti dai provvedimenti conseguenti la crisi sanitaria Covid-19 – è stata ulteriormente rafforzata in occasione della seconda riprogrammazione annuale del POR di luglio 2020, con l'assegnazione di una quota di risorse (10 Meuro) direttamente finalizzata a contenere gli impatti delle disposizioni adottate per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19, per finanziare nell'ambito dell'Azione 1.1.2 le MPMI che acquisiscono servizi innovativi di supporto ai processi di trasformazione digitale.

Inoltre, sempre in occasione della modifica del POR di luglio 2020, nell'ambito della PI 1b) è stato inserito il Risultato Atteso 1.6, direttamente finalizzato a dare una risposta all'emergenza sanitaria Covid-19 e nello specifico a rafforzare il Sistema Sanitario regionale allo scopo di contrastare e prevenire gli effetti della pandemia da Covid-19. Anche a questi interventi di contenimento degli effetti della pandemia, è stata assegnata una dotazione finanziaria di 10 Meuro (3,4% delle risorse dell'Asse).

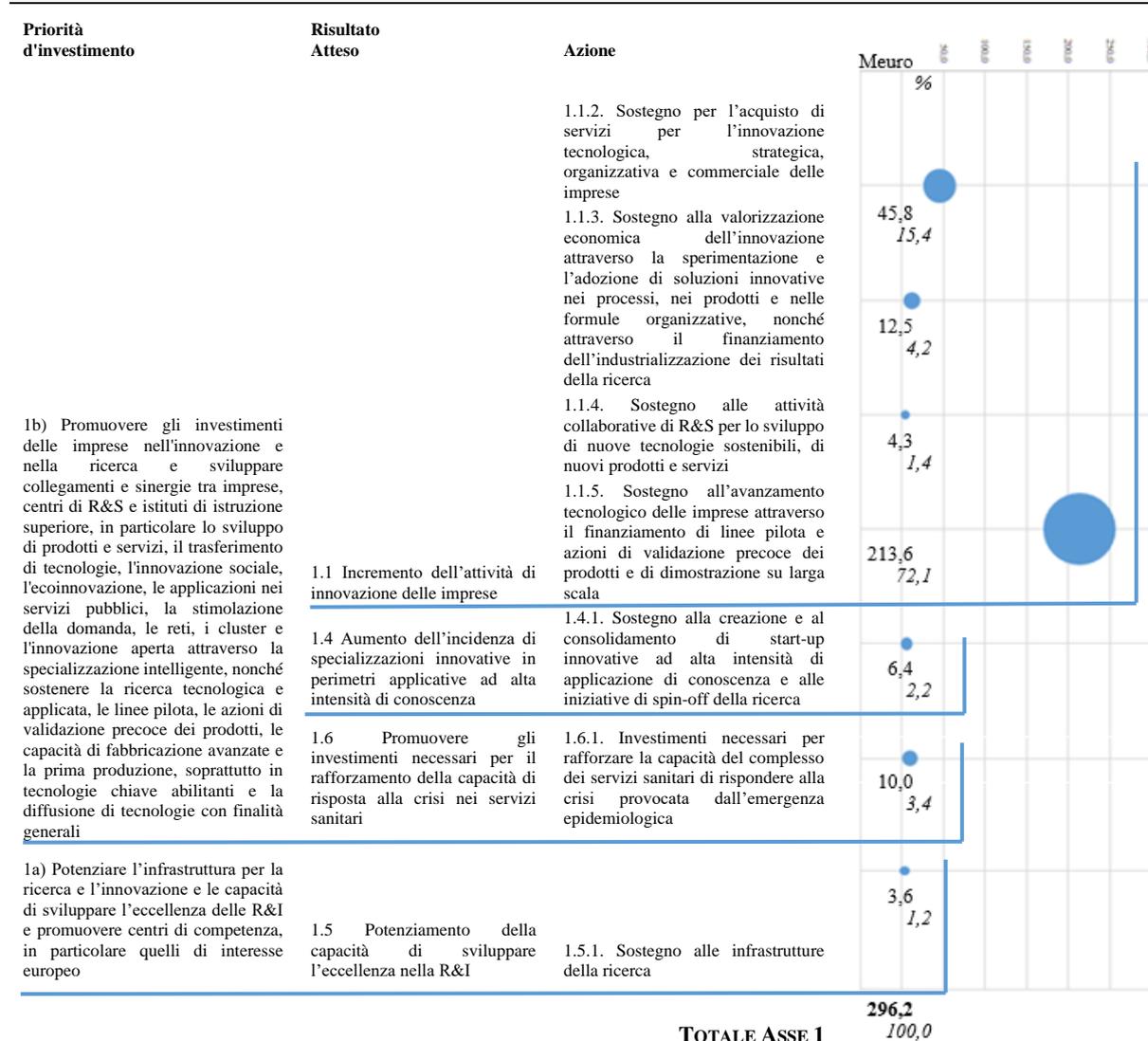
La quota restante delle risorse dell'Asse (3,4%) è volta ad aumentare le specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza (RA 1.4) ed a potenziare la capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I (RA 1.5).

Nel complesso si può affermare che sotto il profilo strategico, l'Asse 1, che concentra i suoi sforzi per promuovere la ricerca e l'innovazione, pur avendo introdotto un nuovo RA e avviato l'attuazione di bandi con tipologie di interventi specificatamente diretti a supportare le imprese a seguito della pandemia, destinando al supporto diretto ad interventi di contenimento degli effetti dell'emergenza sanitaria poco meno del 7% delle risorse programmate per l'Asse, non ha subito cambiamenti particolarmente rilevanti da alterare significativamente l'assetto programmatico originario.

<sup>32</sup> L'Asse 1 dall'avvio del POR al 31 dicembre 2020 ha beneficiato nel complesso – a seguito delle diverse modifiche del Piano finanziario del Programma – di circa 43,1 Meuro di risorse aggiuntive rispetto alla dotazione iniziale (circa 253 Meuro).

<sup>33</sup> La dotazione aggiuntiva delle risorse dell'Asse è il risultato della duplice riprogrammazione del piano finanziario del Programma.

**Quadro logico delle azioni dell'Asse 1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione**



Nostrre elaborazioni su dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

La programmazione e l'attuazione dell'Asse, in coerenza con quanto previsto dall'Accordo di Partenariato Italia, si realizza – ad eccezione degli interventi recentemente finanziati nell'ambito del RA 1.6 connessi direttamente all'emergenza sanitaria – nel perimetro della “Strategia di Ricerca e Innovazione per la Smart Specialisation in Toscana” che individua le tre priorità tecnologiche ICT-Fotonica, Fabbrica intelligente, Chimica e nanotecnologie<sup>34</sup> che il POR assume quali bacini in cui la Regione è dotata di eccellenze scientifiche, competenze tecnologiche, infrastrutture di ricerca e di un tessuto produttivo in grado di valorizzare specifici investimenti strategici con ampie ricadute sul territorio.

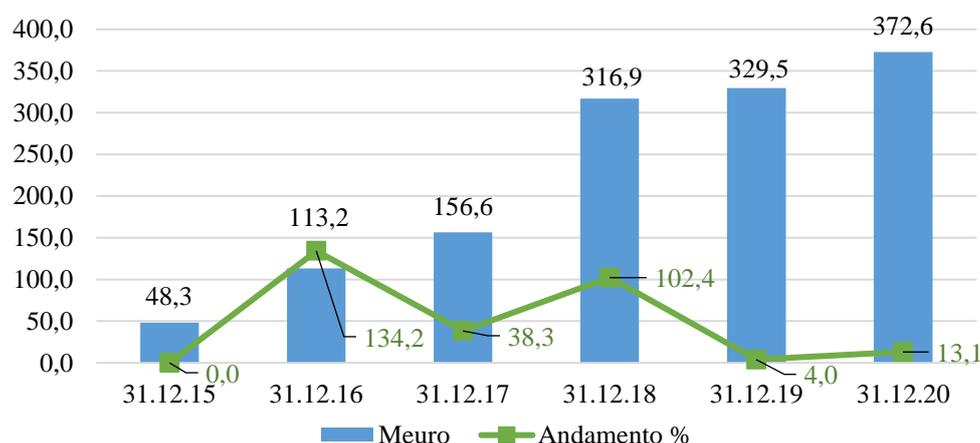
<sup>34</sup> Tali 3 priorità tecnologiche sono state confermate alla Revisione di metà periodo della Strategia (Delibera di Giunta Regionale n. 204 del 25 febbraio 2019), che allo stesso tempo le ha declinate in 5 ambiti applicativi di nuova introduzione (Cultura e Beni Culturali; Energia e Green Economy; Impresa 4.0; Salute - Scienze della Vita; Smart Agrifood) finalizzati a “concentrare, monitorare e valutare gli investimenti in materia di ricerca sviluppo innovazione coerentemente con una approccio maggiormente applicativo, favorendo le possibili sinergie ed integrazioni all'interno di perimetri di destinazione omogenei”.

### 5.3.1 Quadro di attuazione finanziario e procedurale

Alla fine del 2020, tutte le Azioni/Sub-azioni programmate dall'Asse sono in piena fase attuativa, con la sola Azione 1.6.1 diretta a sostenere l'emergenza sanitaria, introdotta in occasione della modifica del Programma di luglio 2020, per la quale alla fine dell'anno sono state avviate le procedure per la selezione degli interventi da finanziare.

Il quadro di avanzamento dell'Asse, fa rilevare una **capacità di utilizzo delle risorse** da parte delle Azioni che si conferma nel suo insieme molto buona: ai 3.138 progetti dell'Asse (2.016 operazioni) finanziati, corrispondono circa 331 Meuro di contributi pubblici assegnati, che superano ampiamente le risorse programmate dal Piano finanziario dell'Asse (296,2 Meuro), per un costo totale ammissibile delle operazioni selezionate per il sostegno di 372,6 Meuro, superiore al finanziamento totale pubblico programmato (125,8%). L'insieme dei progetti finanziati dell'Asse attivano un ammontare complessivo di investimenti ammissibili sul territorio regionale realizzati prevalentemente dal sistema delle imprese di oltre 794 Meuro.

*Grafico 1. Costo ammissibile totale operazioni selezionate al 31/12/2020 (Meuro)*



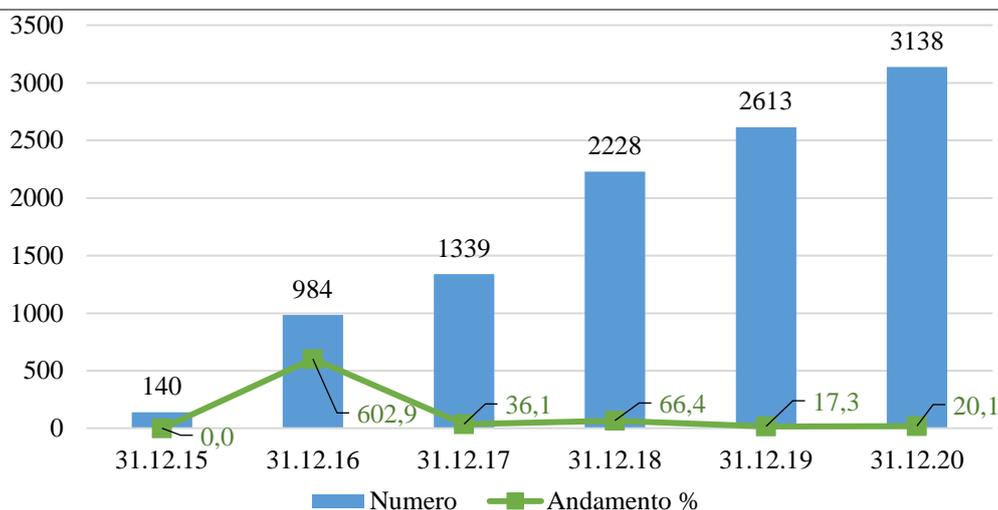
*Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020*

Nel corso dell'ultimo anno la dinamica attuativa dell'Asse, che nel 2019 faceva rilevare un certo "rallentamento" complessivo (anche in considerazione del già rilevante ammontare di risorse assegnato a tale data), fa registrare una evoluzione positiva per l'effetto combinato di una serie di eventi che ne hanno caratterizzato l'implementazione. Ci si riferisce in particolare a: (a) l'attivazione di 16 procedure per l'assegnazione delle risorse riguardanti: – 5 bandi pubblici per interventi diretti a sostenere l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese, direttamente volti alle realtà produttive colpite dalla pandemia Covid-19 (Azione 1.1.2), progetti strategici di ricerca e sviluppo e progetti di ricerca e sviluppo delle MPMI (Sub-Azione 1.1.5a1), ed il sostegno alla creazione di start-up innovative (Azione 1.4.1) mediante una sovvenzione a fondo perduto adottata in questa occasione come modalità di finanziamento; – 11 procedure negoziali/concertative che nella quasi totalità attengono a interventi attivati nell'ambito degli Accordi per l'Innovazione per investimenti di R&SI di carattere strategico (Sub-Azione 1.1.5a4); (b) gli scorrimenti di graduatorie di progetti selezionati a valere su bandi emanati in annualità precedenti; (c) la deprogrammazione dal POR di alcuni interventi relativi a progetti di R&S con accordi MIUR ed il loro finanziamento con le risorse del FSC, sulla base dell'Accordo con il Ministero per la Coesione territoriale ed il Mezzogiorno che ha costituito l'atto di riferimento per la definizione della riprogrammazione del POR di luglio 2020; (d) le

revoche intervenute nel corso del 2020 che alla fine dell'anno evidenziano un tasso di mortalità dell'Asse, escludendo le Azioni che attuano Strumenti Finanziari, pari al 9,5% dei progetti originariamente finanziati che si conferma superiore al tasso di mortalità medio del POR (5,9%), anche se fa registrare una lieve riduzione rispetto a quello medio di fine 2019 (9,6%).

In questo quadro, sono due gli aspetti di particolare interesse che caratterizzano la dinamica attuativa dell'Asse nel 2020 che la valutazione ritiene utile sottolineare. Il primo per evidenziare che all'incremento del costo ammissibile delle operazioni nel corso dell'anno (+48 Meuro<sup>35</sup> circa), hanno contribuito, anche se in misura differente, tutte le Azioni dell'Asse (ad eccezione dell'Azione 1.6.1 introdotta nel POR a luglio 2020), facendo dunque rilevare come, anche in presenza delle difficoltà connesse ai provvedimenti nazionali di contenimento degli effetti della pandemia, il sistema produttivo regionale abbia mantenuto una certa vivacità imprenditoriale per la realizzazione di investimenti in ricerca e innovazione. Il secondo elemento da apprezzare è che le risorse nette aggiuntive assegnate ai beneficiari nel corso del 2020 da parte dell'Asse (48 Meuro) sono riconducibili per poco più di 12 Meuro, al bando specificatamente indirizzato a favore delle *MPMI toscane colpite dalla pandemia Covid-19 per l'acquisizione di servizi innovativi di supporto ai processi di trasformazione digitale* (Azione 1.1.2) che, a fronte delle risorse inizialmente previste (10 Meuro), ha dovuto incrementare il budget disponibile, evidenziando come l'intervento messo in campo dall'Amministrazione regionale abbia trovato un chiaro riscontro nella domanda espressa dal sistema delle imprese regionali; ma anche che ben 21 Meuro riguardano contributi pubblici assegnati ai beneficiari dei due nuovi bandi per progetti di ricerca per il sostegno alla domanda di investimenti del sistema delle imprese su priorità che costituiscono un vantaggio competitivo durevole, basato sulla capacità di diversificazione produttiva e sulla specializzazione tecnologica (Bando Progetti strategici di ricerca e sviluppo e Bando Progetti di ricerca e sviluppo delle MPMI, a valere dell'Azione 1.1.5), facendo rilevare come, nonostante le conseguenze della crisi pandemica, la domanda del sistema produttivo regionale per interventi in ricerca e innovazione sia ancora elevata e venga considerata un'area di vantaggio competitivo.

**Grafico 2. Progetti finanziati dal POR al 31/12/2020**



*Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020*

Tornando alla valutazione del quadro complessivo di attuazione dell'Asse alla fine del 2020, in ragione delle risorse aggiuntive assegnate nel corso dell'anno si rileva una ulteriore progressione nel numero di

<sup>35</sup> Si fa riferimento ai progetti che nei dati di monitoraggio regionale risultano come ammessi a finanziamento nell'anno 2020. L'aumento del costo totale ammissibile nell'ultimo anno restituito invece dai dati del grafico precedente (che rappresentano i due dati "ufficiali" alla fine di tali annualità) è pari a 43 Meuro a causa di assestamenti dei dati nell'ambito del monitoraggio regionale.

progetti finanziati che raggiungono la quota di 3.138 interventi, con un incremento netto di +525 progetti rispetto alla fine del 2019 (si tratta dell'incremento al netto dei progetti revocati e di quelli trasferiti al FSC, essendo 576 i nuovi progetti effettivamente finanziati).

A livello di attuazione, l'Asse 1, che è caratterizzato dal ricorso ad un mix diversificato sia di procedure di selezione dei progetti (bandi pubblici e altre procedure di tipo concertativo / negoziale), sia di strumenti di agevolazione (dalla sovvenzione a fondo perduto ordinaria, al voucher, alla concessione di prestiti nell'ambito di Strumenti Finanziari ad hoc), nel corso del 2020 si è arricchito di una nuova modalità operativa riguardante il sostegno alla creazione di start-up innovative (Azione 1.4.1) attuato attraverso una agevolazione in conto capitale e non più attraverso lo strumento finanziario del prestito (che non è risultato particolarmente efficace, come già fatto rilevare anche nei precedenti Rapporti di Valutazione). L'utilizzazione di tale modalità – facendo, tra l'altro, ricorso per le concessioni alla Comunicazione della Commissione C(2020) 1863 del 19.03.2020 “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19” e prevedendo successivamente l'applicazione del regolamento c.d. “de minimis” – ha fatto rilevare risultati molto positivi in termini di richieste presentate dal sistema delle imprese regionali alla fine del 2020. In appena 2 giorni infatti sono state presentate domande per oltre 2,5 Meuro di contributi pubblici, a fronte di un budget del bando di circa 1,5 Meuro, ed a seguito della valutazione delle domande, i progetti ammissibili sono stati in grado di assorbire ampiamente (circa 1,8 Meuro, di cui alla fine del 2020 circa 0,6 Meuro impegnati) le risorse pubbliche disponibili, con una quota non trascurabile di domande (il 37% circa di quelle presentate) risultata non ammessa per il mancato raggiungimento del punteggio minimo di valutazione ovvero per motivi formali. L'agevolazione in conto capitale, dunque, almeno in questa fase di avanzamento delle procedure di attuazione del bando, sembrerebbe maggiormente in grado – rispetto allo strumento finanziario del prestito – di contribuire al sostegno delle imprese innovative nelle fasi di start up, per affrontare le difficoltà ad accedere a ulteriori nuovi sviluppi tecnologici, a trasferire conoscenze e ad acquisire personale altamente qualificato. Si tratta di una scelta particolarmente interessante e da seguire con attenzione nei suoi sviluppi futuri, attesa anche la fase economica recessiva che ha caratterizzato l'ultimo periodo a seguito degli eventi connessi alla pandemia, in cui secondo IRPET si osserva la prevalenza di “*comportamenti adattivi su quelli strategici o innovativi*”<sup>36</sup> da parte delle imprese.

Sempre nel corso del 2020, l'Asse ha inoltre introdotto, al fine di contenere i danni economici subiti dai beneficiari toscani di contributi causati dall'emergenza Covid-19, una serie di interventi urgenti in ottemperanza ma anche ad *integrazione* di quelli attivati dalla Giunta Regionale per l'insieme degli interventi del POR. In particolare, gli interventi *integrativi* adottati per l'Asse 1 riguardano misure di semplificazioni specifiche connesse alle specificità attuative di talune Azioni (facilitazioni a modifiche progettuali, rimodulazioni dei piani finanziari, prolungamento dei termini per l'invio delle integrazioni documentali, disposizioni semplificate relativamente a specifiche categorie di spesa) per i cui approfondimento si rimanda al successivo Capitolo 7.

Nell'ambito degli specifici provvedimenti amministrativi adottati dall'Asse per il contenimento dei danni conseguenti dalla pandemia, a parere del Valutatore, risulta particolarmente interessante l'intervento volto a consentire le facilitazioni delle modifiche progettuali e di piani finanziari, fermi restando naturalmente gli obiettivi del progetto legati alla concessione dell'aiuto e la necessità di garantire un'attenta valutazione delle stesse. Questi provvedimenti, infatti, adottati tempestivamente hanno mostrato di cogliere lo spirito delle c.d. “Iniziative di Investimento in risposta al Coronavirus”

---

<sup>36</sup> IRPET. La Toscana un anno dopo l'epidemia. Bilancio e prospettive. 28 aprile 2021.

(CRII e CRII+), in coerenza anche con le specifiche indicazioni fornite dalla Commissione<sup>37</sup> nelle sue risposte agli Stati Membri.

L'**avanzamento finanziario** dell'Asse 1 anche per il 2020 conferma l'ottima **capacità di impegno delle risorse** programmate: con circa 347 Meuro di risorse impegnate (+51 Meuro nel corso dell'anno), raggiunge il 93% del costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (372,6 Meuro) e si mantiene su livelli superiori alla dotazione complessiva del piano finanziario (296,2 Meuro).

L'indice di **efficienza realizzativa** degli interventi inoltre progredisce ulteriormente e con circa 264 Meuro di pagamenti ammessi si attesta, a 3 anni esatti dalla conclusione della fase di attuazione della spesa del POR, ad oltre il 70% del costo totale ammissibile delle operazioni selezionate, mantenendosi ampiamente al di sopra dell'efficienza realizzativa espressa da tutti gli altri Assi e dalla media del Programma nel suo insieme.

Per completare l'analisi dell'avanzamento finanziario, va aggiunto che oltre il 90% dei pagamenti ammessi (243,7 Meuro) alla fine del 2020 sono stati anche certificati dall'Amministrazione regionale alla Commissione Europea, confermando una **capacità di certificazione** dell'Asse ottimale sia rispetto al costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (65% circa), sia rispetto alle risorse programmate per l'intero periodo 2014-2020 (82%).

Tabella 7. *Stato di avanzamento finanziario dell'Asse 1*

Azione	a	b	c	d
	Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	Impegni ammessi (b/a %)	Pagamenti ammessi (c/a %)	Spesa pubblica certificata (d/a %)
1.1.2. Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese	48.731.457	89,8%	60,0%	51,5%
1.1.3. Sostegno ai processi di innovazione nelle MPMI manifatturiere: Aiuti agli investimenti per l'innovazione	12.524.150	94,8%	71,9%	64,1%
1.1.4. Sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi	5.560.337	68,8%	43,3%	41,0%
1.1.5. Sostegno all'avanzamento tecnologico delle imprese attraverso il finanziamento di linee pilota e azioni di validazione precoce dei prodotti e di dimostrazione su larga scala	287.190.429	95,1%	74,0%	68,5%
1.4.1. Sostegno alla creazione e al consolidamento di start-up innovative (Fondo rotativo)	7.276.826	60,5%	25,9%	45,9%
1.5.1. Sostegno alle infrastrutture della ricerca	11.364.768	89,0%	80,1%	72,8%
1.6.1. Investimenti necessari per rafforzare la capacità del complesso dei servizi sanitari di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica	0	-	-	-
<b>Totale Asse</b>	<b>372.647.967</b>	<b>93,1%</b>	<b>70,9%</b>	<b>65,4%</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio e di certificazione del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

In considerazione del ruolo di punta svolto in termini di performance finanziarie annuali conseguite fin dall'avvio del Programma dall'Asse, a parere del Valutatore, va considerato che in prospettiva l'avanzato stato di attuazione finanziaria dell'Asse rispetto agli obiettivi finali di utilizzo delle risorse programmate, comporta inevitabilmente che la sua capacità trainante rispetto alla performance degli altri Assi e di quella complessiva del POR venga a ridursi gradualmente, essendosi ridotto il divario

<sup>37</sup> "Domande e Risposte" - Coronavirus Response Investment Initiative (CRII).

della spesa ancora da sostenere per il traguardo finale, non considerando ovviamente eventuali ulteriori risorse in overbooking. Infatti, da una valutazione del trend della capacità di certificazione dell'Asse, negli ultimi due anni, ed in modo più marcato nel corso del 2020, emerge un certo rallentamento rispetto agli incrementi annuali registrati precedentemente, che in minima parte potrebbe anche essere stata influenzata dalle difficoltà derivanti dalla emergenza sanitaria in corso, sebbene allo stesso tempo l'Asse 1 resti ancora al di sopra dell'incremento annuo di capacità di certificazione di altri Assi del Programma.

Si conferma dunque anche per il 2020 la performance finanziaria molto positiva dell'Asse nel suo insieme, ancora nettamente superiore per tutti gli indicatori finanziari alla media del Programma, con un andamento che a livello delle Azioni evidenzia quanto segue:

- gli interventi inerenti agli investimenti in R&S (Azione 1.1.5), all'innovazione dei processi e dell'organizzazione nelle MPMI (Azione 1.1.3) ed al sostegno delle infrastrutture della ricerca (Azione 1.5.1), confermano un avanzamento dei principali indicatori finanziari superiore o in linea a quelli medi dell'Asse, nonché del Programma (unica eccezione l'Azione 1.5.1 relativamente all'indicatore relativo alla capacità di impegno rispetto al costo totale ammesso, ancora al di sotto della media dell'Asse, ma nettamente superiore a quella del POR nel suo insieme ed anche alla propria dotazione del piano finanziario, operando in overbooking). Tutte queste tre tipologie di intervento sono state avviate nell'ambito della "gestione in anticipazione" già nell'anno 2014 pervenendo all'ammissione a finanziamento dei primi interventi da finanziare nel primo anno di attuazione del POR (2015) assicurando un trend in crescita degli indicatori finanziari sin dai primi anni di implementazione del Programma;
- al contrario, gli interventi per l'acquisto di servizi per l'innovazione (l'Azione 1.1.2), per le attività collaborative di R&S (Azione 1.1.4) e per la creazione ed il consolidamento di start-up innovative (Azione 1.4.1) devono ancora completare la fase di impegno rispetto al costo totale ammissibile delle operazioni selezionate e, relativamente agli altri indicatori finanziari inerenti l'efficienza realizzativa e la capacità di certificazione, presentano valori ancora distanti dalla media degli stessi indicatori dell'Asse 1. In tal caso, mentre per l'Azione 1.1.2 l'avanzamento degli indici finanziari è più vicino a quello della media dell'Asse; per le altre due Azioni, gli indici di avanzamento sono molto più contenuti e quasi sempre inferiori anche a quelli medi del POR nel suo insieme. A parere del Valutatore, l'andamento più contenuto degli indicatori finanziari esaminati, può essere ricondotto ai seguenti aspetti: (i) per i servizi per l'innovazione incidono sia l'avvenuta ammissione a finanziamento degli interventi (circa 12,4 Meuro di costo totale ammissibile) per le MPMI colpite dalla pandemia Covid-19 a ridosso della fine del 2020 (anche a seguito di un incremento delle risorse dell'Azione), sia un tasso di mortalità<sup>38</sup> che si mantiene su un livello piuttosto elevato (11,3% di progetti revocati/rinunciati) e superiore sia a quello medio dell'Asse (9,5%) che a quello medio del POR (5,9%). Inoltre, per diversi progetti, i dati relativi al Costo totale ammissibile (rispetto al quale operano gli indicatori finanziari) ed ai relativi impegni presentano alcune incoerenze nelle quantificazioni che si suggerisce all'AdG di verificare; (ii) per le attività collaborative di R&S (Azione 1.1.4), il più contenuto avanzamento degli indicatori finanziari può essere ricondotto, da un lato alla tempistica prevista per la realizzazione degli interventi riguardanti il Bando Distretti Tecnologici (36 mesi, con possibilità di proroga di 4 mesi), dall'altro alla maggiore articolazione delle procedure di selezione degli interventi afferenti le attività collaborative realizzate da aggregazioni pubblico-private per lo sviluppo e la promozione di settori ad alta tecnologia per il sistema regionale (32 dei 43 progetti complessivamente finanziati dall'Azione) e che in diversa misura hanno risentito delle interruzioni e sospensioni delle attività oggetto delle ricerche intervento attuate

<sup>38</sup> Il tasso di mortalità non tiene conto delle Azioni/Sub-Azioni che si attuano attraverso Strumenti Finanziari che sono escluse dalle elaborazioni.

nell'ambito di tali Accordi. Si deve considerare infatti che la natura delle procedure attivate richiede tempi di implementazione che implicano un allungamento dei tempi della fase iniziale, dovuto alla necessità di svolgere attività di “perfezionamento” in relazione alle procedure e agli strumenti agevolativi da attivare (accordi di collaborazione scientifica) ma, al tempo stesso, prevede meccanismi di selezione degli interventi e di sorveglianza che dovrebbero, a meno di eventi non prevedibili, garantire una migliore riuscita degli stessi. Da ultimo non va trascurato l'impatto dei provvedimenti restrittivi connessi all'emergenza sanitaria che hanno inciso in modo grave sul settore del turismo sul quale intervengono anche alcuni interventi dell'Azione attivati attraverso gli Accordi di collaborazione scientifica e che hanno comportato la sospensione delle attività di ricerca nonché la loro rimodulazione, mettendone anche a rischio l'effettiva realizzazione; (iii) gli interventi per la creazione ed il consolidamento di start-up innovative (Azione 1.4.1), attivati fino al 2020 attraverso un Fondo per prestiti per creazione di impresa, nel corso dell'ultimo anno sono stati attivati mediante lo strumento agevolativo dei contributi a fondo perduto (sovvenzione)<sup>39</sup> che dovrebbe comportare anche una accelerazione degli indicatori di avanzamento finanziario.

Nondimeno, nel quadro attuativo dell'Asse decisamente positivo in relazione agli obiettivi finanziari delineati in sede di programmazione appena analizzato, si continua a registrare un **tasso di mortalità dei progetti** che, con 329 interventi revocati (non considerando per il momento i progetti attuati attraverso Strumenti Finanziari), si mantiene sostanzialmente sui livelli di fine 2019 con il 9,6% dei progetti originariamente finanziati dall'Asse successivamente revocati (+51 progetti nel corso del 2020). Si tratta di un fenomeno che, non tanto perché l'Asse per il primo anno supera il tasso medio di mortalità del POR nel suo insieme (6% circa), quanto per la presenza di alcuni aspetti peculiari che meritano un approfondimento dell'analisi valutativa che evidenziano l'esigenza che in prospettiva vada prevista una sorveglianza specifica a livello regionale. Ci si riferisce in particolare ai seguenti aspetti: (i) il tasso di mortalità nel 2020 si è mantenuto sul livello del 2019 nonostante siano stati ammessi a finanziamento nuovi interventi, quindi con un aumento del numeratore a cui si rapportano i progetti revocati del denominatore senza una discesa del tasso stesso; (ii) l'anno 2020, come si è già detto, è stato caratterizzato dal provvedimento di contenimento degli effetti dell'emergenza sanitaria che ha di fatto sospeso i provvedimenti di revoca pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o attivati successivamente a tale data; (iii) nel corso del 2020, l'unica Azione per la quale si è comunque registrato una crescita del tasso di revoca è l'Azione 1.1.2 per i servizi qualificati con agevolazioni erogate, di norma, sotto forma di voucher (11,3%, il più elevato dell'Asse) che già a fine 2019 faceva registrare la maggiore incidenza sul tasso di mortalità dell'Asse e che è riconducibile per oltre il 67% dei casi alla rinuncia al contributo da parte del beneficiario ovvero alla mancata realizzazione del progetto da parte dello stesso, palesando una certa difficoltà o un cambiamento di interesse nel portare avanti gli interventi già prima dell'evento Covid-19. È bene specificare che la crescita relativa del tasso di mortalità registrata nel corso del 2020 si riferisce soprattutto agli interventi relativi ai settori del turismo e commercio che, come noto, sono stati particolarmente colpiti dagli effetti economici conseguenti ai provvedimenti restrittivi adottati a livello nazionale e internazionale per il contenimento della pandemia.

Per completare l'analisi relativa alla caducità dei progetti finanziati dall'Asse, si deve aggiungere che gli interventi attivati nell'ambito dello Strumento finanziario a sostegno delle start-up innovative, alla fine del 2020, registrano un tasso di mortalità che, dall'8,3% del 2019, raggiunge il 20% delle imprese originariamente ammesse ai benefici del Fondo e successivamente revocate, con i due terzi delle revoche intervenute nel corso dell'ultimo anno. Emerge dunque come il supporto alle start-up innovative attraverso strumenti finanziari di accesso al credito si confermi di difficile implementazione a livello

<sup>39</sup> Decreto Dirigenziale n.12378 del 05-08-2020 - POR FESR Toscana 2014/2020- Azione 1.4.1. “Sostegno alla creazione di start-up innovative” - Approvazione Bando.

regionale<sup>40</sup> anche in questo ciclo di programmazione comunitaria<sup>41</sup>, tendenza convalidata anche dal contenuto numero di domande presentate a valere del bando attuato attraverso lo strumento del prestito nonché dagli esiti delle valutazioni di ammissibilità di dette domande di finanziamento<sup>42</sup>. Va considerato che nell'immediato a livello regionale si è già intervenuti su questo elemento di criticità mediante la Legge Regionale 3 marzo 2020 n. 16 “Misure per il sostegno alle imprese start up innovative e disposizioni di semplificazione. Modifiche alla l.r. 71/2017”, in attuazione della quale è stato emanato nell'ambito dell'Azione 1.4.1 del POR FESR, il bando per il sostegno alle start-up innovative attraverso la concessione di una sovvenzione a fondo perduto di cui si è detto in precedenza.

Il Valutatore, considerando le problematiche appena delineate, unitamente ai possibili effetti sull'attuazione dei progetti che potrebbero derivare dall'applicazione delle diverse misure adottate di contenimento degli effetti economici della pandemia (sospensione revoche, proroghe aggiuntive nella realizzazione degli interventi, liquidazione semplificata delle richieste di erogazioni) in termini di economie di spesa nella realizzazione degli interventi ovvero di mancata e/o parziale attuazione degli stessi, con le conseguenti potenziali risorse che potrebbero rientrare nella disponibilità dell'Asse, suggerisce di effettuare un monitoraggio costante sia dell'evoluzione del fenomeno della mortalità dei progetti, che delle conseguenze connesse all'applicazione delle misure di contrasto alla pandemia.

Spostando l'analisi invece sullo stato di avanzamento procedurale delle Azioni dell'Asse, da sviluppare sulla base della distribuzione dei progetti finanziati e del relativo costo ammissibile totale in 5 classi di spesa definite considerando lo stato di avanzamento dei pagamenti alla fine del 2020, si osserva che quasi il 70% dei progetti finanziati (2.172 dei 3.138) presentano un avanzamento dei pagamenti rispetto al costo totale ammissibile superiore all'85%. La spesa dell'Asse prosegue dunque secondo il trend osservato nelle due valutazioni precedenti (la stessa classe di spesa includeva a giugno 2019 il 31% dei progetti finanziati ed il 51,5% a dicembre dello stesso anno), anche in considerazione dell'evoluzione della fase realizzativa dei progetti.

Sempre in questo ambito, se si guarda, invece, al costo ammissibile totale, gli interventi ricadenti nella classe di spesa superiore all'85%, rappresentano il 57% del costo ammissibile dei progetti finanziati dall'Asse (372,6 Meuro), denotando anche in questo caso un trend di crescita simile a quello osservato nelle valutazioni precedenti (19% del costo totale ammissibile in questa stessa classe di spesa a giugno 2019 ed il 39% a dicembre 2019). È possibile dunque affermare che nell'ultimo anno – pur se caratterizzato dalle difficoltà derivanti dalle misure di contenimento regionali, nazionali e internazionali, con ricadute importanti sui diversi settori economici di interesse delle sue Azioni – l'Asse 1 non è stato contrassegnato da significative frenate nell'attuazione complessiva della spesa.

Approfondendo ulteriormente l'analisi sui progetti che ricadono in tale classe di spesa, e considerando che in essa si collocano i progetti sostanzialmente conclusi e per i quali i pagamenti sono stati ultimati o devono essere completati con l'erogazione del saldo del contributo pubblico da parte della Regione/OI a favore del beneficiario, la presenza soltanto di una quota non superiore al 90% di progetti ammessi a finanziamento nelle annualità iniziali 2014-2016 di attuazione del Programma fa ritenere che ci siano dei ritardi nella realizzazione di tali interventi. In altre parole, circa il 10% dei progetti ammessi a finanziamento nel triennio citato secondo i dati di monitoraggio regionale non risulta avere raggiunto

---

<sup>40</sup> Un recente studio IRPET (Spunti critici per il disegno di politiche per le startup Innovative, dicembre 2020) sulle politiche complessivamente attivate a livello regionale a favore delle start-up innovative messe anche a confronto con quelle attivate da altre Regioni, tra le altre conclusioni evidenzia come le esigenze espresse dai soggetti che ricorrono a tali finanziamenti, non rispondano solo a problematiche di accesso al credito (e dunque all'uso degli Strumenti finanziari) ma anche di sostegno attraverso la forma della sovvenzione a fondo perduto, concludendo che l'uso combinato di queste due modalità possa rappresentare un efficace strumento per il sostegno all'innovazione.

<sup>41</sup> Con riferimento al tasso di mortalità osservato per gli interventi di sostegno alle start-up innovative, nel Rapporto di Valutazione per l'anno 2019, si è già fatto rilevare come il fenomeno non riguardi soltanto i prestiti del Programma 2014-20, ma anche lo strumento del capitale di rischio rilevato alla fine della precedente programmazione 2007-2013 FESR.

<sup>42</sup> Su questi aspetti si rimanda ai precedenti Rapporti di valutazione annuali connessi alla Sorveglianza.

ancora la soglia dell'85% di pagamenti sostenuti e, considerando che i tempi massimi di realizzazione previsti dai relativi bandi variano dai 12 ai 30 mesi includendo le possibili proroghe, si può ritenere che o che tali interventi abbiano ultimato i lavori e la relativa spesa con un costo totale ammissibile inferiore alla quota dell'85% inizialmente ammessa, oppure che essi presentino delle difficoltà di completamento da tenere sotto controllo da parte dei responsabili regionali delle Azioni interessate.

Da una lettura incrociata dei dati di monitoraggio finanziario/fisico/procedurale a livello di progetto, il numero di progetti e quindi di risorse dell'Asse ricadenti nell'ultima classe di spesa (fascia >85-100%) potrebbe anche risultare sottostimato laddove siano presenti progetti, che pur avendo realizzato meno dell'85% del costo ammissibile, sarebbero già ultimati ove ciò fosse stato previsto dal bando, ovvero per i quali non sono stati ancora registrati dati completi di avanzamento finanziario nel sistema di monitoraggio regionale.

Tabella 8. *Progetti finanziati e Costo ammissibile totale classificati per Classi di Spesa (pagamenti ammessi)*

Azioni	Classi di spesa		0-5	6-25	26-50	51-85	86-100	Totale
1.1.2	Costo ammissibile	€	18.910.609	0	745.309	246.725	28.828.814	48.731.457
		%	38,8	0,0	1,5	0,5	59,2	100,0
	Progetti finanziati	n	364	0	13	10	1.148	1.535
%		23,7	0,0	0,8	0,7	74,8	100,0	
1.1.3	Costo ammissibile	€	3.090.728	0	100.321	880.071	8.453.029	12.524.150
		%	24,7	0,0	0,8	7,0	67,5	100,0
	Progetti finanziati	n	81	0	2	10	156	249
%		32,5	0,0	0,8	4,0	62,7	100,0	
1.1.4	Costo ammissibile	€	2.325.501	0	333.000	2.173.539	728.297	5.560.337
		%	41,8	0,0	6,0	39,1	13,1	100,0
	Progetti finanziati	n	18	0	2	9	14	43
%		41,9	0,0	4,7	20,9	32,6	100,0	
1.1.5	Costo ammissibile	€	25.781.893	83.562	44.180.515	51.902.453	165.242.006	287.190.429
		%	9,0	0,0	15,4	18,1	57,5	100,0
	Progetti finanziati	n	149	2	48	243	844	1.286
%		11,6	0,2	3,7	18,9	65,6	100,0	
1.4.1	Costo ammissibile	€	594.396	0	6.682.430	0	0	7.276.826
		%	8,2	0,0	91,8	0,0	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	12	0	1	0	0	13
%		92,3	0,0	7,7	0,0	0,0	100,0	
1.5.1	Costo ammissibile	€	2.245.587	0	0	0	9.119.181	11.364.768
		%	19,8	0,0	0,0	0,0	80,2	100,0
	Progetti finanziati	n	2	0	0	0	10	12
%		16,7	0,0	0,0	0,0	83,3	100,0	
1.6.1	Costo ammissibile	€	0	0	0	0	0	0
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Progetti finanziati	n	0	0	0	0	0	0
%		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ASSE 1	Costo ammissibile	€	52.948.714	83.562	52.041.575	55.202.787	212.371.327	372.647.967
		%	14,2	0,0	14,0	14,8	57,0	100,0
	Progetti finanziati	n	626	2	66	272	2.172	3.138
%		19,9	0,1	2,1	8,7	69,2	100,0	

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2019

La classe di spesa più bassa (la prima fascia 0-5%), raccoglie l'altra quota rilevante di progetti dell'Asse corrispondente a 626 interventi, pari al 20% circa di tutti i progetti finanziati, per un consistente costo totale ammissibile di quasi 53 Meuro, pari al 14,2% dell'Asse. Si tratta di interventi (tra cui i 177 progetti del bando "Covid" per l'innovazione digitale delle imprese) che, per oltre il 90% in termini sia di progetti che di risorse, sono stati ammessi a finanziamento nell'ultimo biennio, e che pertanto si trovano nella fase iniziale di attuazione. A questo riguardo, non vanno trascurate tra l'altro le possibili implicazioni dei provvedimenti di contenimento della pandemia adottati a livello regionale che, prevedendo la



possibilità di ottenere proroghe aggiuntive a quelle previste dai bandi per la realizzazione degli interventi, potrebbero portare ad un inevitabile allungamento della tempistica inizialmente prevista per gli interventi.

La quota residua di progetti (quasi l'11%) e di risorse (poco meno del 30%) dell'Asse infine si colloca nelle due classi di spesa intermedie (fascia >25-50% e >50-85%) e risulta costituita dagli interventi con il costo totale ammissibile medio (0,32 Meuro) più elevato rispetto a quello medio del complesso dei progetti dell'Asse (0,12 Meuro), in virtù della presenza sia degli interventi che beneficiano degli investimenti in R&SI di carattere strategico della Sub-Azione 1.1.5 a.4 (con un costo medio di circa 7 Meuro), sia di quelli del "Fondo per la creazione di impresa - sezione Innovazione" relativo allo Strumento finanziario attivato nell'Azione 1.4.1 (circa 6 Meuro). La quasi globalità del costo totale ammissibile che ricade in queste due classi di spesa (96 Meuro dei circa 107 Meuro complessivi) è rappresentato dai progetti che realizzano investimenti in ricerca e sviluppo fortemente orientati al mercato (Azione 1.1.5), ammessi a finanziamento prevalentemente a partire dal 2018 e, quindi, con un avanzamento della spesa tendenzialmente in linea con la tempistica prevista dai bandi e dalle procedure negoziali per la realizzazione degli investimenti. Resta comunque una quota contenuta di interventi di tale Azione (circa 3 Meuro di costo totale ammissibile), ammessi a finanziamento nelle annualità 2014/2016, che si colloca ancora nella fascia di spesa >25-50%, denotando evidenti allungamenti dei tempi di realizzazione delle opere finanziate.

Volendo concludere l'analisi dello stato di avanzamento finanziario e procedurale dell'Asse 1 alla fine del 2020 ma facendo una prima valutazione riferita alla prima fase di attuazione del POR, si può affermare che l'ottimo stato di avanzamento evidenziato dall'Asse si basa anche sull'adozione di una pluralità di strumenti di agevolazione offerti al territorio che, come illustrato in precedenza, sono stati piuttosto ampi e articolati. Infatti, già al momento della costruzione del Programma, l'Amministrazione regionale, a fronte di alcuni strumenti tarati ad hoc che, prevedibilmente, avrebbero richiesto tempi non ridotti per l'avvio e l'entrata a regime (soprattutto i progetti con valenza strategica nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione), ha fatto ricorso a strumenti già collaudati, proceduralmente affidabili e ben conosciuti dal territorio, che avrebbero consentito, quindi, di attivare rapidamente la capacità di impegno e spesa rivolgendosi ad una platea di beneficiari abbastanza sperimentata. Questa strategia è stata perseguita adottando un sistema di procedure finalizzate a garantire al contempo il raggiungimento degli obiettivi quantitativi finanziari e fisici prefissati ed il perseguimento dei risultati e degli impatti attesi rispetto agli obiettivi del Programma. Inoltre, a tale iniziale impostazione procedurale, si è affiancata un'attenzione sulla reale efficacia degli strumenti messi in campo per rispondere alla domanda del territorio, apportando alcuni correttivi necessari laddove si sono riscontrate difficoltà attuative (come, ad esempio, il passaggio dallo strumento finanziario del prestito alla sovvenzione a fondo perduto per il sostegno alle start-up innovative o ancora prima dal c.d. "bando a due fasi" al bando a fase unica). A tali strumenti sono inoltre state affiancate le misure di semplificazione delle procedure e di accelerazione della spesa approvate dalla Giunta Regionale e adottate da parte delle diverse Azioni dell'Asse a partire dal 2018 (procedure di selezione automatiche, anche a sportello, per gli interventi per cui non risultasse necessaria una istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario della proposta progettuale; ricorso alla figura del revisore legale, sia in fase di presentazione dell'istanza di finanziamento sia in fase di rendicontazione delle spese, innovando la figura del revisore già prevista dai bandi; riduzione dei tempi istruttori), nonché misure di miglioramento dell'efficacia degli strumenti di intervento, che hanno influito favorevolmente sulla riduzione della tempistica inerente alle fasi di istruttoria e di ammissione a finanziamento, di rendicontazione da parte dei beneficiari, dei controlli di primo livello e della conseguente erogazione delle risorse del contributo pubblico del POR a favore dei beneficiari. A quest'ultime misure, si sono affiancate inoltre le ulteriori misure specifiche adottate nell'ambito dell'Asse che perseguono l'obiettivo di rafforzare le misure di contenimento degli effetti derivanti dai provvedimenti di contrasto alla crisi epidemiologica.



### 5.3.2 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output

#### 5.3.2.1 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato

##### **Principali esiti della valutazione degli indicatori di risultato**

Le quantificazioni degli indicatori nella quasi totalità dei casi sono disponibili fino all'anno 2018 e dunque non sono in grado di consentire di apprezzare gli effetti a livello regionale del contributo del POR alle policy attivate.

Per gli indicatori “RA 152 Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati” e “RA141 Imprese nate nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza in percentuale sul numero di imprese attive nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza”, le quantificazioni dei valori base presenti nel POR già dallo scorso anno sono state rettifiche dall'ISTAT, con la conseguenza che i valori obiettivo al 2023 (in riduzione rispetto ai valori base) non appaiono coerenti. Si suggerisce di verificare la possibilità di riformulare i valori obiettivo.

Per il nuovo OS/RA 1.6 introdotto a luglio 2020, l'indicatore di risultato utilizzato non dispone di quantificazioni successive all'annualità 2013 trattandosi di una “serie interrotta” ISTAT. Si suggerisce di verificare la possibilità di utilizzare un indicatore alternativo con quantificazioni disponibili.

##### **Dettaglio della valutazione degli indicatori di risultato a livello di Priorità di Investimento**

La valutazione delle evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato dell'Asse 1 previsti dal POR per Priorità di Investimento (PI) e Obiettivo Strategico/Risultato Atteso (OS/RA), aggiornati in base ai dati disponibili<sup>43</sup>, continua a risentire fortemente della indisponibilità di dati aggiornati (fatta eccezione per un indicatore, tutti gli altri sono aggiornati al 2018), non consentendo ancora di inquadrare la situazione regionale aggiornata nei diversi aspetti afferenti l'Asse 1 e neanche di apprezzare il contributo degli interventi del Programma, unitamente agli altri interventi regionali, ai risultati palesati dall'avanzamento dei valori di tali indicatori.

Infatti, il dato più recente si riferisce esclusivamente all'indicatore ricollegabile alle “PMI che hanno svolto attività innovative in collaborazione con altre imprese o istituzioni” (RA 151) e, dunque, agli interventi attivati dal POR nell'ambito del RA 1.5 della PI 1a) “Potenziare l'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione e le capacità di sviluppare l'eccellenza delle R&I e promuovere centri di competenza”. L'andamento di tale indicatore, secondo la quantificazione fornita nell'ambito del Quadro di valutazione dell'innovazione regionale 2021<sup>44</sup> (RIS 2021), evidenzia un balzo in avanti con un valore che passa dallo 0,26 del 2019 allo 0,56 attuale mostrando di superare ampiamente il valore obiettivo di fine periodo. Un risultato ottenuto a livello regionale, al quale hanno contribuito senza dubbio anche gli effetti degli interventi in ricerca e innovazione realizzati nell'ambito delle Azioni dell'Asse 1. Si tratta di un indicatore che rientra tra i 21 utilizzati nella più ampia rilevazione del RIS 2021 che evidenzia una situazione complessivamente molto positiva per la Regione Toscana, che sale dalla posizione di “Innovatore moderato+”<sup>45</sup> a “Forte innovatore -”<sup>46</sup>, con un indice sintetico di performance che ha avuto un importante aumento rispetto al 2014. A livello delle regioni italiane, i dati del RIS 2021 posizionano

<sup>43</sup> Si ricorda che gli indicatori di risultato che fanno parte del set di indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-20 afferiscono alla “Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo” a cura di Istat.

<sup>44</sup> Regional innovation scoreboard. 21 giugno 2021. European Commission.

<sup>45</sup> RIS 2019. Gli innovatori moderati sono le regioni con un rendimento innovativo relativo compreso tra il 50% e il 90% della media UE. Inoltre, il RIS 2017 introduce tre sottogruppi all'interno di ciascun gruppo di rendimento per consentire una maggiore differenziazione a livello regionale: le regioni superiori a un terzo (+), le regioni medio-alte e quelle inferiori a un terzo (-). La Regione Toscana, infatti, presenta un rendimento pari a 77,5 (RII 2017) che la colloca nel gruppo di “Innovatori moderati +” Regional Innovation Scoreboard 2019 Methodology Report.

<sup>46</sup> Regional Innovation Scoreboard 2021. Regional profiles Italy. 21 giugno 2021. European Commission.

la Toscana al 6° posto (punteggio 2021 relativo all'UE 2021: 101,3) con uno scarto rispetto al primo posto (occupato dall'Emilia-Romagna) di 8,1 punti.

Tabella 9. **PI (1a) Obiettivo Specifico: RA 1.5 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA 151 PMI che hanno svolto attività innovative in collaborazione con altre imprese o istituzioni	livello tra 0 e 1	0,107	2010	0,126	0,00	0,00	0,15	0,21	-	0,26	0,56 (1)
RA 152 Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati	%	25,35 (2)	2013	26,9	30,28	29,30	29,30	32,71	32,01	(3)	(3)

(1) Regional Innovation Scoreboard 2021. European Commission.

(2) Tale valore di base presente nel POR è stato successivamente rettificato da ISTAT in 30,85 (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo).

(3) Ultimo dato disponibile 2018.

Fonte: *Regional Innovation Scoreboard 2021; ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)*

Riguardo, invece, alle imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati (RA 152) come si è evidenziato nel quadro di sintesi iniziale del paragrafo, non sono disponibili dati aggiornati che possano rilevare l'evoluzione al 2020 ed eventuali effetti derivanti dalla crisi sanitaria. In ogni caso, l'ultimo dato disponibile relativo al 2018 fa rilevare un avanzamento dell'indicatore circa al 32% e dunque superiore al valore obiettivo "formalmente" fissato dal POR (25,35%) al quale si può ritenere abbiano contribuito anche gli interventi sostenuti dal POR nell'ambito dell'insieme delle PI dell'Asse. Occorre, inoltre, tenere conto che i dati ISTAT già lo scorso anno (come evidenziato nel precedente Rapporto annuale di valutazione per la sorveglianza) avevano rettificato il valore base riportato formalmente nel POR per il 2013 dal 25,35% al 30,85%, rispetto al quale l'attuale valore obiettivo fissato dal POR (26,9%) appare incoerente in quanto in riduzione rispetto all'effettivo valore base.

Per la PI 1b) non sono disponibili aggiornamenti recenti, ma i dati disponibili sono fermi al 2018 non restituendo quindi le dinamiche intervenute negli ultimi due anni a livello regionale. In particolare, il "Numero di Ricercatori in percentuale sul numero di addetti" (RA111) mostra nel periodo 2014/2018 un'evoluzione costantemente positiva raddoppiando il valore obiettivo per il 2023, con il contributo degli interventi attivati dall'Asse intervenuto non prima del 2018, considerando il livello di attuazione ancora contenuta dei progetti fino al 2017.

Tabella 10. **PI (1b) Obiettivo Specifico: RA 1.1 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA 111 Numero di Ricercatori in percentuale sul numero di addetti	%	0,23	2011	0,33	0,29	0,38	0,43	0,52	0,66	(1)	(1)
RA112 Imprese che svolgono attività di R&S che hanno in corso collaborazioni per la loro attività di R&S e che svolgono R&S nella regione pur non avendo in tale regione la loro sede amministrativa in percentuale delle imprese che svolgono R&S	%	41,86	2012	47,60	43,23	40,88	39,67	41,37	39,15	(1)	(1)

(1) Ultimo dato disponibile 2018

Fonte: *ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)*

Anche per il "Tasso di natalità delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza" (RA141) le quantificazioni sono ferme al 2018, quando gli effetti dell'intervento del POR erano ancora del tutto trascurabili e dunque influenzate esclusivamente dagli altri interventi attivati a livello regionale. Al 2018 si registrava una progressiva riduzione del tasso di natalità che dall'8,66% del 2016 scende all'8,05%,

al di sotto tanto dei valori evidenziati dall'insieme delle regioni italiane più sviluppate (8,5%) quanto dell'Italia nel suo insieme (9%). Rispetto a tale indicatore va tuttavia evidenziato come i dati ISTAT già lo scorso anno (come evidenziato nel precedente Rapporto annuale di valutazione della sorveglianza) avevano rettificato il valore base riportato formalmente nel POR per il 2013 dal 6,99% al 7,43%, rispetto al quale l'attuale valore obiettivo fissato dal Programma (7,37%) appare incoerente in quanto in riduzione rispetto all'effettivo valore base.

Tabella 11. **PI (1b) Obiettivo Specifico: RA 1.4 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA141 Imprese nate nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza in percentuale sul numero di imprese attive nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza.	%	6,99 (2)	2013	7,37	8,47	8,04	8,66	8,12	8,05	(1)	(1)

(1) Ultimo dato disponibile 2018  
(2) Tale valore di base presente nel POR è stato successivamente rettificato da ISTAT in 7,43 (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Infine, relativamente ai “Casi trattati in assistenza domiciliare integrata” (RA161) rilevati nell'ambito del nuovo OS/RA “1.6 Promuovere gli investimenti necessari per il rafforzamento della capacità di risposta alla crisi nei servizi sanitari”, introdotto in occasione della seconda modifica del POR del 2020 quale misura di contenimento degli effetti derivanti dalla crisi sanitaria, va segnalato che l'indicatore utilizzato dal POR rientra nell'ambito di un dataset ISTAT facente parte delle serie interrotte. Non sono dunque disponibili dati ulteriori rispetto a quelli presi a riferimento nel POR come “valore di base” al 2013.

Tabella 12. **PI (1b) Obiettivo Specifico: RA 1.6 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA161 Casi trattati in assistenza domiciliare integrata	numero	105.461	2013	147.000	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

(1) Ultimo dato disponibile 2013. L'indicatore rientra nella serie storica “Strutture sanitarie per l'assistenza di base” ISTAT facente parte delle “serie interrotte”.

Fonte: ISTAT - Strutture sanitarie per l'assistenza di base - serie interrotte

### 5.3.2.2 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output

#### Principali esiti della valutazione degli indicatori di output

##### Priorità di Investimento 1a)

Gli obiettivi di output posti per la PI al 2023 – nel quadro attuale degli interventi finanziati e dei dati di monitoraggio disponibili – verranno raggiunti parzialmente. Se l'insieme degli interventi realizzati consentirà di superare gli obiettivi attesi volti ad incrementare e/o migliorare la dotazione infrastrutturale pubblica e privata per il trasferimento tecnologico di livello regionale, resta una certa distanza rispetto al coinvolgimento atteso dei privati nonché dell'incentivazione a forme di cooperazione con istituti di ricerca.

Alcune quantificazioni degli indicatori evidenziano delle incoerenze rispetto all'insieme dei dati di monitoraggio finanziario/fisico/procedurale. Le quantificazioni al 2020 dell'insieme degli indicatori, si mostrano differenti da quelle riportate nella RAA (seppur riferite alla stessa data di attuazione) che conteggia anche i dati relativi agli indicatori fisici di un progetto che nel corso del 2020 è fuoriuscito da



un'operazione finanziata dall'Azione 1.5.1. Tale progetto, infatti, non è presente nei dati di monitoraggio forniti dall'AdG inerenti ai progetti finanziati dal POR al 31.12.2020, mentre è presente nei dati di monitoraggio fisico e procedurale alla stessa data.

Il follow-up rispetto alla valutazione degli indicatori di output dei precedenti Rapporti di valutazione annuali per la sorveglianza, fa rilevare come sia stato accolto dall'AdG, che ha apposto già a partire dal 2019 le opportune correzioni, il suggerimento del Valutatore circa l'inesatta quantificazione dell'IC 27 in termini di valorizzazione della quota degli investimenti privati.

#### *Priorità di Investimento 1b)*

L'avanzamento degli interventi per l'innovazione e la ricerca mostra in diversi casi un contributo positivo ed in linea con la strategia del Programma, con specifico riferimento a due punti di debolezza regionale assunti dal POR al suo avvio inerenti alle innovazioni di prodotto e di processo (la quota di imprese toscane che avevano introdotto innovazioni di processo e di prodotto nel 2010 era pari a 25,5% a fronte di un dato nazionale del 31,5%) ed alla modesta propensione delle imprese toscane a favore di forme di collaborazione con altre imprese o istituzioni per svolgere attività innovative.

Difficoltà rispetto alla possibilità di raggiungere gli obiettivi attesi al 2023 permangono, come negli anni precedenti, rispetto alla quota di investimenti privati combinati al sostegno pubblico in progetti di R&S o Innovazione ed alla quota di imprese che nel complesso la PI potrà sostenere fino alla fine della programmazione, per varie potenziali cause discusse nel dettaglio più avanti, nonché in relazione al sostegno delle nuove imprese innovative.

L'avanzamento degli interventi volti al contenimento degli effetti derivanti dalla pandemia da Covid-19 risulta ancora prematura per poter effettuare delle valutazioni.

Per i seguenti indicatori si suggerisce una verifica da parte dell'AdG:

- IC2 Numero di imprese che ricevono sovvenzioni: la RAA alimenta tale indicatore anche con gli interventi a supporto delle start-up innovative mediante lo strumento della sovvenzione a fondo perduto. Tuttavia, sia il POR che il DAR nella quantificazione del valore obiettivo al 2023, ma anche negli indicatori selezionati per le rispettive Azioni che li sostengono, non prevedono che detti interventi alimentino tale indicatore;
- IC27: l'indicatore non viene quantificato da 8 progetti realizzati da soggetti privati, mentre viene alimentato (anche nella RAA) da un progetto che è presente nei dati di monitoraggio fisico e procedurale ma non nell'elenco dei progetti finanziati. Si suggerisce una verifica sia sulla mancata quantificazione dell'indicatore da parte degli 8 interventi, sia sulla coerenza interna tra i dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale. Inoltre per diverse Azioni/sub-azioni che alimentano l'indicatore, l'ammontare degli investimenti privati rilevati dall'indicatore (che si ricorda include anche la quota privata non ammissibile oltreché quella ammissibile ai fini della concessione del contributo) risulta inferiore all'investimento privato "ammissibile" risultante dall'elenco dei progetti finanziati; aspetto questo non coerente tenuto conto che quanto meno dovrebbero risultare uguali o superiori alla quota privata ammissibile ipotizzando che la quota non ammissibile sia pari a zero. Si suggerisce di verificare meglio questo aspetto;
- IC26: il target previsto dal POR al 2023 a livello di PI (n. 722 imprese) nella sua declinazione nel DAR presenta un lieve scostamento (n.723 imprese).

Il follow-up rispetto alle osservazioni e suggerimenti forniti nella valutazione degli indicatori di output dei precedenti Rapporti di valutazione annuali di sorveglianza, fa rilevare i seguenti interventi apportati dall'Autorità di gestione:



- IC1, IC2, IC3, IC5: è stato accolto il suggerimento del Valutatore di allineare le modalità di quantificazione di tali indicatori a livello di PI secondo le linee guida comunitarie e quindi eliminando il conteggio multiplo delle imprese. Tuttavia, si segnala che nelle linee guida di monitoraggio fisico del POR per i Beneficiari e per i Responsabili di Azione, resta l'indicazione che l'eliminazione del conteggio multiplo va effettuata solo a livello di Programma. Si suggerisce l'allineamento delle linee guida alle modalità adottate di quantificazione degli indicatori nella RAA;
- IC3, IC5: nei dati di monitoraggio fisico regionale è stata corretta la modalità di quantificazione dei valori previsionali che in precedenza venivano allineati al target al 2023 del POR/DAR e non agli interventi effettivamente finanziati;
- IC3: è stata eliminata la quantificazione dell'indicatore a valore dell'Azione 1.1.3 non avendo quest'ultima attivato per la sua implementazione Strumenti finanziari e pertanto presentava un target al 2023 non raggiungibile;
- IC24: sono stati corretti valori anomali inerenti al numero di ricercatori nelle entità sostenute;
- IC27: è stata eliminata l'associazione di tale indicatore con la sub-Azione 1.1.4b, che – come evidenziato nel RAV – non finanzia interventi realizzati da privati e dunque presentava un target al 2023 irraggiungibile;
- IC29: sono state allineate le modalità di quantificazione con la metodologia prevista dal POR;
- Per diversi indicatori sono state riviste le stime dei valori target, segnalate dal Valutatore come sotto o sovrastimate; tuttavia, in alcuni casi la revisione sembra non aver tenuto ancora pienamente conto dei diversi aspetti segnalati, che potranno essere adeguati a seguito di una modifica del POR.

#### ***Dettaglio della valutazione degli indicatori di output a livello di Priorità di Investimento***

Di seguito viene effettuata la valutazione sull'efficacia degli interventi dell'Asse a tre anni dalla scadenza per il raggiungimento dei target di realizzazione fissati al 2023, sulla base dell'avanzamento alla fine del 2020 degli indicatori di output maggiormente significativi.

Le operazioni attivate dall'Asse per “potenziare l'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione e le capacità di sviluppare l'eccellenza delle R&I e promuovere centri di competenza, in particolare quelli di interesse europeo” (PI 1a) sono 5, articolate in 12 progetti che assorbono l'intera dotazione finanziaria per la PI.

In premessa, si segnala che le quantificazioni degli indicatori, riportate nella tabella che segue, divergono nella quasi totalità dei casi da quelle riportate nella RAA (seppur riferite alla stessa data di attuazione del Programma) in quanto nella RAA vengono conteggiati anche i dati relativi agli indicatori fisici di un progetto che nel corso del 2020 è fuoriuscito da un'operazione finanziata dall'Azione 1.5.1. Tale progetto, infatti, non è presente nei dati di monitoraggio forniti dall'AdG inerenti ai progetti finanziati dal POR al 31.12.2020, mentre è presente nei dati di monitoraggio fisico e procedurale alla stessa data.

Dai dati di monitoraggio regionale afferenti all'insieme dei 12 progetti, con soli 2 di questi che devono essere completati e dunque con un quadro di avanzamento pressoché definitivo, si confermano sostanzialmente le considerazioni espresse dal Valutatore nel Primo Rapporto di Valutazione connesso alla Sorveglianza - 2018 in merito al raggiungimento dei target previsti al 2023.

Tabella 13. *PI (1a) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.2020 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 24 Numero di nuovi ricercatori negli enti sostenuti</b>				
Valore previsto	equivalente tempo	5	6	120%
Valore realizzato	pieno		24	480%
<b>IC 25 Numero di ricercatori che operano in infrastrutture di ricerca migliorate</b>				
Valore previsto	equivalente tempo	60	195	325%
Valore realizzato	pieno		218	363%
<b>IC 26 Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca</b>				
Valore previsto	imprese	55	8	15%
Valore realizzato			8	15%
<b>IC 27 Investimenti privati combinati con il sostegno pubblico in progetti di R&amp;S o innovazione</b>				
Valore previsto	euro	1.920.000	1.668.842	87%
Valore realizzato			0	0%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Infatti, sulla base dei dati forniti dai beneficiari i target al 2023, gli obiettivi relativi all'occupazione di ricercatori (IC 24 e IC 25) sono stati notevolmente superati già a fine 2019. Si tratta di risultati molto positivi, che in parte possono essere ricondotti sia al fatto che in fase di stima iniziale dei valori obiettivo del POR è stato assunto (in modo probabilmente eccessivamente prudentiale) che a fronte dell'ipotesi di finanziare 5 infrastrutture vi fosse la possibilità di coinvolgere 1 solo nuovo ricercatore per ciascuna struttura, sia alla circostanza che il target fissato al 2023 sia stato stimato sull'ammontare delle risorse previste dal Programma per tale PI, mentre i 12 interventi attualmente finanziati hanno beneficiato di un ammontare di risorse superiori a quelle programmate (overbooking).

Al contrario, per le “imprese che cooperano con istituti di ricerca” (IC 26) e gli “investimenti privati combinato con il sostegno pubblico in progetti di R&S o innovazione” (IC 27), le quantificazioni sia previsive che realizzative confermano l'ampia distanza dai target previsti a conclusione del Programma, e per l'IC26 un valore in riduzione rispetto alla fine del 2019 per effetto della fuoriuscita da un'operazione di un progetto. Si tratta, come già discusso nei precedenti Rapporti di valutazione, di due obiettivi che stante l'assorbimento totale delle risorse della PI e l'attuale quadro degli interventi, non potranno essere raggiunti per la fine del periodo di programmazione.

Un aspetto positivo e di rilievo da richiamare, in ogni caso, riguarda gli “investimenti privati combinato con il sostegno pubblico in progetti di R&S o innovazione” (IC 27) che – grazie al finanziamento in overbooking a valere sull'Azione 1.5.1 della prima operazione afferente ad una infrastruttura di ricerca privata (selezionata attraverso procedura negoziale/valutativa, in fase di completamento a fine 2020 a seguito di concessione di una proroga connessa all'emergenza Covid-19) – consente di valorizzare l'indicatore previsivo (in precedenza pari a zero) il quale sulla base di 1,7 Meuro di investimenti privati copre l'87% del valore obiettivo al 2023, nella direzione auspicata dal POR di agire su uno dei punti di debolezza propri del sistema della R&ST legato alla difficoltà da parte delle MPMI di creare un rapporto diretto con il mondo della ricerca.

Passando, invece, a valutare gli esiti degli interventi del POR volti a promuovere gli investimenti delle imprese nell'innovazione e nella ricerca ed a sviluppare collegamenti e sinergie tra imprese, centri di R&S e istituti di istruzione superiore (PI 1b), vanno innanzitutto considerati due elementi: (i) rispetto al precedente Rapporto di valutazione annuale per la sorveglianza (riferito agli esiti della PI al 31.12.2019), numerosi indicatori di output in occasione delle 2 modifiche del POR intercorse nel 2020, hanno subito variazioni ai valori target al 2023, anche in ragione delle riprogrammazioni delle risorse finanziarie intercorse; (ii) a seguito della previsione nel POR di interventi direttamente connessi a contenere gli effetti dell'evento pandemico (a valere dell'OS/RA 1.1 e 1.6), sono stati introdotti 5 nuovi indicatori<sup>47</sup>, di cui 3 selezionati tra quelli proposti dal Non-Paper<sup>48</sup> della Commissione Europea e 2 indicatori specifici per il POR.

Le quantificazioni degli indicatori di output al 31.12.2020 riportate nella tabella che segue, prendono a riferimento i dati inerenti alle 2.011 operazioni finanziate<sup>49</sup>, articolate in 3.126 progetti riguardanti: i servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa, commerciale e digitale delle imprese; gli investimenti per l'innovazione; le attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi; gli interventi per l'avanzamento tecnologico delle imprese; la creazione ed il consolidamento di start-up innovative.

Tabella 14. *PI (1b) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo	Valore realizzato al	Tasso di realizzazione
		(2023)	31.12.2020	%
		(a)	(b)	(b/a)
<b>IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	imprese	3.840	2.048	53,33%
Valore realizzato			2.041	53,15%
<b>IC 2 Numero di imprese che ricevono sovvenzioni</b>				
Valore previsto	imprese	3.776	2.015	53,36%
Valore realizzato			2.015	53,36%
<b>IC 3 Numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni</b>				
Valore previsto	imprese	64	32	50,00%
Valore realizzato			21	32,81%
<b>IC 5 Numero di nuove imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	imprese	64	43	67,19%
Valore realizzato			33	51,56%
<b>IC 26 Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca</b>				
Valore previsto	imprese	722	822	113,85%
Valore realizzato			707	97,92%
<b>IC 27 Investimenti privati combinati al sostegno pubblico in progetti di R&amp;S o innovazione</b>				
Valore previsto	euro	588.047.624,63	407.095.314,88	69,23%
Valore realizzato			288.514.280,66	49,06%
<b>IC 28 Numero di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novità per il mercato</b>				

<sup>47</sup> Il Quadro di avanzamento degli indicatori COVID è monitorato a livello europeo nell'ambito del Coronavirus Dashboard <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/4e2z-pw8>

<sup>48</sup> EGESIF\_20-0007-01 NON-PAPER: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic. Revised February 2021.

<sup>49</sup> Per gli Strumenti Finanziari (SF) nella quantificazione degli indicatori di output sono considerati i singoli progetti che beneficiano delle agevolazioni dello Strumento stesso, e non il singolo Fondo creato dallo SF.



Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.2020 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
Valore previsto	imprese	1.415	1.710	120,85%
Valore realizzato			1.478	104,45%
<b>IC 29 Numero di imprese sostenute beneficiarie di un sostegno per introdurre prodotti che costituiscono una novità per l'impresa</b>				
Valore previsto	imprese	1.572	2.005	127,54%
Valore realizzato			1.686	107,25%
<b>IS Numero di imprese che hanno introdotto innovazione di processo e organizzative</b>				
Valore previsto	imprese	2.368	2.211	93,37%
Valore realizzato			1.833	77,41%
<b>IC 24 Numero di nuovi ricercatori nelle entità sostenute</b>				
Valore previsto	Equiv. tempo pieno	950	826,6	87,01%
Valore realizzato			578,7	60,92%
<b>IC 8 Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	Equiv. tempo pieno	2.911	3.392,8	116,55%
Valore realizzato			1.973,7	67,80%
<b>CV40 Numero di Imprese che ricevono un sostegno in risposta al COVID-19</b>				
Valore previsto	Imprese	411	177,0	43,07%
Valore realizzato			177,0	43,07%
<b>CV41 Numero di Imprese che ricevono sovvenzioni in risposta al COVID-19</b>				
Valore previsto	Imprese	411	177,0	43,07%
Valore realizzato			177,0	43,07%
<b>CV4a Valore delle apparecchiature IT e dei software / licenze finanziate in risposta al COVID-19 (costo pubblico totale) - Valore delle apparecchiature IT in ambito sanità correlate al COVID-19</b>				
Valore previsto	Euro	9.000.000	0,0	0,00%
Valore realizzato			0,0	0,00%
<b>CV6 Dispositivi di protezione individuale (DPI) (Comprese maschere usa e getta, protezioni per gli occhi, tute, ecc.)</b>				
Valore previsto	Numero	2.400.000	0,0	0,00%
Valore realizzato			0,0	0,00%
<b>CV10 Test per diagnosticare e testare il COVID-19 (Incluso test anticorpale)</b>				
Valore previsto	Numero di possibili test	240.000	0,0	0,00%
Valore realizzato			0,0	0,00%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Come si evince dalla tabella precedente, lo stato di avanzamento che emerge dai dati di monitoraggio regionale al 31 dicembre 2020 presenta, pur a seguito della revisione di tutti i target al 2023 effettuata in occasione delle due modifiche del POR nel 2020, un'evoluzione degli indicatori che nella quasi totalità dei casi non si discosta di molto rispetto alla tendenza rilevata nei precedenti RAV per la sorveglianza.

Innanzitutto, si conferma già la capacità degli interventi attivati dalla PI di incidere su alcuni dei punti di debolezza regionali, su cui punta il POR<sup>50</sup> dal suo avvio. Infatti, innanzitutto sono confermati i risultati, anche ampiamente superiori alle attese, per l'ambito relativo alle imprese che realizzano attività volte all'introduzione di *innovazioni di prodotto* che si qualificano come novità per il mercato ovvero prodotti che costituiscono una novità per l'impresa (IC 28 e IC 29). Un risultato importante considerato che all'avvio del POR l'obiettivo era proprio quello di promuovere *le innovazioni di prodotto e di processo*, tenuto conto che rappresentava un punto di debolezza regionale (la quota di imprese toscane che avevano introdotto innovazioni di processo e di prodotto nel 2010 era pari a 25,5% a fronte di un dato nazionale del 31,5%). Tutte le Azioni 1.1.2, 1.1.3 e 1.1.5 che alimentano la quantificazione di questi indicatori forniscono un contributo superiore ai rispettivi target attesi al 2023 delineati nel DAR. I rilevanti risultati conseguiti per questi indicatori rispetto ai target attesi sono riconducibili sia ad un'attuazione delle Azioni maggiormente orientata all'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica e/o di prodotto e per l'innovazione organizzativa e/o di processo (Azioni 1.1.2 e 1.1.3), già ampiamente praticata nei bandi della programmazione 2007-2013, sia al fatto di aver orientato i bandi all'innovazione di prodotto per il mercato (prototipo). Anche rispetto alle innovazioni di processo (richiamate dai punti di debolezza regionali su cui intervenire), i risultati a fine 2020 sono molto vicini alle attese: con 2.211 imprese finanziate per l'introduzione di *innovazione di processo e organizzative* (di cui 1.833 imprese che hanno già realizzato tali innovazioni) si registra un avanzamento che copre il 93,3% del target di fine periodo.

Risultati molto buoni si evidenziano nei valori previsivi (ma anche in quelli realizzativi) rispetto alla capacità di intervenire, da parte degli interventi della PI, su un altro elemento di debolezza regionale connesso alla modesta propensione delle imprese toscane a favore di forme di collaborazione con altre imprese o istituzioni per svolgere attività innovative. Infatti, l'insieme degli interventi attivati mostra l'ampio raggiungimento del target al 2023 (n. 722 imprese) in termini di progetti finanziati già alla fine del 2020, con 822 imprese che cooperano con istituti di ricerca (IC26) attestandosi al 114% circa del previsto. Anche sotto il profilo realizzativo, con 707 imprese (delle 822 complessive) che hanno completato gli interventi, il target atteso raggiunge il 98%, mostrandosi in grado di centrare l'obiettivo entro la chiusura del Programma. In tal caso, il contributo fornito alla quantificazione dell'indicatore superiore al previsto è riconducibile principalmente agli interventi a sostegno dell'avanzamento tecnologico delle imprese (Azione 1.1.5), mentre gli interventi per il sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi (Azione 1.1.4) non si mostrano in grado di raggiungere il proprio obiettivo previsto al 2023 (46 imprese delle 722 target al 2023), prevedendo nell'ambito dei progetti finanziati alla fine del 2020, un numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca pari al 74% del proprio target ed avendo completato l'assegnazione delle risorse disponibili del piano finanziario. Infine, rispetto all'indicatore IC26 va segnalato che il target previsto dal POR a livello di PI (n. 722 imprese) nella sua declinazione nel DAR presenta, alla fine del 2020, un lieve scostamento (n.723 imprese).

I due indicatori che misurano a livello generale l'insieme delle imprese sostenute dalla PI, la situazione alla fine del 2020 permane sostanzialmente invariata rispetto alla fine del 2019 con valori che superano di poco la soglia del 50% del target atteso al 2023, sia per il numero di imprese che ricevono un sostegno (IC1 – 2.048 imprese rispetto alle 3.840 del target) che per quelle che lo ricevono sotto forma di sovvenzioni (IC2 – 2015 imprese rispetto alle 3.776 attese). Considerato che le Azioni che alimentano tali indicatori [tutte le Azioni della PI fatta eccezione per gli interventi a sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi (Azione 1.1.4) e per la nuova Azione che finanzia gli investimenti necessari per rafforzare la capacità del

---

<sup>50</sup> Giunta Regionale Toscana. POR FESR 2014-2020. Motivazione della scelta degli obiettivi tematici e delle corrispondenti priorità d'investimento.



complesso dei servizi sanitari di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica (1.6.1), hanno sostanzialmente assegnato tutte le risorse previste dal piano finanziario (e diverse di loro operano anche in overbooking], il raggiungimento dei target attesi – stante l'attuale situazione – appare improbabile. Infatti, come si è già segnalato nei precedenti RAV per la sorveglianza, i target attesi appaiono sovrastimati per la probabile mancata tenuta in considerazione del conteggio multiplo delle imprese beneficiarie a livello di PI. L'Autorità di gestione – che nella RAA 2020 ha provveduto a correggere la modalità di quantificazione di tali indicatori, anche a seguito delle segnalazioni del Valutatore in linea con la metodologia indicata dalla Commissione<sup>51</sup>, eliminando il conteggio multiplo – sembrerebbe non averne tenuto pienamente conto nella revisione dei target attesi inseriti nelle due modifiche del POR effettuate nel corso del 2020.

Inoltre, per valorizzare l'indicatore che dà conto del numero di imprese che ricevono sovvenzioni (IC2) i dati riportati nella RAA conteggiano anche gli interventi a valere del bando per le start-up innovative con lo strumento del contributo a fondo perduto (Sub-azione 1.4.1a2) che invece, secondo quanto previsto dal POR e dal DAR, non contribuiscono a valorizzare il target atteso al 2023 relativo a tale indicatore, sebbene tale forma di finanziamento sia prevista nella individuazione dei codici dimensionali.

Guardando invece agli interventi sostenuti nell'ambito dell'unico Strumento Finanziario (Fondo creazione impresa sezione Innovazione) attivato dall'Asse/PI, l'avanzamento rispetto al target atteso al 2023 resta molto contenuto, nonostante in occasione delle modifiche del POR del 2020 sia stato notevolmente ridimensionato<sup>52</sup> (passando da 274 a 64 imprese). Alla fine del 2020, infatti, i valori previsionali del numero delle imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni (IC3) si attesta esattamente alla metà (n. 32) del target previsto dal POR (n.64). Ciononostante a parere del Valutatore esso continua a restare un obiettivo difficilmente raggiungibile considerando che: (i) il bando a valere dello Strumento finanziario è stato sospeso<sup>53</sup> a partire dall'11 febbraio 2020 (a seguito dell'attivazione della modalità di intervento nella forma della sovvenzione a fondo perduto, a condizioni più favorevoli per le imprese); (ii) le domande presentate fino a tale data non sembrano in grado di assorbire la dotazione non ancora assegnata dal Fondo alle imprese come risulta alla fine del 2020 dai dati di monitoraggio regionale (circa 2,9 Meuro); (iii) sulla base dell'importo medio dell'agevolazione concessa ai 32 progetti attualmente ammessi ai benefici del Fondo e delle risorse disponibili ancora da assegnare, risulterebbe comunque difficilmente raggiungere il target di 64 imprese al 2023 (IC3).

Sotto il profilo degli Investimenti privati combinati al sostegno pubblico in progetti di R&S o innovazione (IC27), l'attuazione alla fine del 2020 denota un passo avanti nell'avanzamento dell'indicatore che passa dal 61% circa di fine 2019 all'attuale 69% del target atteso al 2023. A riguardo va tenuto conto che: (i) l'avanzamento è dovuto solo in parte all'aumento in valore assoluto degli investimenti attivati, essendo in parte una conseguenza della riduzione del target atteso al 2023 operata in occasione della modifica del POR del 2020; (ii) il monitoraggio fisico regionale non include i dati inerenti a 8 progetti finanziati a valere dell'Azione 1.1.5; (iii) per diverse Azioni/sub-azioni che alimentano l'indicatore, l'ammontare degli investimenti privati rilevati dall'indicatore (che si ricorda include anche la quota privata non ammissibile oltreché quella ammissibile ai fini della concessione del contributo) risulta inferiore all'investimento privato "ammissibile" presente nell'elenco dei progetti finanziati; si tratta di un aspetto non coerente, tenuto conto che quanto meno i valori dovrebbero risultare uguali o superiori alla quota privata ammissibile ipotizzando che la quota non ammissibile sia pari a zero, che appare opportuno verificare meglio da parte dei responsabili regionali; (iv) come già

<sup>51</sup> Questions & Answers on Annual Implementation Reports Programming period 2014-2020 (ERDF, Cohesion Fund and ESF). Version of 7 May 2019. European Commission.

<sup>52</sup> Nei precedenti Rapporti di valutazione veniva rilevato che il target previsto era improbabile potesse essere conseguito.

<sup>53</sup> Delibera n.977 del 27-07-2020 POR FESR 2014.2020 Assi 1 e 3. Sospensione linee di azione.



evidenziato nel precedente RAV per la sorveglianza, dall'analisi del contributo delle Azioni che alimentano l'indicatore (1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 e 1.1.5), emerge che anche le Azioni/Sub-azioni che hanno assegnato l'intera o la quasi totale dotazione di risorse previste dal piano finanziario non superano quasi mai l'85% dei target attesi e che, in generale, le Azioni a sostegno dell'innovazione – pur dovendo ancora assegnare una piccola quota del budget finanziario disponibile – non vanno oltre l'80% del target atteso al 2023 seppur lievemente ridotto rispetto al precedente target previsto in fase di modifica del POR. Ne consegue che stante l'attuale quadro attuativo, come si è già ipotizzato nei precedenti RAV, il raggiungimento del target atteso appare piuttosto difficile in relazione sia alle risorse del piano finanziario ancora da assegnare, sia alla dimensione media degli investimenti privati fin qui rilevata. Infine, si segnala che i valori del suddetto indicatore riportati nella RAA, includono gli investimenti relativi ad un progetto che alla fine del 2020, pur essendo presente nei dati di monitoraggio fisico, non compare nell'elenco dei progetti finanziati forniti dall'AdG al Valutatore, e quindi non è stato considerato nella precedente tabella per definire l'avanzamento dell'indicatore stesso.

Da ultimo, esaminando i 5 nuovi indicatori connessi agli interventi direttamente volti a contenere gli effetti della emergenza sanitaria, essi mostrano: (i) un avanzamento ancora contenuto rispetto ai progetti finanziati nell'ambito dei servizi per l'innovazione digitale a valere dell'Azione 1.1.2, con 177 imprese che rappresentano il 43% circa del target atteso al 2023 (CV 40 “Numero di Imprese che ricevono un sostegno in risposta al COVID-19” e “CV41 Numero di Imprese che ricevono sovvenzioni in risposta al COVID-19”); (ii) l'attuazione ancora nulla per gli indicatori connessi a rilevare le apparecchiature /dispositivi e test (CV 4a, CV6 e CV10) in considerazione del fatto che a fine 2020 non erano ancora stati selezionati i relativi interventi, anche se erano stati approvati<sup>54</sup> a ridosso della fine dell'anno, gli elementi essenziali dell'intervento “Dotazione di dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario” per l'implementazione della nuova Azione 1.6.1 Investimenti necessari per rafforzare la capacità del complesso dei servizi sanitari di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica.

---

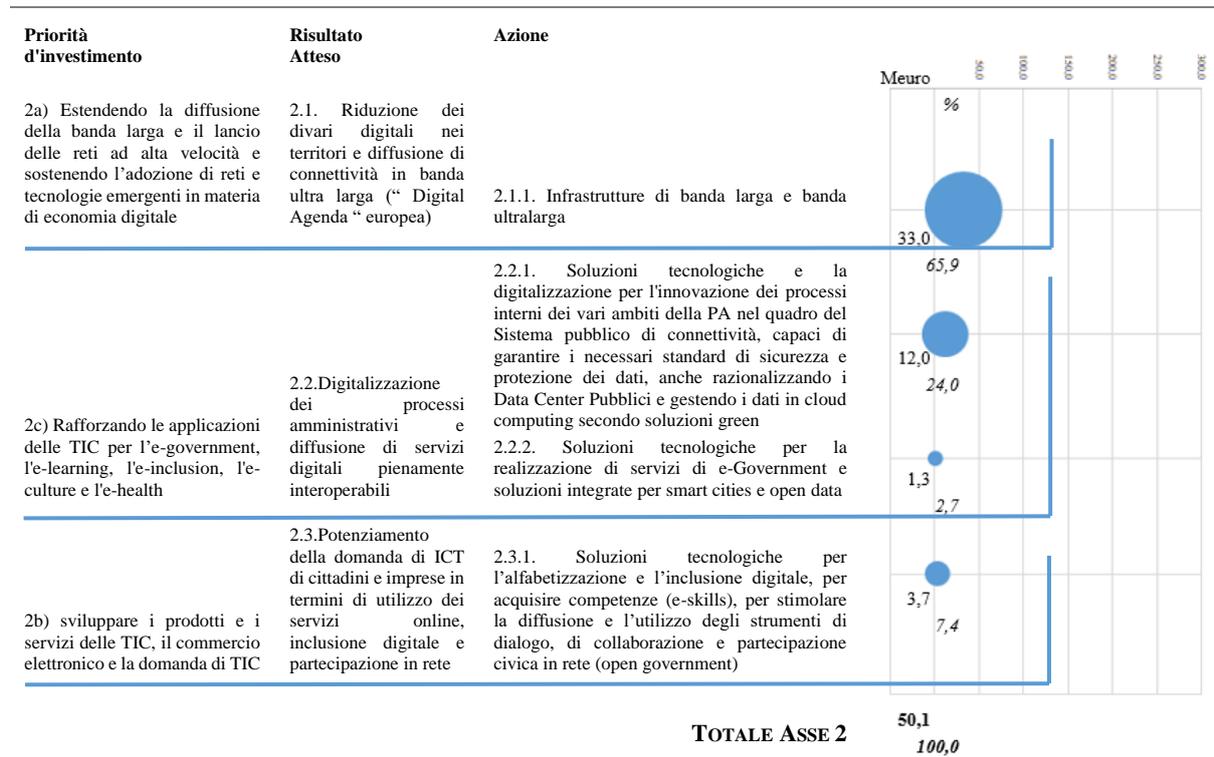
<sup>54</sup> Delibera n.1701 del 29-12-2020 Destinazione di quota parte delle risorse del POR FESR 2014-2020 alla copertura di parte dei costi sostenuti dalle aziende del SSR per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario.

## 5.4 Asse 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime

Nel corso del 2020 l'Asse 2 è stato oggetto di modifiche in termini sia di risorse finanziarie sia di tipologia di interventi da sostenere. Non si è trattato di modifiche "strutturali" come quella del 2018, che ne variò profondamente l'assetto<sup>55</sup> ma, in ogni caso, esse sono intervenute in modo importante sotto il profilo della dotazione finanziaria complessiva dell'Asse che, sino a tale data, era rimasta invariata rispetto alla programmazione iniziale.

Infatti, l'Asse, a seguito di entrambe le modifiche del POR del 2020, anche per la realizzazione di interventi diretti a contrastare gli effetti sanitari, economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria da Covid-19, ha subito una riduzione del budget complessivo da 79,6 Meuro a circa 50 Meuro. Per effetto di tale modifica una parte sia del Grande Progetto Banda Ultralarga (RA 2.1) sia degli interventi inerenti alle soluzioni tecnologiche e servizi (RA 2.2), in attuazione dell'Accordo tra la Regione Toscana e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per il Sud e la Coesione territoriale<sup>56</sup>, sono fuoriusciti dal POR FESR per essere finanziati con le risorse del FSC; al contempo, sono state potenziate le risorse destinate al RA 2.3 per sostenere interventi di potenziamento dei laboratori esistenti ed una più efficace e/o diffusa fruizione della didattica anche nella forma della didattica a distanza, per affrontare l'emergenza sanitaria da Covid-19.

### Quadro logico delle azioni dell'Asse 2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime



Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

<sup>55</sup> In occasione di tale modifica furono introdotte nell'Asse due nuove Priorità di Investimento 2b) e 2c), rispetto alla PI 2a) già presente, e furono ridimensionate le risorse destinate a quest'ultima.

<sup>56</sup> Accordo per la Riprogrammazione dei Programmi Operativi, ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del Decreto-Legge 34/2020.

Nella sua nuova configurazione, il peso finanziario dell'Asse sul Programma nel suo complesso scende dal 10% a fine 2019 al 6% circa del 2020, per l'attuazione delle tre Priorità di Investimento a supporto sia della diffusione della banda larga veloce ed ultraveloce nelle aree bianche toscane (PI 2a, con circa i due terzi delle risorse dell'Asse), sia del rafforzamento e sviluppo della crescita digitale della PA, dei cittadini e delle imprese (PI 2b e 2c, con il restante terzo delle risorse).

L'Asse è attuato in coerenza con i piani strategici nazionali per l'attuazione dell'Agenda Digitale e in coerenza con le finalità dettate dall'“*Agenda digitale regionale*”. Le policy di riferimento che fanno da sfondo all'intervento dell'Asse si sono arricchite delle nuove strategie approvate sia a livello nazionale che regionale, che pongono, anche a livello regionale, tra le prime aree importanti in cui intervenire, quella della digitalizzazione della PA, dell'istruzione, della sanità e del sistema Toscana tenendo conto dei fabbisogni emersi a seguito dell'emergenza sanitaria.

Tabella 15. *Policy di riferimento per l'Asse 2*

Obiettivi	Strategie nazionali	Piani attuativi nazionali	Riferimenti regionali
Ridurre il divario digitale sul fronte infrastrutturale	Strategia Italiana per la Banda Ultra Larga	- Piano Aree Bianche	- Agenda digitale regionale
Ridurre il divario digitale sul fronte dei servizi	Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020	- Piano Triennale ICT	- Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2019
Garantire i diritti digitali dei cittadini, fra cui, in particolare: - connettività veloce e di qualità; - strumenti digitali per l'accesso ai servizi della PA; - servizi on line semplici e sicuri; - accesso ai propri dati e alle informazioni sull'attività amministrativa	Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese - 2025	- Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022	- Accordo di collaborazione per la crescita e la cittadinanza digitale nella Regione - Toscana Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2021 - Programma di Governo 2020-2025

*Nostre elaborazioni*

Indubbiamente nell'attuale fase storica, a più di un anno dall'inizio dell'emergenza sanitaria tuttora in corso, le politiche di digitalizzazione supportate dall'Asse assumono un rilievo notevole non solo rispetto a tutte le funzionalità connesse all'erogazione e fruizione di servizi a favore e da parte della cittadinanza in generale ma anche, e non da meno, rispetto al sistema economico-produttivo regionale, nonché di territori particolarmente afflitti da fragilità nel settore dei servizi quali le aree interne regionali. Se ad esempio si guarda al sistema produttivo toscano, una recentissima indagine di Irpet<sup>57</sup> rileva come, nonostante le conseguenze derivanti dall'emergenza Covid-19, le imprese non sembrano essere state stimolate “*a raccogliere la sfida relativa all'adozione di nuove modalità di comunicazione e commercializzazione digitale. La quota delle imprese che dichiara di aver introdotto, migliorato o previsto forme di comunicazione e commercializzazione digitale per rispondere alle mutate condizioni di mercato provocate dalla crisi è piuttosto bassa e oscilla tra il 7% e il 15%; o anche, la connessione veloce e un sito web aziendale risultano già presenti in quasi la metà delle imprese toscane, ma una quota analoga non ne prevede l'utilizzo per la propria attività, mentre solo il restante 10% delle imprese ha introdotto o migliorato la propria dotazione o ha in previsione di farlo nel 2021*”.

#### 5.4.1 *Quadro di attuazione finanziario e procedurale*

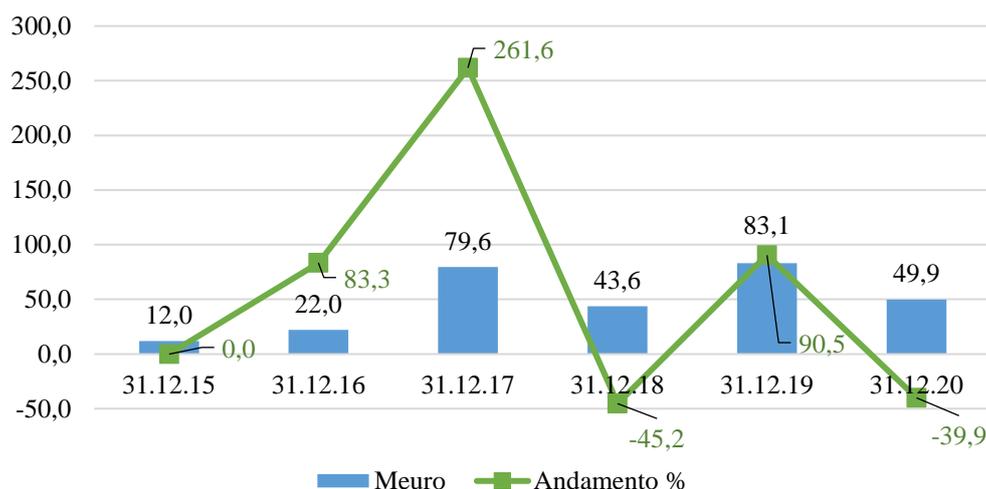
L'attuazione finanziaria dell'Asse 2, alla fine del 2020, evidenzia una **capacità di utilizzo delle risorse** che assorbe, con poco meno di 50 Meuro di contributi pubblici concessi, quasi (99,6%) l'intera dotazione programmata dal piano finanziario (circa 50,1 Meuro). Il miglioramento della performance rispetto agli

<sup>57</sup> IRPET, *La Toscana un anno dopo l'epidemia. Bilancio e prospettive*, 28 aprile 2021.

anni precedenti va principalmente ricondotto alla riduzione del budget; ciononostante, l'Asse continua a mostrare una capacità di utilizzo delle risorse inferiore a quella espressa dall'insieme di tutti gli altri Assi del Programma (escludendo dall'analisi l'Assistenza Tecnica).

L'Asse è caratterizzato da una marcata discontinuità rispetto alla fase di assegnazione delle risorse, connessa alla particolarità sia degli interventi da realizzare sia delle procedure di selezione e di attuazione adottate.

**Grafico 3. Costo ammissibile totale operazioni selezionate al 31/12/2020**



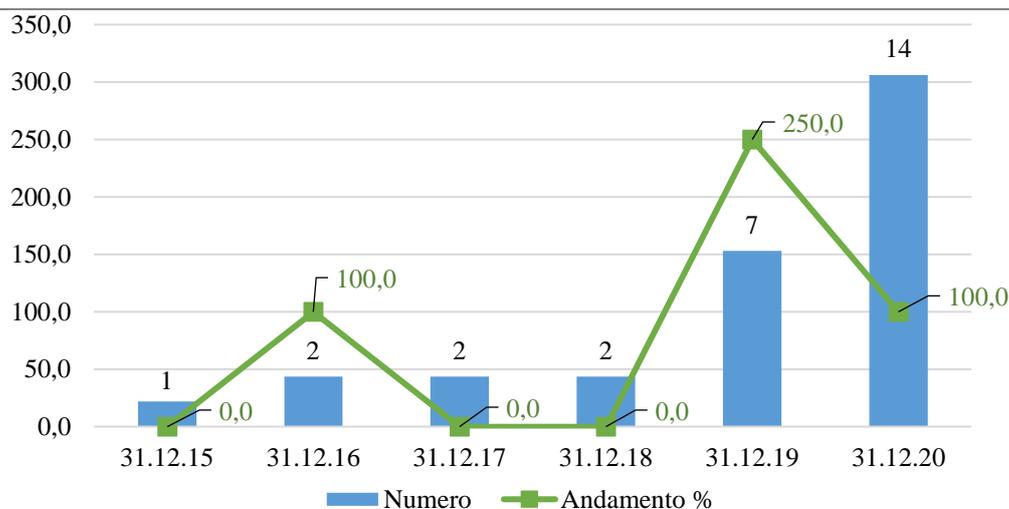
*Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020*

Infatti, nel primo triennio di attuazione del Programma l'Asse denotava un'accelerazione nella fase di assegnazione delle risorse (il 100% del budget disponibile a fine 2017) grazie sia all'avvio del primo progetto BUL (2015), attivato con la "procedura di gestione in anticipazione", sia al secondo intervento BUL (2016-2017) rientrante nelle procedure del Grande Progetto nazionale inerente al Piano Aree Bianche.

Al contrario, le due annualità 2018 e 2020 sono state caratterizzate da un forte decremento delle risorse assegnate dall'Asse per effetto: – nel 2018 (-45,2%), delle economie registrate a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto degli interventi da realizzare nell'ambito del Piano Aree Bianche; – nel 2020 (-39,9%), della riprogrammazione complessiva connessa anche all'emergenza sanitaria con la fuoriuscita dal POR di una parte dell'intervento del GP Banda Ultralarga e di alcuni interventi inerenti alle soluzioni tecnologiche e servizi digitali.

A seguito di tale processo di assegnazione delle risorse, sono 14 gli interventi finanziati dall'Asse alla fine del 2020, che risultano raddoppiati rispetto alla fine del 2019 per effetto dell'ammissione a finanziamento dei 7 nuovi progetti a valere sui fondi messi a disposizione mediante l'Avviso "Covid" per il finanziamento di Laboratori formativi territoriali aperti.

**Grafico 4. Progetti finanziati dal POR al 31/12/2020**



*Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020*

Tale Avviso, che rientra tra le azioni attivate dal POR FESR direttamente finalizzate a contrastare e mitigare gli effetti dell'emergenza sanitaria e, nell'ambito della priorità prevista dall'Accordo con il Ministero per il Sud e la Coesione territoriale inerente a "Istruzione e Formazione", è volto al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, mediante lo sviluppo e l'adeguamento delle competenze digitali. Per una analisi di dettaglio si rinvia al Capitolo 7 del RV.

Passando all'analisi dello stato di avanzamento finanziario, l'Asse presenta un indice di **efficienza realizzativa** degli interventi, pari al 35% circa di pagamenti ammessi (circa 17,4 Meuro) rispetto al costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (quasi 50 Meuro). L'indice segnala un buon miglioramento se raffrontato a quello evidenziato alla fine del 2019 (16,5%), grazie soprattutto, alla forte contrazione del costo totale ammesso (rispetto al quale è rapportato) a seguito della fuoriuscita di alcuni interventi dal POR, anche se continua a permanere al di sotto dell'indice medio di efficienza realizzativa espresso dall'insieme degli Assi del Programma (46,2%). L'Asse, infatti, nel corso del 2020 ha fatto registrare un incremento nei pagamenti ammessi rispetto alla fine del 2019 che, in valore assoluto, è ancora piuttosto contenuto (circa 3,7 Meuro).

**Tabella 16. Stato di avanzamento finanziario dell'Asse 2**

Azione	a	b	c	d
	Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	Impegni ammessi (b/a %)	Pagamenti ammessi (c/a %)	Spesa pubblica certificata (d/a %)
2.1.1. Infrastrutture di banda larga e banda ultralarga	33.021.676	100,0%	49,4%	45,5%
2.2.1. Soluzioni tecnologiche e la digitalizzazione per l'innovazione dei processi interni dei vari ambiti della PA nel quadro del Sistema pubblico di connettività, capaci di garantire i necessari standard di sicurezza e protezione dei dati, anche razionalizzando i Data Center Pubblici e gestendo i dati in cloud computing secondo soluzioni green.	11.913.969	5,0%	5,0%	0,0%
2.2.2. Soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government e soluzioni integrate per smart cities e open data.	1.339.527	36,2%	36,2%	0,0%

Azione	a Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	b Impegni ammessi (b/a %)	c Pagamenti ammessi (c/a %)	d Spesa pubblica certificata (d/a %)
2.3.1. Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per acquisire competenze (e-skills), per stimolare diffusione e utilizzo degli strumenti di dialogo, di collaborazione e partecipazione civica in rete (open government).	3.600.000	0,0%	0,0%	0,0%
Totale Asse	<b>49.875.172</b>	<b>68,4%</b>	<b>34,9%</b>	<b>30,1%</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio e di certificazione del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

Ne consegue che anche la **capacità di certificazione** dell'Asse, con circa 15 Meuro di spese certificate dall'Amministrazione regionale alla Commissione Europea (+ 3,4 Meuro rispetto alla fine del 2019), si mantiene al di sotto della performance media espressa dal POR (43,5% di spese certificate rispetto al costo totale ammissibile delle operazioni selezionate).

Dall'esame delle Azioni dell'Asse emerge che:

- l'Azione 2.1.1, che ha completato la fase di assunzione degli impegni delle risorse rispetto ai progetti selezionati (100% del costo ammissibile totale), anche a seguito della fuoriuscita dal POR di una parte del GP BUL, mostra un'efficienza realizzativa (livello di pagamenti ammessi) e una capacità di certificazione pari a quasi il 46% del costo totale ammissibile, al di sopra sia della media dell'Asse sia a quella del POR;
- l'Azione 2.2.2, nonostante l'importante decremento del budget subito nel corso del 2020, presenta una capacità di impegno ed una efficienza realizzativa pari a poco più di un terzo del costo totale ammissibile dei progetti selezionati. La certificazione della spesa deve essere ancora avviata anche a causa di alcuni ritardi nell'attuazione degli interventi conseguenti anche all'emergenza pandemica; tuttavia, si può prevedere che essa potrà essere avviata nel corso del 2021, a seguito della certificazione di conformità della piattaforma Open Toscana per l'erogazione dei servizi ai cittadini e imprese, uno dei due interventi finanziati dall'Azione e concluso nel 2020;
- le Azioni 2.2.1 e 2.3.1 sono nella fase di avvio dell'attuazione finanziaria. La dotazione finanziaria dell'Azione 2.2.1 è stata dimezzata nel 2020. Viceversa, le risorse dell'Azione 2.3.1 sono state incrementate al fine di supportare gli interventi in risposta alla emergenza sanitaria analizzati in precedenza (Laboratori formativi aperti).

L'analisi della **performance dell'Asse**, nonostante la non trascurabile de-programmazione sia delle risorse che degli interventi già selezionati, continua ad evidenziare una certa lentezza attuativa ed un ritardo rispetto all'avanzamento medio del POR. Ciò richiede una costante azione di sorveglianza in ragione sia della particolare complessità ed innovatività di taluni interventi da realizzare, sia del quadro di attuazione procedurale che ne ha caratterizzato l'implementazione, con uno spostamento in avanti nel tempo della fase realizzativa rispetto all'"ordinaria tempistica" di attuazione del Programma.

Nel dettaglio, le risorse assegnate inizialmente nell'ambito della PI 2a) per la realizzazione delle infrastrutture del "Piano Strategico Banda Ultra Larga", che già nel 2018 si erano sostanzialmente dimezzate per effetto delle economie registrate a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto degli interventi da realizzare nell'ambito del Piano Nazionale Aree Bianche, scendendo da 79,6 Meuro a 43,6 Meuro, si sono ulteriormente ridotte nel 2020, attestandosi a circa 33, Meuro, sulla base della modifica del POR in linea con l'Accordo con il Ministero per il Sud e la Coesione territoriale. I ritardi registrati

anche a livello nazionale<sup>58</sup> nelle fasi di progettazione e/o di avvio dei cantieri per la realizzazione degli interventi del Piano BUL hanno portato ad uno slittamento nei tempi realizzativi di circa due anni<sup>59</sup>. Successivamente alla sottoscrizione del contratto di concessione tra Infratel e Open Fiber per la costruzione, manutenzione e gestione della rete passiva a BUL, sono state avviate l'attività della progettazione definitiva delle opere previste nei diversi Comuni interessati dalle prime tre delle quattro fasi in cui è articolato il Piano Tecnico, la verifica della progettazione esecutiva e, a partire dal 2018, il successivo avvio di lavori nei casi in cui siano state ottenute le autorizzazioni necessarie. Per il superamento dei rallentamenti riguardanti in particolar modo l'apertura dei cantieri e la realizzazione dei lavori, è intervenuta l'Amministrazione regionale mediante il ricorso alle Conferenze di Servizi per la sottoscrizione di 9 Accordi di Programma tra la Regione Toscana ed i soggetti preposti al rilascio di autorizzazioni, pareri e nulla osta<sup>60</sup>. Infine, nel corso dell'attuazione, si sono manifestate alcune difficoltà specifiche<sup>61</sup>: - 10 Comuni con un tasso di copertura in banda ultra-larga (sulle aree definite nel bando come obbligatorie) pari o superiore al 95%, alla fine del 2020 sono stati temporaneamente sospesi dalla realizzazione per privilegiare i comuni con più Unità Immobiliari (abitazioni e imprese) da servire; - lo scostamento tra il numero effettivo di UI da servire, che comprende ben 53.340 UI in area bianca non oggetto di infrastrutturazione da parte dell'attuale piano tecnico sottoscritto a luglio 2020, e quelle stimate nel bando di gara Infratel, che avevano come fonte il Censimento Istat 2011, anche tenendo in conto che, nella disciplina del bando, il Concessionario non è tenuto ad infrastrutturare il territorio classificato come "case sparse".

Infine, per le PI 2b) e 2c), introdotte nel 2018 in occasione della profonda modificazione all'assetto dell'Asse rispetto a quello che inizialmente aveva ispirato la programmazione FESR 2014-2020 e poi notevolmente ridimensionate sotto il profilo finanziario nel corso del 2020, si prevede che la realizzazione degli interventi, per la seconda di tali PI, si compia a ridosso della scadenza dei termini di ammissibilità della spesa (dicembre 2023). L'assenza di margini temporali a copertura di eventuali ritardi attuativi rappresenta un elemento di attenzione in particolare per l'insieme degli interventi selezionati sulla PI 2c), che assorbono circa il 26% delle risorse dell'Asse.

Dal confronto tra l'indice di efficienza realizzativa dell'Obiettivo Tematico 2 del POR FESR Toscana e quello dei POR delle altre regioni più sviluppate<sup>62</sup> emerge che:

- (i) considerando l'OT 2 nel suo insieme, il POR FESR Toscana esprime un indice di efficienza realizzativa basso, con il 27% circa di pagamenti rispetto al costo totale ammissibile delle operazioni selezionate rispetto ad un indice medio di efficienza realizzativa delle regioni più sviluppate pari al 38%<sup>63</sup>, continuando a collocarsi nelle ultime posizioni; tale posizionamento è connesso all'introduzione delle PI 2b) e 2c) a fine 2018, che ha fatto sentire il suo peso in termini di rallentamento nell'attuazione finanziaria dell'Asse;
- (ii) prendendo, invece, a riferimento l'indice di efficienza realizzativa inerente alla sola PI 2a), il POR FESR Toscana si situa tra i primi 5 migliori risultati (pur arretrando di due posizioni

<sup>58</sup> La gara per l'affidamento della concessione per la progettazione, costruzione, manutenzione e gestione dell'infrastruttura passiva di proprietà pubblica a BUL, bandita da Infratel Italia, è stata interessata da vari ricorsi al TAR ed al Consiglio di Stato, contribuendo ai ritardi nell'avvio degli interventi.

<sup>59</sup> Gli ultimi dati riguardanti le previsioni di completamento del GP BUL Toscana fanno slittare le conclusioni delle opere da fine 2020 (annualità inizialmente prevista nel cronoprogramma del Piano tecnico) al 2022.

<sup>60</sup> Per una descrizione più esaustiva, si vedano il Rapporto Annuale di Valutazione per l'anno 2019 e il Rapporto Tematico sull'Asse 2 elaborati dal R.T.I Ecoter-Resco.

<sup>61</sup> Le informazioni sono tratte dalla "Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020", compilata a cura del Responsabile dell'Azione 2.1.1.

<sup>62</sup> Nostre elaborazioni su Dati Open Coesione - progetti con tracciato esteso al 30.04.2021. Le elaborazioni prendono a riferimento i dati ad aprile 2021 in quanto i dati a dicembre 2020 su Open Coesione presentano delle incoerenze rispetto ai progetti finanziati dal POR FESR Toscana per l'OT2.

<sup>63</sup> La situazione a fine 2019 è analizzata nel Rapporto Annuale di Valutazione per la Sorveglianza per l'anno 2020 elaborato dal R.T.I Ecoter-Resco.

rispetto alla situazione rilevata a fine 2019, anche per un effetto meramente contabile riconducibile al fatto che il costo totale delle operazioni selezionate riportato su Open Coesione appare più elevato rispetto a quello effettivo ridefinito in fase di riprogrammazione), con un indice di efficienza realizzativa pari al 37%, in linea con l'indice medio espresso dalle regioni più sviluppate.

Da tale analisi si può rilevare che gli interventi programmati sin dalla fase iniziale del POR evidenziano una efficienza realizzativa più elevata a quella media espressa dalle altre regioni più sviluppate, anche grazie all'avvio in gestione in anticipazione degli interventi per lo sviluppo della banda larga veloce e ultraveloce attuati, prima ancora dell'avvio del GP BUL, attraverso il c.d. Intervento Diretto Pubblico, seppure nel corso dell'ultimo anno abbiano manifestato un certo ritardo rispetto all'avanzamento degli interventi nelle altre Regioni rientranti nel lotto di gara Infratel della Toscana<sup>64</sup>.

In prospettiva, un elemento che dovrebbe velocizzare la tempistica di realizzazione degli interventi inerenti al GP BUL rimasti all'interno del POR è connesso all'accelerazione che è stata data da Infratel Italia, nel corso del 2020, nello sviluppo della rete per fronteggiare l'emergenza sanitaria Covid-19 e che dovrebbe consentire di ridimensionare, almeno in parte, i ritardi accumulati anche in vista dell'avvicinarsi della chiusura della programmazione.

La valutazione dello stato di **avanzamento procedurale** delle Azioni dell'Asse, sviluppata sulla base dell'analisi della distribuzione dei progetti finanziati e del relativo costo ammissibile totale, ripartita in 5 classi di spesa definite considerando lo stato di avanzamento dei pagamenti dei beneficiari delle Azioni dell'Asse al 31 dicembre 2020, mette in evidenza innanzitutto che il 42% di risorse (circa 21 Meuro di costo totale ammissibile) è collocata nella fascia di spesa >25-50%. Si tratta del GP BUL<sup>65</sup> (Azione 2.1.1) che, rispetto alla fine del 2019, in cui era collocato nella fascia inferiore di spesa >5-25%, migliora in modo importante soprattutto per effetto della de-programmazione di una parte del costo totale ammissibile dal POR.

L'altro progetto che realizza la BUL, finanziato attraverso la procedura in anticipazione ed affidato ad Infratel, si situa in una fascia avanzata di spesa (>50-85%) ma denota un certo rallentamento nell'attuazione rispetto alla fine del 2019 (in cui era collocato nella stessa classe di spesa), dovuto principalmente allo slittamento degli interventi riguardanti 2 dei 12 Comuni, la cui conclusione è prorogata per fine maggio 2021<sup>66</sup>. Questo progetto rientra in un più ampio intervento multi-fondo su 12 Comuni toscani (FEASR, MISE, risorse comunali) e, grazie alle risorse del POR FESR 2014-2020, interviene per la posa di fibra ottica in 4 Comuni selezionati tra i Comuni in aree bianche a maggior presenza di imprese industriali. Si tratta di comuni facenti capo alle province di Firenze (Cerreto Guidi), Lucca (Altopascio, Porcari) e Pisa (Bientina), rientranti nella classificazione rurale B (area rurale ad agricoltura intensiva).

---

<sup>64</sup> Procedura di gara per la concessione di costruzione e gestione di una infrastruttura passiva a banda ultralarga nelle aree bianche del territorio delle regioni: Abruzzo e Molise, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto (Gara a concessione 1). GURI n. 63 del 3.6.2016.

<sup>65</sup> Intervento programmato ai sensi dell'art. 100 del Reg. (UE) 1303/2013.

<sup>66</sup> Ministero dello Sviluppo Economico. <https://bandaultralarga.italia.it/>

Tabella 17. *Progetti finanziati e Costo ammissibile totale classificati per Classi di Spesa (pagamenti ammessi)*

Azioni	Classi di spesa		0-5	6-25	26-50	51-85	86-100	Totale
2.1.1	Costo ammissibile	€	0	0	21.021.676	12.000.000	0	33.021.67
		%	0,0	0,0	63,7	36,3	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	0	0	1	1	0	2
		%	0,0	0,0	50,0	50,0	0,0	100,0
2.2.1	Costo ammissibile	€	9.085.941	1.990.757	0	837.271	0	11.913.969
		%	76,3	16,7	0,0	7,0	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	1	1	0	1	0	3
		%	33,3	33,3	0,0	33,3	0,0	100,0
2.2.2	Costo ammissibile	€	747.120	0	0	592.408	0	1.339.527
		%	55,8	0,0	0,0	44,2	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	1	0	0	1	0	2
		%	50,0	0,0	0,0	50,0	0,0	100,0
2.3.1	Costo ammissibile	€	3.600.000	0	0	0	0	3.600.000
		%	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	7	0	0	0	0	7
		%	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
ASSE 2	Costo ammissibile	€	13.433.061	1.990.757	21.021.676	13.429.679	0	49.875.172
		%	26,9	4,0	42,1	26,9	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	9	1	1	3	0	14
		%	64,3	7,1	7,1	21,4	0,0	100,0

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020

Al contrario, 9 interventi (quasi i due terzi dei progetti finanziati dall'Asse) che assorbono quasi il 27% del costo totale ammissibile si trovano ancora in fase di avvio e si collocano, dunque, nella prima classe di spesa (0-5%). Rientrano tra tali interventi sia i 7 nuovi progetti ammessi a finanziamento a fine 2020 nell'ambito del bando "Covid" riguardante i Laboratori formativi aperti (Azione 2.3.1), sia 2 interventi inerenti alla digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili, e che realizzano la progettazione, realizzazione e gestione del Sistema Cloud Toscana (Azione 2.2.1, ammesso a finanziamento nel corso del 2020) ed azioni per le Smart Cities (Azione 2.2.2). Per l'intervento relativo al Sistema Cloud Toscana, che realizza un investimento di oltre 9 Meuro, si suggerisce una stretta azione di sorveglianza, tenuto conto della rilevanza del budget del progetto, dei tempi di realizzazione previsti (che sulla base dei dati di monitoraggio procedurale forniti dal beneficiario cadono a ridosso della fine della fase di ammissibilità della spesa, dicembre 2023) e dei ritardi accumulati nella realizzazione dell'intervento nel primo semestre del 2020<sup>67</sup>.

## 5.4.2 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output

### 5.4.2.1 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di risultato

#### Principali esiti della valutazione degli indicatori di risultato

Anche alla fine del 2020, la valutazione del contributo dell'Asse 2, in termini di esiti conseguiti a livello regionale, continua ad apparire ancora prematura, considerando sia lo stato di attuazione degli interventi (un unico intervento risulta completato a ridosso del 2020) sia la disponibilità delle quantificazioni aggiornate relative alla maggior parte degli indicatori di risultato.

<sup>67</sup> Le informazioni sono tratte dalla "Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020", compilata a cura del Responsabile di Azione 2.2.1.

Nella quasi totalità dei casi non sono disponibili quantificazioni degli indicatori aggiornate e, dunque, i dati disponibili non si mostrano in grado di restituire e consentire di apprezzare gli effetti a livello regionale del contributo del POR alle policy attivate.

Nei casi in cui, invece, si dispone di quantificazioni aggiornate, i pertinenti interventi del POR risultano non essere ancora realizzati a tali date (essendo i primi interventi pervenuti a completamento a fine 2020) e quindi non ancora in grado di contribuire agli effetti rilevati a livello regionale dagli indicatori di risultato.

### ***Dettaglio della valutazione degli indicatori di risultato a livello di Priorità di Investimento***

I risultati inerenti alla BUL, rientranti nella PI 2a “*Estendendo la diffusione della banda larga e il lancio delle reti ad alta velocità e sostenendo l’adozione di reti e tecnologie emergenti in materia di economia digitale*” non sono ancora quantificabili, non essendo disponibili aggiornamenti successivi all’annualità 2015 per la maggior parte degli indicatori di risultato, annualità rispetto alla quale ancora nessun contributo era stato apportato dal POR.

Per l’indicatore RA213 (*Numero di abbonamenti in banda ultra larga in percentuale sulla popolazione residente*), l’aggiornamento delle quantificazioni a fine 2018 (17%) centra già il valore target nel POR, confermando un grosso passo avanti nel trend positivo già registrato nelle annualità precedenti. Anche in tal caso il contributo degli interventi del POR può ritenersi non rilevante, considerando che in tale annualità si registrava la conclusione dei primissimi cantieri realizzati a valere sul c.d. Intervento Diretto.

Tabella 18. ***PI (2a) Obiettivo Specifico: RA 2.1 - Evoluzione fatta registrare dagli indicatori di risultato***

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA 211 Popolazione coperta con banda ultra larga ad almeno 30 Mbps in percentuale sulla popolazione residente (con dettaglio sulle aree rurali)	%	4,56	2013	100	0,00	27,50	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
RA 212 Popolazione coperta con banda ultra larga a 100 Mbps in percentuale sulla popolazione residente (con dettaglio sulle aree rurali)	%	0,00	2013	50,00	0,00	5,00	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
RA 213 Numero di abbonamenti in banda ultra larga in percentuale sulla popolazione residente	%	0,151	2013	17,76	0,00	1,818	3,713	7,331	17,018	(2)	(2)

(1) Ultimo dato disponibile 2015

(2) Ultimo dato disponibile 2018

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Relativamente alle PI 2c “*Rafforzando le applicazioni delle TIC per l’e-government, l’e-learning, l’e-inclusion, l’e-culture e l’e-health*” e 2b “*Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC*”, ancorché per alcuni indicatori risultino disponibili aggiornamenti più recenti delle quantificazioni, gli interventi, ammessi a finanziamento tra il 2019 ed il 2020, non hanno influenzato le dinamiche rilevate a livello regionale, essendo tuttora in fase di avvio o di realizzazione.

Tabella 19. **PI (2c) Obiettivo Specifico: RA 2.2 Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA221 Percentuale di Comuni con servizi pienamente interattivi (avvio e conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto)	%	44,8	2015	77	-	44,8	(1)	(1)	57,3	(2)	(2)
RA222 Percentuale di imprese di almeno 10 addetti che hanno avuto rapporti online con la PA rispetto al numero totale di imprese con 10 addetti	%	68,2	2017	70	-	67,2	67,6	68,2	58,2	60,8	71,9

(1) Ultimo dato disponibile 2015 anno di riferimento del valore di base del POR  
(2) Ultimo dato disponibile anno 2018

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Tabella 20. **PI (2b) Obiettivo Specifico: RA 2.3 Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA231 Persone di 6 anni o più che hanno usato Internet negli ultimi 12 mesi in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età	%	60,9%	2015	65,0%	59,6	60,9	65,2	66,9	71,9	73,6	(1)
RA233 Percentuale di Comuni che forniscono punti di accesso wi-fi gratuiti sul proprio territorio	%	68,8%	2015	73%	-	68,8%	(2)	(2)	60,2	(3)	(3)
RA233 Persone di 6 anni e più che hanno usato Internet negli ultimi 3 mesi per esprimere opinioni su temi sociali e politici attraverso siti web (es. blog, social network, ecc.) sul totale delle persone di 6 anni e più che hanno usato internet negli ultimi 3 mesi	%	17,6%	2017	19,5%	23,5	19,5	19,7	17,6	18,1	16,3	(1)

(1) Ultimo dato disponibile 2019  
(2) Ultimo dato disponibile 2015 anno di riferimento del valore di base del POR  
(3) Ultimo dato disponibile 2018

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

#### 5.4.2.2 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di output

##### Principali esiti della valutazione degli indicatori di output

##### Priorità di Investimento 2a)

Il raggiungimento degli obiettivi di output fissati per l'Asse 2 al 2023 – prendendo a riferimento i valori realizzati nel quadro attuale degli interventi finanziati e dei dati di monitoraggio – si presenta disomogeneo sia in relazione all'avanzamento diversificato delle singole Priorità di Investimento sia alla disponibilità di dati.

La Priorità di Investimento 2a) presenta buone performance degli indicatori relativi alla realizzazione della banda ultra-larga di almeno 100 Mbps, mentre risultano ancora piuttosto distanti gli obiettivi relativi alla copertura con banda larga di almeno 30 mega. Per alcuni indicatori si riscontrano delle incoerenze nelle modalità di quantificazione, già segnalate nei precedenti Rapporti di valutazione annuali di sorveglianza, e permangono alcune carenze nella disponibilità dei dati: alla fine del 2020 non sono ancora disponibili le quantificazioni disaggregate tra unità abitative e imprese nei valori conseguiti, sia rispetto alla banda larga di almeno 30 mega che a quella ad almeno 100 mega. Dalle informazioni

fornite dall'AdG, il MISE non ha ancora reso disponibili le quantificazioni disaggregate tra unità abitative e imprese nei valori conseguiti, sia rispetto alla banda larga di almeno 30 mega che a quella ad almeno 100 mega. Tuttavia, ove le previsioni fornite dal RdA siano confermate, si prevede di allineare le stime in occasione della prossima modifica del POR.

La quasi totalità dei valori previsionali degli interventi finanziati superano (anche abbondantemente) i nuovi valori obiettivo al 2023 definiti nel POR nel corso del 2020. A parere del Valutatore, si tratta di valori non coerenti con il nuovo assetto dei progetti finanziati dal POR, che con buona probabilità non tengono conto del trasferimento di parte degli interventi del GP BUL al FSC e dell'attuazione effettiva (infatti i valori previsionali coincidono con quelli rilevati a fine 2019).

Per i due indicatori "IC 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega" e "IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega", i dati previsionali coincidono con il valore previsionale del nuovo indicatore introdotto nel 2018 e adottato nell'ambito del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dell'Asse (Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30mbps). Ne consegue che, o non risulta corretto il valore previsionale del nuovo indicatore introdotto, oppure non sono corrette le quantificazioni previste di entrambi gli indicatori, tenuto conto delle indicazioni fornite dalle linee guida del POR che, tanto per l'"IC 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega", quanto per l'"IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega", chiariscono che essi non includono gli effetti che riguardano la banda larga ultraveloce ad almeno 100 mega, che invece devono essere considerati nel nuovo indicatore "Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30mbps".

Stesso aspetto da verificare riguarda il valore obiettivo al 2023 (n. 159.693 UI) dell'indicatore "Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30mbps" che corrisponde alla somma dei valori obiettivo dei due indicatori "IC 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega" e "IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega", i quali però non includono gli effetti che riguardano la banda larga ultraveloce ad almeno 100 mega, che invece secondo le Linee guida regionali devono essere considerati da tale nuovo indicatore.

Anche riguardo a queste ultime problematiche segnalate, il Responsabile regionale dell'Azione prevede di rivedere i valori previsionali in occasione della prossima modifica del POR.

#### *Priorità di Investimento 2c)*

L'analisi dell'avanzamento degli interventi per la digitalizzazione dei processi amministrativi e la diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili previsti nell'ambito della Priorità di Investimento 2c) mostra risultati in termini di output ampiamente positivi e superiori alle aspettative, ancorché ancora molto in ritardo sotto il profilo dell'attuazione finanziaria. Tali risultati devono comunque essere interpretati sia in relazione all'importante deprogrammazione avvenuta nel corso del 2020, sia ad alcune incoerenze nelle quantificazioni disponibili.

#### *Priorità di Investimento 2b)*

La valutazione dell'avanzamento degli interventi volti al contenimento degli effetti derivanti dalla pandemia da Covid-19 nel quadro del potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete, previsti nell'ambito della Priorità di Investimento 2b), risulta ancora prematura, tenuto conto che i 7 progetti previsti sono stati ammessi a finanziamento alla fine del 2020.

### **Dettaglio della valutazione degli indicatori di output a livello di Priorità di Investimento**

Nel corso del 2020, in occasione della seconda modifica del POR e del trasferimento di una parte degli interventi del GP BUL e della digitalizzazione dei processi amministrativi/diffusione di servizi digitali, alle risorse del FSC, sono stati ri-quantificati sia per la PI 2a) che per la PI 2c) i valori obiettivo degli indicatori mentre per la PI 2b) sono stati introdotti 2 nuovi indicatori di output specificatamente finalizzati a rilevare gli interventi in risposta all'emergenza sanitaria.

#### **Priorità di Investimento 2a)**

Con riferimento alla PI 2a), tutti i valori previsionali degli interventi finanziati superano ampiamente i nuovi valori obiettivo al 2023 definiti nel POR. Tali valori previsionali, coincidendo con i valori rilevati a fine 2019, appaiono però non coerenti con il nuovo assetto dei progetti finanziati dal POR, poiché con buona probabilità non tengono conto del trasferimento di parte degli interventi del GP BUL al FSC. L'analisi dei valori previsionali non appare dunque significativa.

Inoltre, anche alla fine del 2020 non sono ancora disponibili le quantificazioni disaggregate tra unità abitative e imprese nei valori conseguiti a fine anno, sia rispetto alla banda larga di almeno 30 mega che a quella ad almeno 100 mega.

Tabella 21. **PI (2a) - Evoluzione fatta registrare dagli indicatori di output**

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega</b>				
Valore previsto			192.125	141,19%
Valore realizzato	unità abitative	136.080	51.478 (2)	37,83%
<b>IS Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 100 mega</b>				
Valore previsto			71.250	100,00%
Valore realizzato	unità abitative	71.250	146.978 (3)	206,28%
<b>Superficie coperta (CUP)</b>				
Valore previsto			596.000.000	141,19%
Valore realizzato	Mq	422.140.956	125.430.000	29,71%
<b>Estensione dell'intervento in lunghezza (CUP)</b>				
Valore previsto			7.000	141,19%
Valore realizzato	km	4.958	3.218	64,91%
<b>IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega</b>				
Valore previsto			33.338	141,18%
Valore realizzato	Imprese	23.613	51.478 (4)	218,01%
<b>IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda ultra larga di almeno 100 Mbps</b>				
Valore previsto			16.312	100,00%
Valore realizzato	Imprese	16.312	146.978 (5)	901,04%
<b>Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30Mbps (6)</b>				
Valore previsto			225.463	141,19%
Valore realizzato	Unità immobiliari	159.693	198.456 (6)	124,27%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

(2) Secondo quanto indicato nella RAA 2020, i dati comprendono anche il numero di imprese con accesso alla banda ultra larga ad almeno 30 Mbps

(3) Secondo quanto indicato nella RAA 2020, i dati comprendono anche il numero di imprese con accesso alla banda ultra larga ad almeno 100 Mbps

(4) Secondo quanto indicato nella RAA 2020, i dati comprendono anche il numero di unità abitative con accesso alla banda ultra larga ad almeno 30 Mbps

(5) Secondo quanto indicato nella RAA 2020, i dati comprendono anche il numero di unità abitative con accesso alla banda ultra larga ad almeno 100 Mbps

(6) Secondo quanto indicato nella RAA 2020, i dati comprendono il numero di unità abitative ed il numero di imprese con accesso alla banda larga ad almeno 30 Mbps ed ultra larga ad almeno 100 Mbps

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020

Guardando, invece, ai valori realizzati (interventi completati in tutto o in parte), per gli indicatori “IC 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega” e “IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega” il valore realizzato rilevato alla fine del 2020 (n. 51.478 unità abitative + imprese) rappresenta il 32% del target complessivo previsto per entrambi al 2023 (n. 159.693 unità abitative + imprese). Rispetto alla fine del 2019 il valore si è quasi triplicato, segnalando un avanzamento in termini relativi abbastanza buono; resta tuttavia ancora un forte divario rispetto agli obiettivi al 2023, che potrebbe essere in parte dovuto al fatto che invece la copertura a 100 mega risulta superiore alle attese. A parere del Valutatore, un aspetto da approfondire per tali due indicatori da parte dell’Autorità di Gestione, richiamato anche nel precedente Rapporto Annuale di Valutazione della Sorveglianza, attiene alle modalità di quantificazione. Infatti, i dati previsionali attualmente presenti (n. 225.463, unità abitative + imprese) coincidono con il valore previsionale del nuovo indicatore introdotto nel 2018 e adottato nell’ambito del quadro di riferimento dell’efficacia dell’attuazione dell’Asse (Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30mbps = n. 225.463 unità immobiliari). Ne consegue che o non risulta corretto il valore previsionale del nuovo indicatore introdotto, oppure non sono corrette le quantificazioni preventive di entrambi gli indicatori, tenuto conto delle indicazioni fornite dalle linee guida del POR<sup>68</sup> che, tanto per l’“IC 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega”, quanto per l’“IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega”, chiariscono che essi non includono gli effetti che riguardano la banda larga ultraveloce ad almeno 100 mega, che invece devono essere considerati nel nuovo indicatore “Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30mbps”. Analogamente si suggerisce di verificare riguarda il valore obiettivo al 2023 (n. 159.693 unità immobiliari) dell’indicatore “Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30mbps”, che corrisponde alla somma dei valori obiettivo dei due indicatori “IC 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega” e “IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 mega”, i quali però non includono gli effetti che riguardano la banda larga ultraveloce ad almeno 100 mega, che invece, sempre secondo le Linee guida regionali, devono essere considerati da tale nuovo indicatore. A riguardo, infatti, il Responsabile regionale dell’Azione prevede di rivedere i valori previsionali in occasione della prossima modifica del POR.

Invece, si conferma superiore ai target attesi a fine programmazione (come già a fine 2019) l’avanzamento degli interventi inerenti alla banda larga ultraveloce (almeno 100 Mbps) rilevato dagli indicatori “IS Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 100 mega” e “IS Numero di imprese aggiuntive con accesso alla banda ultra larga di almeno 100 Mbps” che, con n. 146.978, unità abitative + imprese (+39.207 rispetto a fine 2019), supera ulteriormente (168%) il valore obiettivo complessivo degli stessi al 2023 (n. 87.562, unità abitative + imprese). Questa migliore performance rilevata rispetto ai target attesi, già superati a fine 2019 e non sono stati modificati in occasione della modifica del POR del 2020, appare riconducibile – analizzando i singoli dati di avanzamento fisico per progetto – all’implementazione della copertura in banda larga ultraveloce in porzioni territoriali in cui, in fase progettazione, era stata prevista una copertura in banda larga veloce. Infatti, il maggior avanzamento rispetto al target atteso si conferma anche quest’anno nell’attuazione del GP Bul che, a fronte di un target complessivo di progetto per tali due indicatori di n. 63.465 (di cui del n. 87.562, unità abitative + imprese della PI), ha realizzato alla fine del 2020 una copertura in banda larga ultraveloce per n. 133.035 unità abitative + imprese.

Il nuovo indicatore introdotto, che rileva “Unità immobiliari aggiuntive coperte dalla banda larga ad almeno 30mbps”, con n. 198.456 unità immobiliari supera ampiamente, già a fine 2020 (124,3%), il

---

<sup>68</sup> Linee guida per il monitoraggio bimestrale degli interventi. Manuale per i Beneficiari. verss. Luglio 2019 e Dicembre 2020 e Linee guida per il monitoraggio bimestrale degli interventi. Manuale per i Responsabili di Azione. verss. Luglio 2019 e Dicembre 2020.

valore obiettivo di fine periodo rideterminato nell'ultima modifica del POR (n. 159.693). Tuttavia, a parere del Valutatore, per le ragioni illustrate in precedenza, il valore obiettivo al 2023 espresso dal POR non appare coerente con la modalità di quantificazione dell'indicatore stesso. Conseguentemente il raffronto tra il valore realizzato ed il valore obiettivo non appare significativo. A riguardo, infatti, il Responsabile regionale dell'Azione prevede di rivedere i valori previsionali in occasione della prossima modifica del POR.

### *Priorità di Investimento 2c)*

Per la PI 2c), attuata attraverso le due Azioni 2.2.1 e 2.2.2, le quantificazioni si riferiscono ai 5 interventi finanziati.

Anche in tal caso il “valore previsto” dell'insieme degli indicatori della PI appare non coerente rispetto agli interventi finanziati a seguito della deprogrammazione delle risorse e della ridefinizione nel POR dei valori obiettivo al 2023.

Tabella 22. *PI (2c) - Evoluzione fatta registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20	Tasso di realizzazione %
			(b)	(b/a)
<b>IS Numero aggiuntivo di Comuni con servizi pienamente interattivi</b>				
Valore previsto	Numero	44	86	195%
Valore realizzato			57	130%
<b>IS Nuovi servizi di smart cities</b>				
Valore previsto	Numero	1	5	500%
Valore realizzato			5	500%
<b>IS Data set pubblicati sul portale OpenData</b>				
Valore previsto	Numero	656	2700	412%
Valore realizzato			4327	660%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Analogamente, guardando ai valori realizzati, che mostrano per tutti gli indicatori il superamento (spesso esponenziale) dei valori obiettivo al 2023, significativamente ribassati nel 2020 in occasione della modifica del POR, si rilevano delle incoerenze rispetto alle quali è possibile formulare più ipotesi: (i) i nuovi valori obiettivo sono stati notevolmente sottostimati ancorché ridefiniti nel secondo semestre dell'anno; (ii) il “valore realizzato” risultante per i progetti dal sistema di monitoraggio fisico regionale non è corretto; (iii) nelle fasi di rideterminazione dei valori obiettivo al 2023 e di quantificazione del valore effettivamente realizzato sono state utilizzate interpretazioni differenti dell'indicatore. A parere del Valutatore l'ultima ipotesi appare la più plausibile, considerando, ad esempio, che per l'indicatore “IS Nuovi servizi di smart cities”, se è vero che è finanziato un solo progetto (nuovo valore obiettivo ridefinito nel POR per il 2023), è altrettanto vero che tale intervento prevede la realizzazione di n.4 servizi<sup>69</sup> di smart cities (Piattaforma regionale smart city per l'attivazione di control room regionali/metropolitane/cittadine; Smart Parking, federazione sistemi di parcheggio; Smart Landscape – Monte Amiata (Santa Fiora) o Lunigiana; Smart Port, Autorità di Sistema) a cui potrebbe essere stato fatto riferimento nella quantificazione del “valore realizzato”.

<sup>69</sup> Le informazioni sono tratte dalla “Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020”, compilata a cura del Responsabile di Azione 2.2.2.

*Priorità di Investimento 2c)*

Infine, per la PI 2b) non si registrano avanzamenti nelle realizzazioni, in quanto i 7 progetti finanziati sono stati selezionati, nell'ambito del bando Laboratori formativi aperti, soltanto a fine 2020.

Tabella 23. *PI (2b) - Evoluzione fatta registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20	Tasso di realizzazione %
			(b)	(b/a)
<b>IS Numero di applicazioni fruibili da imprese, cittadini, operatori a seguito della digitalizzazione dei processi</b>				
Valore previsto	Numero	200	9.475,00	4738%
Valore realizzato			0	0%
<b>CV42 Acquisto di beni e attrezzature finalizzati al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale</b>				
Valore previsto	Numero	100	6.384,00	6384%
Valore realizzato			0	0%
<b>CV4c Valore degli investimenti COVID19 nel campo dell'educazione</b>				
Valore previsto	Euro	3.700.000	3.600.000,00	97%
Valore realizzato			0	0

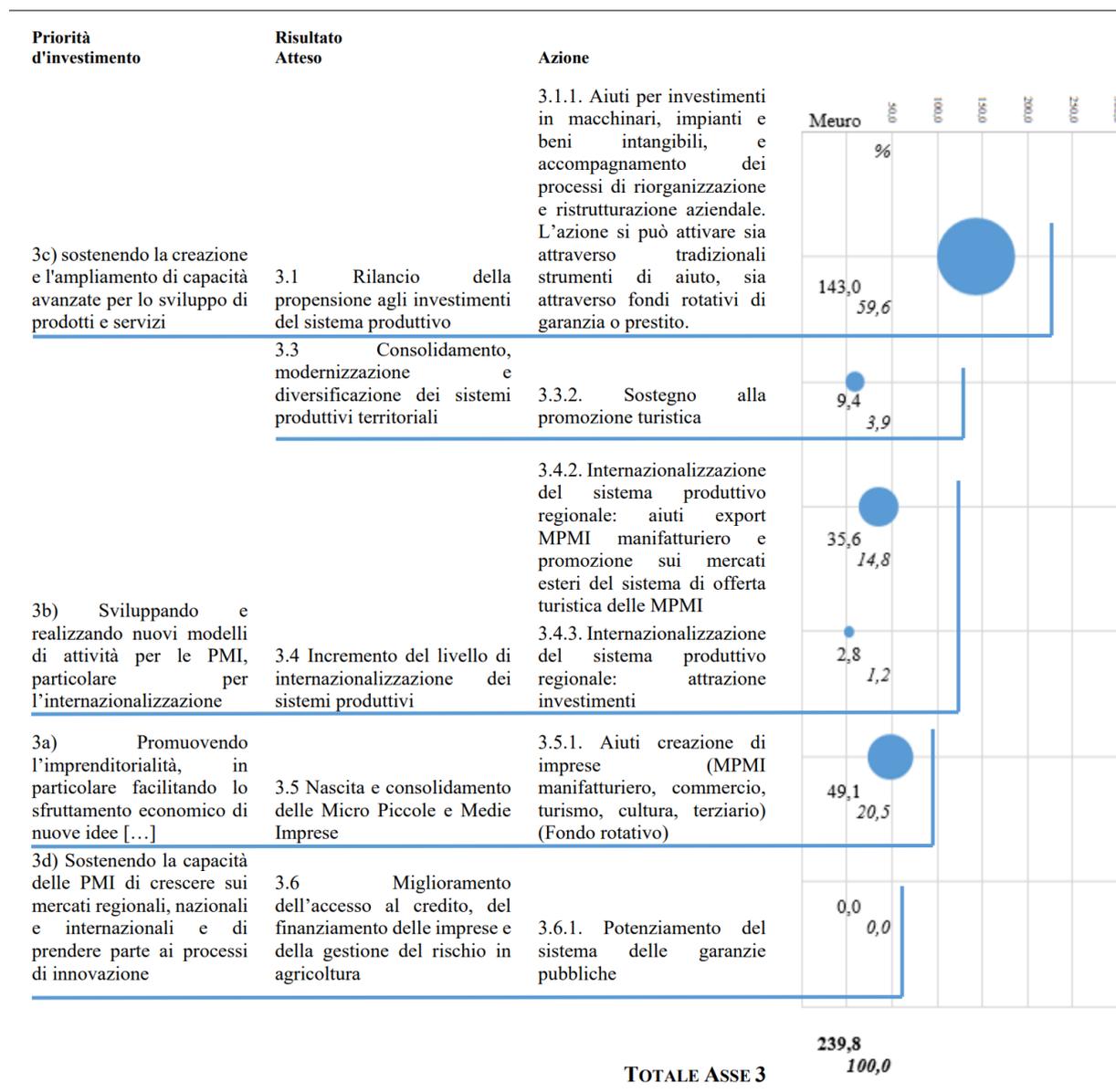
(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

## 5.5 Asse 3 - Promuovere la competitività delle PMI

L'Asse 3 realizza interventi finalizzati a contribuire all'innalzamento dei livelli competitivi del sistema imprenditoriale e al rafforzamento del posizionamento competitivo sui mercati esteri, operando in stretta integrazione con la S3 regionale. Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'Asse dispone di un budget di quasi 240 Meuro, pari a circa il 31% della nuova dotazione finanziaria del POR a fine 2020 (circa 779 Meuro), distribuito su 3 delle 4 Priorità di Investimento attualmente programmate.

### Quadro logico delle azioni dell'Asse 3. Promuovere la competitività delle PMI



Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Le diverse modalità di intervento adottate dall'Asse per l'implementazione delle Azioni sono diversificate e riconducibili a:

- (i) sovvenzioni a fondo perduto (anche sotto forma di voucher e di "ristori") per quasi 167 Meuro, pari a circa il 70% del budget complessivo dell'Asse, a sostegno delle MPMI per il contenimento

- ed il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 (PI 3c) ed a favore del sistema delle MPMI per l'internazionalizzazione (PI 3b);
- (ii) Strumenti Finanziari sia sotto forma di prestiti (incluso il microcredito) a supporto della nascita di nuove imprese (PI 3a) e degli investimenti produttivi delle MPMI, con particolare riguardo alle attività strategiche (PI 3c), sia sotto forma di garanzie per il miglioramento dell'accesso al credito delle MPMI attraverso la massimizzazione e l'ampliamento delle forme di sostegno nella forma della garanzia, anche in sinergia con gli strumenti nazionali (PI 3d, Obiettivo Specifico 3.6 introdotto ad aprile 2020, attualmente privo di risorse finanziarie in quanto trasferito alle risorse del FSC). A tale modalità operativa, alla fine del 2020, è destinato il 25% (poco più di 61 Meuro) del totale delle risorse dell'Asse, con una lieve riduzione in valori assoluti (-4 Meuro) rispetto alla fine del 2019, per tenere conto dell'esigenza di destinare parte di tali risorse al sostegno degli interventi per il contenimento degli effetti derivanti dall'emergenza pandemica, realizzati sempre nell'ambito della PI 3c) ma sotto forma di contributo a fondo perduto;
  - (iii) interventi diretti della Regione Toscana in qualità di beneficiario per le azioni a favore dell'attrazione degli investimenti e della promozione turistica, a supporto del consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi turistici territoriali (PI 3b), con risorse complessive pari al 5% (12,2 Meuro circa) del budget dell'Asse.

L'Asse 3, dall'avvio del Programma e fino al 2019, è stato oggetto di due importanti riprogrammazioni intercorse nel 2016 e nel 2018 che, al fine di tenere conto di alcune modifiche del contesto economico regionale, avevano portato a: (i) una riduzione di circa 38 Meuro del budget approvato inizialmente (2015), trasferiti a favore dell'Asse 1; (ii) una rimodulazione interna, con l'introduzione dei fondi rotativi per il microcredito e per progetti strategici attuati nella PI 3c) introdotta nel 2016, ed il rafforzamento del fondo rotativo per il sostegno alla nascita di nuove imprese (PI 3a); (iii) la previsione di interventi a sostegno della promozione turistica, con l'introduzione dell'Azione 3.3.2, introdotta anch'essa nel 2016 nell'ambito del nuovo RA 3.3.

Nel corso del 2020, il quadro finanziario dell'Asse si è ulteriormente e profondamente modificato e, per la prima volta dall'avvio del Programma, nel senso di un incremento del budget, avendo ricevuto un iniziale trasferimento di 15 Meuro provenienti da altri Assi, in occasione della modifica attivata ad aprile, ed un successivo trasferimento, in occasione della modifica adottata a luglio 2020, di circa 110 Meuro, ed ha visto passare la propria dotazione dai circa 115 Meuro di fine 2019 agli attuali 240 Meuro.

Il nuovo assetto dall'Asse evidenzia come, per effetto dell'emergenza pandemica che ha caratterizzato quasi per intero l'annualità 2020, si sia scelto, in fase di modifica del POR e di incremento delle risorse finanziarie dell'Asse, di capovolgere sostanzialmente il peso finanziario del ricorso delle diverse modalità di intervento adottate: alla fine del 2019 circa il 60% delle risorse dell'Asse erano attivate attraverso SF mentre, alla fine del 2020, esse coprono il 25% della dotazione complessiva. Una diversa portata quindi degli strumenti utilizzati che fa emergere la capacità di cambiare in modo flessibile le modalità di implementazione per adattarle alla mutata situazione economica e alle nuove esigenze di sostegno e promozione della competitività del tessuto produttivo, obiettivo primario dell'Asse.

L'emergenza sanitaria ha dispiegato i suoi effetti negativi in modo incisivo negli ambiti di intervento connessi alla competitività delle PMI sostenuta dall'Asse 3, impattando conseguentemente sulle diverse tipologie di Azioni sostenute dal POR FESR come, ad esempio, gli interventi per la nascita di nuove imprese, l'internazionalizzazione, il turismo e commercio, ma anche per i processi di riorganizzazione, e ristrutturazione e consolidamento aziendale, nonché per i processi di diversificazione produttiva anche delle imprese manifatturiere.

In questo mutato contesto, l'insieme delle modifiche apportate all'Asse 3 nel corso del 2020 non sembra aver impattato sull'impianto strategico e gli obiettivi dello stesso, quanto piuttosto aver rappresentato

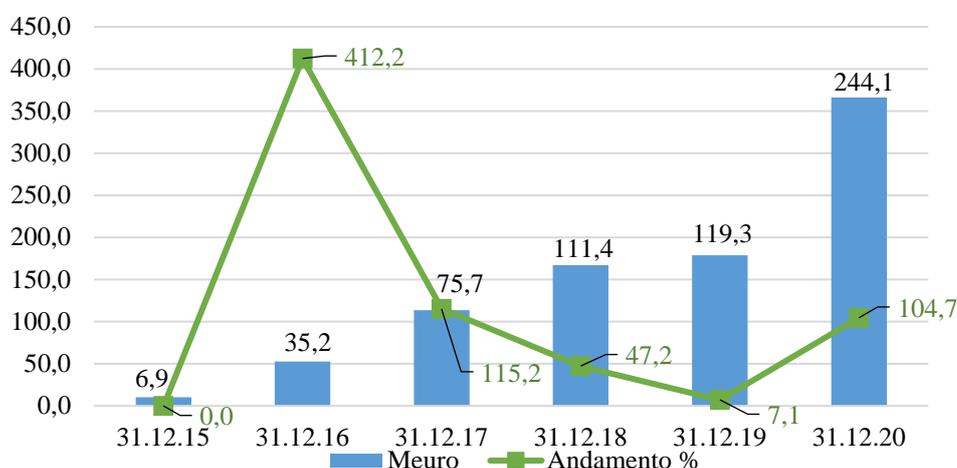
un potenziamento dell'intervento dell'Asse, cogliendo l'opportunità di dotarsi anche di strumenti più flessibili e offerti dalle modifiche regolamentari comunitarie e nazionali (l'introduzione della nuova PI 3d, la rimodulazione finanziaria interna di taluni interventi e l'introduzione di nuove tipologie di misure di intervento e di modalità operative) per far fronte alle conseguenze economiche e sanitarie effetto dell'emergenza pandemica.

### 5.5.1 Quadro di attuazione finanziario e procedurale

Alla fine del 2020, l'Asse 3 continua a mostrare, nonostante l'importante incremento della dotazione finanziaria di cui ha beneficiato nell'ultimo anno (+ 125 Meuro), una buona **capacità di utilizzo delle risorse** da parte delle Azioni attivate che, con circa 244 Meuro di costo ammissibile totale delle operazioni selezionate e di contributi pubblici concessi, risulta superiore al nuovo budget previsto dal piano finanziario dell'Asse (quasi 240 Meuro). Un risultato riconducibile a tutte le Azioni/Sub-azioni avviate anche grazie alla procedura di *gestione in anticipazione*, che ha consentito un avvio tempestivo dei primi bandi parallelamente alla fase di approvazione del POR (l'unica Azione non avviata è l'Azione 3.6.1, introdotta nel 2020, che tuttavia non dispone di risorse finanziarie e quindi non incide sul risultato dell'Asse sotto il profilo dell'attuazione).

Come emerge dalla ricostruzione e analisi del percorso attuativo, l'Asse mostra la buona capacità di utilizzo delle risorse: nel corso dell'ultimo anno è stato in grado di assegnare, anche a seguito dell'incremento del proprio budget, quasi 125 Meuro di risorse aggiuntive a progetti selezionati nell'ambito delle nuove procedure riguardanti le misure di contrasto all'emergenza sanitaria (Azione 3.1.1) e di sostegno all'internazionalizzazione sistema produttivo regionale (Azione 3.4.2), più che raddoppiando il costo totale delle operazioni selezionate alla fine del 2019 (circa 119,3 Meuro).

Grafico 5. Costo ammissibile totale operazioni selezionate al 31/12/2020

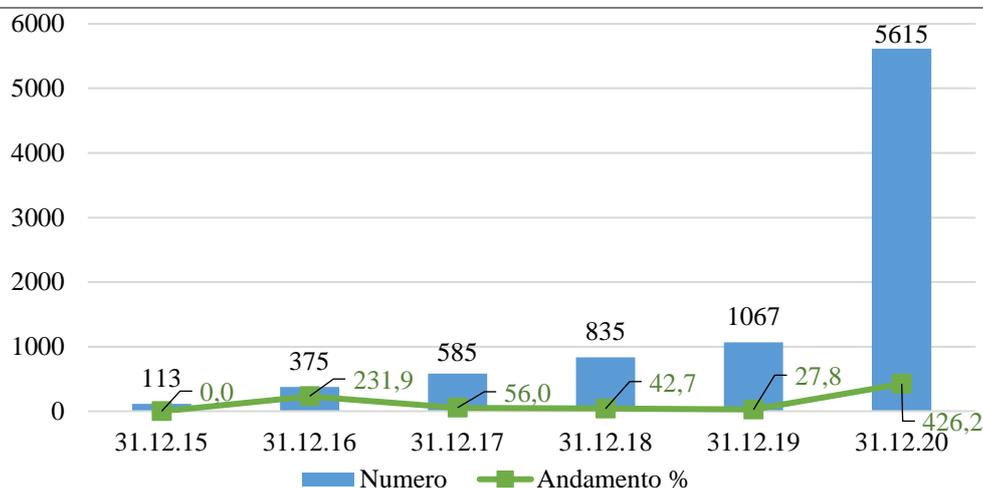


Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Nelle precedenti annualità di attuazione, l'Asse aveva fatto registrare due picchi nella fase di assegnazione delle risorse (i) a fine 2016 per effetto dell'attivazione degli Strumenti Finanziari per la creazione di impresa ed agli interventi selezionati per l'internazionalizzazione e (ii) a fine 2017, sia per l'implementazione degli Strumenti Finanziari a supporto delle MPMI per investimenti strategici e microcredito (introdotti con la modifica del POR del 2016), sia per effetto della maturazione dei bandi annuali per l'internazionalizzazione (approvati già a fine 2014 attraverso la procedura di gestione in

anticipazione). A valle delle procedure attivate, sono stati finanziati complessivamente n. 5.615<sup>70</sup> progetti<sup>71</sup>, riconducibili a n. 5.410 operazioni, che hanno mobilitato sul territorio regionale un ammontare complessivo di investimenti ammissibili di oltre 660 Meuro, selezionati attraverso 30 procedure di attivazione delle risorse, di cui 28 sotto forma di bandi pubblici.

**Grafico 6. Progetti finanziati dal POR al 31/12/2020**



*Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020*

Rispetto alla fine del 2019 vi è stato un aumento esponenziale dei progetti finanziati (+4.548 netti) che rappresentano il risultato combinato di: (i) l'ammissione a finanziamento della nuova tipologia di interventi direttamente finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 (+4.313); (ii) gli interventi finanziati nell'ambito del bando internazionalizzazione (sia rispetto alla nuova apertura 2020 che con scorrimenti relativi a bandi precedenti); (iii) il tasso di mortalità<sup>72</sup> registrato nel corso del 2020 che a livello di Asse scende in modo molto importante rispetto alla fine del 2019, passando dal 13,7% al 3,3%, soprattutto per effetto dell'aumento esponenziale del numeratore rappresentato dai nuovi progetti finanziati ma che, con riferimento agli interventi di internazionalizzazione (Azione 3.4.2), rimane piuttosto elevato (12,8%) pur scendendo di circa un punto percentuale anche per effetto dei provvedimenti assunti a livello regionale di "sospensione" dei procedimenti di revoca.

Delle 30 procedure di selezione degli interventi, ben 8 sono state attivate nella seconda metà del 2020, anche a seguito dell'incremento del budget dell'Asse, di cui:

- 6 procedure per la selezione di interventi direttamente finalizzati a contrastare gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria connessa al Covid-19, delle quali 3 hanno completato la selezione degli interventi nel 2020.

<sup>70</sup> Si segnala che la RAA del POR FESR al 31.12.2020, invece, riporta n. 3.048 progetti in quanto: (i) gli interventi finanziati a valere del Bando "Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo" (che attua i c.d. "ristori") sono conteggiati come 1 unico, sulla base delle modalità semplificate per la richiesta del relativo CUP e per la corretta rilevazione delle informazioni all'interno del Sistema Nazionale di Monitoraggio, secondo le indicazioni fornite dal MEF alle AdG (Nota MEF\_RGS\_137166\_23072020). Parte del dettaglio informativo di tali interventi è stato in ogni caso fornito dall'AdG al Valutatore; (ii) la RAA include 2 progetti che il Valutatore non include nella sua analisi, in quanto dai dati forniti dall'AdG tali progetti risultano revocati.

<sup>71</sup> Nel caso di Strumenti Finanziari, rientrano in tale conteggio i singoli Fondi e non le singole imprese destinatarie dei finanziamenti dei Fondi stessi.

<sup>72</sup> Si fa qui riferimento al tasso di mortalità dell'Asse a seguito di progetti revocati e/o rinunciati nell'ambito delle Azioni attuate al di fuori degli Strumenti Finanziari.

- 1 procedura finalizzata all'internazionalizzazione<sup>73</sup> che, in occasione della consueta riapertura annuale del bando, ha colto l'opportunità derivante dalla modifica del regime-quadro dell'aiuto in attuazione del Temporary Framework, per qualificare il bando stesso quale misura attuativa, ampliando in tal modo le misure di aiuto a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese toscane ed intervenendo anche sulla tipologia di spese ammissibili<sup>74</sup>.
- 1 bando per gli interventi a sostegno della creazione di impresa (Azione 3.5.1), attuato attraverso lo SF nella forma del microcredito ed in linea con il Progetto Giovani Si<sup>75</sup>, per il quale l'avvio della presentazione delle domande ricade all'inizio del 2021.

Sempre sotto il profilo delle procedure attuative nel corso del 2020, si rileva che, nell'ottica di massimizzare l'efficacia delle risorse finanziarie attivate e concentrarle nella realizzazione di azioni in contrasto all'emergenza sanitaria e per il rilancio economico e sociale, ed al fine di adottare una modalità di intervento a condizioni più favorevoli alle imprese nella forma della sovvenzione a fondo perduto<sup>76</sup>, è stata disposta la sospensione dei bandi attuati attraverso SF per la creazione di impresa (nell'ambito dell'Azione 3.5.1 e dell'Azione 3.1.1), concentrando le risorse appunto verso interventi attivati attraverso sovvenzioni a fondo perduto.

Da tale analisi emerge che gli aspetti di rilievo che hanno riguardato la dinamica attuativa dell'Asse nell'ultimo anno riguardano:

- (i) la capacità di utilizzo delle risorse, che si è mostrata molto efficiente in questa prima fase di selezione degli interventi, con oltre 119 Meuro di risorse aggiuntive assegnate nell'arco di poco più di un trimestre per interventi direttamente connessi a contrastare gli effetti economici della pandemia. Tra l'altro la risposta del territorio ai 3 bandi "covid" chiusi a fine 2020 dei 6 attivati è stata molto positiva e ciò ha richiesto un grande sforzo anche in relazione alle procedure di ammissione a finanziamento (n. 5764 domande pervenute<sup>77</sup> e "lavorate" nell'ultimo trimestre dell'anno di cui n. 4.313 finanziate);
- (ii) pur in assenza nel corso del 2020 di variazioni del costo totale ammissibile delle operazioni attuate attraverso Strumenti finanziari (che nel monitoraggio sono rappresentate dal "Fondo"), un ammontare di risorse effettivamente impegnate dagli Strumenti Finanziari a favore delle imprese che rappresentano – a tre anni dalla scadenza dell'ammissibilità della spesa – ancora i due terzi rispetto alle risorse erogate agli Strumenti stessi. Inoltre, non va trascurato il tasso di mortalità che ha interessato tali Strumenti che nel corso dell'ultimo anno ha raggiunto il 22,5% di imprese inizialmente ammesse ai benefici dei Fondi e successivamente revocate, rispetto al dato di fine 2019 del 14%. Un importante aumento del tasso di mortalità che ha riguardato tutti gli SF attivati ma, in modo particolare, quelli finalizzati alla creazione di imprese, a conferma della grossa difficoltà che stanno vivendo il sistema imprenditoriale per effetto delle conseguenze

<sup>73</sup> Decreto n.11241 del 22-07-2020 Bando "POR Fesr 2014-2020 – Azione 3.4.2 - Incentivi all'acquisto di servizi a supporto dell'internazionalizzazione in favore delle PMI" - riapertura 2020 di cui al d.d. n. 10030/2020: modifica del regime-quadro dell'aiuto in attuazione del Temporary Framework di cui alla Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2020, C(2020) 1863 e ss.mm.ii.

<sup>74</sup> Il Bando data la particolare congiuntura dovuta al contesto di emergenza sanitaria, ha introdotto ulteriori spese ammissibili correlate ad attività innovative per lo sviluppo dell'internazionalizzazione e/o realizzate con soluzioni gestite in ambiente virtuale tali da permettere alle imprese toscane sia apportare innovazione alle strategie di investimento sia di continuare perseguire gli obiettivi prefissati nonostante lo scenario pandemico globale (Fonte: Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020).

<sup>75</sup> Decreto n.20082 del 25-11-2020 Por Fesr 2014-2020 Azione 351 "Creazione di impresa giovanile, femminile e di destinatari di ammortizzatori sociali" Fondo di microcredito. Approvazione del bando e versamento al fondo.

<sup>76</sup> Come previsto dalla DGR n. 855/2020 inerente all'Accordo tra Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per il Sud e la Coesione territoriale - e la Regione Toscana "Riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020 ai sensi dell'articolo 242 del decreto-legge 34/2020".

<sup>77</sup> Fonti: <https://www.sviluppo.toscana.it/>; BURT.

dell'emergenza sanitaria, che portano a rinunciare alla scelta di costituire una nuova impresa<sup>78</sup> (il tasso di mortalità per gli interventi relativi alla creazione di impresa nei settori del turismo, commercio e terziario ha raggiunto quasi il 40% di imprese revocate dai benefici del Fondo).

Inoltre, sempre nel corso del 2020, al fine di contenere i danni economici causati dall'emergenza Covid-19 ai beneficiari di contributi (anche) del POR FESR, l'Asse ha adottato una serie di interventi urgenti in ottemperanza ma anche ad *integrazione* di quelli attivati dalla Giunta regionale per l'insieme degli interventi del POR. In particolare, gli interventi *integrativi* adottati consistono in un insieme di misure di semplificazione specifiche connesse alle specificità attuative di talune Azioni dell'Asse (facilitazioni a modifiche progettuali, rimodulazioni dei piani finanziari, prolungamento dei termini per l'invio delle integrazioni documentali) per i cui approfondimento si rimanda al successivo Capitolo 7.

Come per le disposizioni assunte per l'Asse 1, nell'ambito dei diversi provvedimenti amministrativi di contenimento dei danni conseguenti dalla pandemia appena illustrati, risulta particolarmente apprezzabile l'intervento volto a consentire – fermi restando gli obiettivi del progetto legati alla concessione dell'aiuto e la necessità di garantire un'attenta valutazione delle stesse – facilitazioni delle modifiche progettuali e di piani finanziari. Infatti, tali provvedimenti colgono tempestivamente lo spirito delle "Iniziative di Investimento in risposta al Coronavirus" (CRII e CRII+), in coerenza anche con le specifiche indicazioni fornite dalla Commissione Europea<sup>79</sup> nelle sue risposte agli Stati Membri. Ovviamente si tratta di una misura di contenimento che richiede una stretta sorveglianza sull'effettivo mantenimento degli obiettivi dei progetti e, conseguentemente, dell'Asse.

L'insieme delle misure di contenimento trasversali e specifiche se, in fase immediata, ha indubbiamente agevolato la prosecuzione degli interventi finanziati nell'ambito del POR che, a causa dei provvedimenti restrittivi imposti per il contenimento della pandemia, ha subito rallentamenti inevitabili e, molto marcati in alcuni settori quali il turismo, il commercio e i servizi, ha però già comportato effetti sia a livello dell'apparato gestionale degli interventi che dei progetti stessi, le cui conseguenze potrebbero manifestarsi con maggiore intensità nel medio periodo.

Infatti, dal lato delle strutture responsabili del POR, in diversi casi<sup>80</sup> l'applicazione di tali misure ha avuto un notevole impatto organizzativo e tecnico-amministrativo connesso tanto alle modifiche alle procedure operative del personale (ma anche dei sistemi informativi) quanto al rafforzamento delle risorse umane impegnate nelle attività di controllo, informazione e assistenza alle imprese ed alla gestione delle domande presentate dai beneficiari per l'applicazione delle misure di semplificazione/contenimento (si vedano, ad esempio, le procedure per le richieste di proroga dei termini di realizzazione degli investimenti, o anche – nel caso degli SF – le misure relative alla sospensione del pagamento delle rate dei finanziamenti o le semplificazioni documentali con ricorso a dichiarazioni sostitutive e/o perizie giurate/asseverate). Dal lato della realizzazione dei progetti, le misure di contenimento nel medio periodo potrebbero comportare tanto ritardi nell'esecuzione degli interventi, con ripercussioni in termini di ammissibilità al POR, quanto successivi potenziali aumenti delle richieste di varianti in corso d'opera dei progetti o incremento di spese non ammissibili (in connessione, ad esempio, all'adozione delle misure di semplificazione delle procedure di concessione e rendicontazione). Inoltre, per la tipologia di alcuni interventi attivati (ad es. "ristori" per il bando della filiera del turismo) alla numerosità delle domande presentate in un arco temporale molto ristretto (da 1

---

<sup>78</sup> "La crisi e l'incertezza legata al presente e al futuro imminente hanno scoraggiato l'apertura di nuove imprese: considerando quanto accaduto dal 2016 in avanti, si stima che nel 2020 poco meno di una su cinque potenziali nuove imprese abbia deciso di rimandare la scelta di avviare l'attività. In particolare, i cali di natalità più rilevanti si riscontrano nel commercio, nell'industria manifatturiera, nei comparti legati alla ricettività turistica e nei servizi alla persona". Irpet Note sugli effetti economici del Covid – 19. 30 Aprile 2021.

<sup>79</sup> Commissione Europea, Coronavirus Response Investment Initiative (CRII), *Domande e Risposte*, 2020.

<sup>80</sup> Ecoter srl – Resco scarl, *Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19. Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - Anno 2021*, giugno 2021.

a 3 giorni) è corrisposto (anche in ragione della natura della sovvenzione concessa riguardante ristoro da mancato fatturato/corrispettivi) un rilevante impatto sulle attività gestionali e i costi connessi (istruttoria, erogazione dei contributi) a fronte di un costo unitario delle domande notevolmente contenuto (poco più di 2 mila euro).

Passando all'analisi dello stato di avanzamento finanziario, l'Asse 3 alla fine del 2020 fa rilevare un "arretramento" di alcuni dei principali indicatori, principalmente per effetto dell'incremento della dotazione delle risorse dello stesso (+125 Meuro) e, conseguentemente, del costo ammissibile totale delle operazioni selezionate – superiore alla dotazione del piano finanziario dell'Asse – rispetto al quale gli indici sono raffrontati.

Infatti, se si guarda alla **capacità di impegno delle risorse**, l'Asse presenta una performance molto buona, con quasi 223 Meuro di impegni assunti, corrispondenti a circa il 91% del costo totale ammissibile delle operazioni selezionate (244 Meuro), ponendosi nettamente al di sopra della media espressa dal POR nel suo insieme (circa 77,5%) e secondo soltanto all'Asse 1 (93%).

Tabella 24. *Stato di avanzamento finanziario dell'Asse 3*

Azione	a	b	c	d
	Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	Impegni ammessi (b/a %)	Pagamenti ammessi (c/a %)	Spesa pubblica certificata (d/a %)
3.1.1. Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale (strumenti di aiuto, fondi rotativi di garanzia o prestito).	138.393.064	92,8%	4,6%	7,2%
3.3.2. Sostegno alla promozione turistica	11.000.000	100,0%	72,5%	72,5%
3.4.2. Internazionalizzazione sistema produttivo regionale: aiuti export MPMI manifatturiero e promozione sui mercati esteri del sistema di offerta turistica delle MPMI	37.861.835	98,8%	78,4%	75,9%
3.4.3. Internazionalizzazione del sistema produttivo regionale: attrazione investimenti	2.782.050	100,0%	78,6%	72,7%
3.5.1. Aiuti creazione di imprese (MPMI manifatturiero, commercio, turismo, cultura, terziario) (Fondo rotativo)	54.062.016	80,2%	63,5%	70,2%
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	0	-	-	-
<b>Totale Asse</b>	<b>244.098.964</b>	<b>91,3%</b>	<b>33,0%</b>	<b>35,5%</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio e di certificazione del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

Un risultato a cui concorre l'insieme delle Azioni dell'Asse, con un contributo più contenuto dei soli interventi attivati attraverso lo SF per la creazione di impresa (Azione 3.5.1), che evidenziano una capacità di impegno delle risorse da parte del Fondo a favore delle imprese beneficiarie ancora pari all'80% della dotazione dello stesso, e degli interventi finalizzati al potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche (Azione 3.6.1 introdotta con la prima modifica del POR del 2020) che, alla fine dell'anno, non presenta una dotazione finanziaria in quanto gli interventi sono stati trasferiti sulle risorse del FSC in occasione della modifica del Programma di luglio 2020. Rispetto alla prestazione espressa dalla Azione 3.5.1 (lievemente in ritardo rispetto a quella espressa dalle altre Azioni dell'Asse, pur con tutte le specificità della tipologia dello Strumento finanziario con cui opera l'Azione stessa), va tenuto conto di alcuni elementi: (i) nel mese di luglio 2020 è stato sospeso il bando in corso dell'Azione al fine

di definire, in occasione della riprogrammazione del POR, modalità più favorevoli di sostegno alle imprese per il contrasto degli effetti della pandemia; (ii) soltanto nel mese di novembre è partito il nuovo bando con presentazione delle domande a partire da gennaio 2021; (iii) i Fondi attivati dagli SF che operano sull’Azione (Fondo per prestiti e Microcredito per la creazione di impresa) presentano, a fine 2020, un non trascurabile tasso di mortalità degli interventi, con circa il 23,5% di imprese revocate rispetto a quelle inizialmente ammesse ai benefici dei Fondi, con un picco di quasi il 40% per la creazione attraverso il fondo per prestiti ai settori turismo, commercio e terziario (anche in considerazione dei rilevanti impatti dell’emergenza sanitaria su tali settori); (iv) dall’analisi effettuata dal Valutatore sugli atti amministrativi pubblicati sul BURT nel primo semestre del 2021 emerge che il fenomeno della mortalità, per lo SF a supporto della creazione di nuove imprese a valere dell’Azione 3.5.1, risulta per tale periodo piuttosto consistente, richiedendo di conseguenza una stretta azione di sorveglianza al fine di garantire, in vista della chiusura del Programma, il pieno utilizzo delle risorse versate allo SF stesso.

In prospettiva, rispetto al completamento degli impegni dell’Asse va considerato che, a fine 2020, sono stati approvati 3 bandi con fase di avvio della presentazione le domande a inizio 2021 riguardanti gli empori di comunità, la ristorazione ed il divertimento ed a favore dei conduttori di spettacoli viaggianti e itineranti (complessivamente per circa 22,5 Meuro); inoltre è prevista per il primo semestre del 2021, l’emanazione di ulteriori 4 bandi (filiera del turismo; filiera della ristorazione; artigianato artistico; settore eventi, cerimonie, svago e attività sportiva), di cui 3 operanti in overbooking sull’Asse, con una dotazione iniziale prevista complessiva di quasi 20 Meuro.

Guardando, invece, agli altri due principali indici di avanzamento finanziario (**efficienza realizzativa e capacità di certificazione**) l’Asse presenta, per il primo anno dall’avvio del POR, un certo “arretramento” rispetto ai valori medi espressi dal Programma nel suo insieme, con circa 80,5 Meuro di pagamenti ammessi effettuati dai beneficiari (quasi 33% del costo totale ammissibile delle operazioni selezionate) e con un ammontare di spesa certificata dall’Amministrazione regionale alla Commissione Europea di circa 86,6 Meuro (36% del costo ammissibile totale) superiore all’efficienza realizzativa relativa ai pagamenti ammessi, per effetto del diverso contributo della spesa certificata a valere sugli Strumenti finanziati attivati nelle Azioni 3.1.1 e 3.5.1.

Tale sostanziale cambiamento della tendenza espressa dall’Asse è riconducibile, almeno in questa fase, principalmente all’importante incremento delle risorse dell’Asse che ha consentito di assegnare, nel corso del 2020, circa 125 Meuro di risorse aggiuntive, incrementando in tal modo il numeratore (costo totale ammissibile delle operazioni selezionate) rispetto al quale sono calcolati i due indici di avanzamento. Tale circostanza, tuttavia, non deve far abbassare la soglia di attenzione sull’avanzamento degli indici connessi ai pagamenti, considerando che i nuovi interventi sono stati ammessi a finanziamento ad esattamente 3 anni dalla chiusura dell’ammissibilità del Programma e, sebbene prevedano tempi realizzativi molto brevi, l’eventuale prolungarsi dell’emergenza sanitaria potrebbe rallentare l’attuazione (fatta eccezione per i nuovi interventi sostenuti sotto la forma c.d. dei “ristori” a seguito della contrazione dei fatturati e corrispettivi delle imprese, non rappresentando investimenti) nonché porre in difficoltà l’esistenza stesse delle imprese dei settori più colpiti.

La mutata tendenza dell’indice di efficienza realizzativa (calcolato sulla base del costo totale ammissibile delle operazioni) è confermata anche dal confronto tra il valore medio espresso dagli interventi dell’OT 3 dei POR dell’insieme delle regioni più sviluppate italiane<sup>81</sup>. Se infatti, alla fine del 2019, il POR Toscana presentava uno dei migliori risultati (unitamente ai POR FESR della Liguria e dell’Emilia-Romagna), con un avanzamento superiore a oltre 15 punti percentuali rispetto a quello

---

<sup>81</sup> Nostre elaborazioni su Dati Open Coesione - progetti\_esteso\_FESR\_2014-2020\_20201231.

medio espresso dall'insieme di tale gruppo di Regioni, alla fine del 2020 si situa tra le ultime 4 Regioni (unitamente ai POR FESR del Lazio, Marche e Valle d'Aosta).

Tuttavia, se il raffronto dell'indice di efficienza realizzativa viene effettuato rispetto alle risorse programmate dal Piano finanziario dei vari POR (e non sul costo totale ammissibile delle operazioni) relativamente agli interventi dell'OT 3<sup>82</sup>, la prestazione del POR FESR Toscana risulta decisamente migliore rispetto a quella delle altre regioni più sviluppate, collocandosi tra le prime 7 (e tra queste è terza per il budget riservato all'OT 3 rispetto alle risorse totali del POR), grazie anche ad un insieme di fattori che caratterizzano l'attuazione degli interventi e che possono essere ricondotti a: (i) l'avvio dell'attuazione degli interventi in gestione in anticipazione; (ii) l'introduzione, già a partire dal 2018, di misure di accelerazione della spesa e di semplificazione dei procedimenti di selezione e concessione dei contributi nonché di erogazione e rendicontazione delle risorse da parte di quasi tutte le Azioni dell'Asse, ulteriormente rafforzate nel corso del 2020; (iii) l'adozione di un mix di strumenti e procedure diversificato, che ha consentito di cogliere le differenti esigenze espresse dal territorio sia in termini di tipologia di investimenti sostenuti sia di forme di agevolazione offerte.

Analizzando il contributo delle singole Azioni dell'Asse, si rileva un avanzamento differenziato:

- le Azioni attivate al di fuori degli Strumenti Finanziari hanno sostanzialmente completato la fase di assunzione degli impegni. In base alle risorse assegnate, le Azioni per il sostegno alla promozione turistica (3.3.2) e per l'attrazione degli investimenti (3.4.3.), anche a seguito dell'assestamento del piano finanziario nel corso del 2020, presentano un avanzamento degli impegni pari al 100% del costo ammissibile totale delle operazioni selezionate, e l'Azione che sostiene l'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale (3.4.2) sfiora il completamento degli impegni del costo totale ammesso delle operazioni (circa 99%, che sale al 105% se raffrontato alle risorse del piano finanziario operando in overbooking). Tali Azioni, presentano sia una efficienza realizzativa sia una capacità di certificazione dei pagamenti alla Commissione Europea superiori alla media dell'Asse nonché a quella del Programma. Tuttavia, mentre gli interventi di aiuto all'export e di promozione sui mercati esteri dell'offerta turistica delle MPMI (3.4.2) fanno rilevare, rispetto alla fine del 2019, una capacità di certificazione relativa che è, di fatto, aumentata del 50%, anche grazie al pervenire alla fase di conclusione e/o di maturazione dei progetti finanziati nei bandi delle prime annualità (l'Azione infatti si attua con bandi annuali), gli interventi per il sostegno alla promozione turistica (Azione 3.3.2) evidenziano, sia con riferimento ai pagamenti sostenuti sia alla spesa certificata, uno stallo rispetto alla fine del 2019, a causa delle conseguenze dell'emergenza sanitaria che, per la tipologia di interventi attuati dall'Azione, ne ha sostanzialmente bloccato l'attuazione<sup>83</sup> rispetto alle iniziative da realizzare sulla base del Piano Operativo 2019 – 2020 (annullamento di alcune iniziative promozionali in presenza e organizzazione di iniziative alternative on-line che hanno visto la partecipazione di imprese toscane a workshop, a Webinar dedicati alla progettazione di prodotti turistici e all'implementazione dell'offerta turistica sulla sezione make del sito di destinazione [www.vivittuscany.com](http://www.vivittuscany.com), alla campagna di promozione “Toscana Rinascimento senza fine” e a iniziative informative e promozionali per lo sviluppo delle aggregazioni territoriali<sup>84</sup>). Anche gli interventi volti all'attrazione degli investimenti (Azione 3.4.3.) hanno visto un rallentamento nella progressione della spesa rispetto alle annualità precedenti, connessi

<sup>82</sup> Nostre elaborazioni sui POR vigenti al 31.12.2020 disponibili su <https://opencoesione.gov.it/>.

<sup>83</sup> Con DD n.16559/2020 “POR FESR 2014\_2020- Azione 332 “Sostegno alla promozione turistica”: Concessione proroga del termine finale e approvazione Proposta operativa 2019-2020”, è stata concessa la proroga del termine per la conclusione del progetto al 31/12/2021 ed ha approvato la Nuova Proposta Operativa 2019 – 2020 aggiornata con le attività annullate riguardante il I° semestre dell'anno 2020 in seguito all'emergenza causata dalla Pandemia Covid 19.

<sup>84</sup> RTI ECOTER srl - RESCO scarl, *Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19*, Giugno 2021

- all'evento pandemico (impossibilità di partecipare fisicamente agli eventi, annullamento di eventi fieristici e di missioni presso headquarter di aziende multinazionali<sup>85</sup>), tanto che parte degli interventi programmati sono stati trasferiti e rifinanziati nell'ambito del FSC a seguito della riprogrammazione del POR e, nel corso del primo semestre 2021, è prevista una rimodulazione tecnico-economica delle attività a seguito della emergenza sanitaria Covid-19;
- l'Azione 3.5.1 a favore della creazione di impresa, che si attua attraverso lo Strumento Finanziario (a fine 2020 sono stati attivati 3 Fondi), pur non presentando alcun avanzamento nell'attuazione della spesa certificata rispetto alla fine del 2019 (per la programmazione 2014-2020 la certificazione della spesa è collegata sia ai versamenti ai fondi che alle erogazioni alle singole imprese), fa registrare un lieve incremento nei pagamenti ammessi (erogazioni effettuate alle singole imprese beneficiarie dei Fondi).
  - l'Azione 3.1.1 a supporto degli investimenti produttivi e strategici delle MPMI, attuata sia attraverso Strumenti Finanziari, sia mediante sovvenzioni a fondo perduto per le nuove tipologie di intervento introdotte nel 2020 in funzione di contenimento degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, presenta inevitabilmente un avanzamento differenziato tra i "vecchi" ed i "nuovi" interventi: (i) le Sub-Azioni attuate attraverso un Fondo rotativo per prestiti a supporto degli investimenti produttivi per progetti strategici ed un Fondo per Microcredito, continuano a presentare, anche a fine 2020, un avanzamento ancora contenuto di alcuni indicatori. Infatti, la capacità di impegno (a 4 anni dalla loro introduzione nel POR<sup>86</sup>) copre ancora la metà del costo totale ammesso (che a sua volta è superiore alle risorse del piano finanziario), anche per effetto dei tempi di implementazione che risultano più dilatati rispetto alle agevolazioni "ordinarie", richiedendo una valutazione di merito del credito, mentre i pagamenti ammessi – sostanzialmente in linea con i valori medi dell'Asse – si attestano ad un terzo del costo totale ammesso (ed al 52% del piano finanziario). Infine, la spesa certificata presenta valori notevolmente superiori (oltre l'82% del PF e la metà del costo totale ammissibile) a quelli medi dell'Asse e del Programma nel suo insieme, per effetto, sia di una progressione nell'attuazione effettiva, sia delle particolari modalità di certificazione previste dal RDC che consentono di certificare non soltanto l'effettiva attuazione dei pagamenti dello SF alle imprese ma anche quota parte delle risorse versate allo SF; (ii) le due nuove Sub-Azioni introdotte in occasione della modifica del POR di luglio 2020 e con le prime procedure di selezione degli interventi approvate a settembre, se da un lato evidenziano già un'elevata capacità di impegno (91% delle risorse del PF ed il 100% del costo totale ammesso delle operazioni) di contro devono naturalmente – essendo stati ammessi a finanziamento i primi interventi a ridosso del 2020 – ancora dare avvio alla spesa;

---

<sup>85</sup> A seguito dell'evento pandemico, si è reso necessario un radicale ripensamento delle attività previste per l'anno 2020 e, più in generale, una revisione della strategia complessiva e si è deciso, di conseguenza, di concentrarsi su attività di comunicazione e sull'assistenza alle imprese già presenti in Toscana, al fine di favorirne progetti di espansione e scongiurare possibili disinvestimenti. Si sono inoltre intensificate le attività di business intelligence finalizzate ad individuare e contattare le aziende non fidelizzate ed i contatti con le imprese estere, sia con le filiali locali che con le case madri estere. Sul fronte della promozione, è stato avviato il ripensamento delle attività di marketing in chiave digitale e la riduzione della partecipazione a fiere/eventi (Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020).

<sup>86</sup> Oltre a tenere conto che le due Sub-Azioni sono state introdotte nel POR solo a fine 2016, va ricordato che, in una prima fase di attuazione di tali interventi, la risposta del territorio alla forma di finanziamento previsto (prestito) è inizialmente risultata meno appetibile. Come evidenziato dall'AdG in occasione della modifica del POR di novembre 2018, si è verificato un effetto spiazzamento causato dagli strumenti di politica industriale nazionale che, nel 2017, sono entrati in pieno esercizio e che operano sulle stesse tipologie di investimento proprie dei fondi rotativi per investimenti produttivi delle PMI previsti dall'Azione 3.1.1, attivata a sua volta successivamente alla revisione del Programma approvata nel mese di ottobre 2016. Le imprese hanno preferito gli strumenti statali piuttosto che quelli del POR FESR poiché i primi risultavano meno selettivi dei secondi, in quanto gli investimenti non erano vincolati alle priorità tecnologiche della S3 ed erano attuati con modalità automatica. Pertanto, a parità di beneficio, le imprese hanno ovviamente preferito la semplicità e la rapidità degli strumenti statali che operano integralmente con procedura automatica, nell'ambito del rapporto fiscale Impresa-Stato, senza alcuna verifica in merito all'investimento, quindi con la certezza del finanziamento e, soprattutto, in assenza di un tempo di attesa di risposta ad una istanza di finanziamento.

- infine, l’Azione 3.6.1 introdotta nel POR in occasione della prima modifica del 2020, a seguito della totale de programmazione delle risorse disponibili, presenta un avanzamento nullo.

Nel quadro di una **performance dell’Asse 3**, che presenta dal lato degli indici relativi della spesa rapportata al costo totale ammissibile degli interventi selezionati, qualche ritardo rispetto all’avanzamento medio del POR, si conferma, anche nel 2020, la necessità di prestare una particolare attenzione al fenomeno della **mortalità dei progetti**<sup>87</sup> (3,3% di progetti revocati rispetto all’insieme dei progetti originariamente ammessi a finanziamento) che, sebbene per le Azioni dell’Asse attuate al di fuori degli Strumenti finanziari presenti una forte riduzione rispetto ai valori evidenziati a fine 2019 (13,7%), resta piuttosto elevato per gli interventi di *Internazionalizzazione del sistema produttivo regionale: aiuti export MPMI manifatturiero e promozione sui mercati esteri del sistema di offerta turistica delle MPMI* (12,8%). Per quest’ultima Azione, rispetto alla fine del 2019, sono infatti cresciuti i casi di revoche riconducibili alla rinuncia da parte dei beneficiari al contributo pubblico del POR (52% dei casi di revoca) ed alla mancata realizzazione del progetto (quasi 24%), stando ad indicare, come per la fine del 2019 e, dunque, è indispensabile tenere sotto controllo tale fenomeno, ferma restando la capacità mostrata sinora dall’Azione<sup>88</sup> di farvi fronte tempestivamente, grazie anche all’ampia risposta del sistema delle imprese regionali ai bandi emanati (che operano in overbooking) e che<sup>89</sup> ha consentito alle imprese toscane di attivare percorsi di internazionalizzazione o, ove già presenti sui mercati esteri, di attuare strategie articolate ed efficaci, ma che – a differenza delle precedenti annualità – scontando inevitabilmente nell’ultimo anno e mezzo le ripercussioni dell’emergenza pandemica, potrebbero presentare delle difficoltà in tal senso. A livello di Asse, la forte riduzione del tasso di mortalità registrata a fine 2020, inoltre, potrebbe essere parzialmente falsata da: (i) l’imponente aumento del numero di progetti finanziati (+ 4.548 progetti) che, rappresentando il numeratore dell’indicatore, incide sul suo valore; (ii) i provvedimenti assunti dall’Amministrazione regionale a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali, per il contenimento dei danni economici causati dall’emergenza Covid-19<sup>90</sup> che, di fatto hanno, “sospeso” i procedimenti di revoca.

A parere del Valutatore, resta valida – ed anche rafforzate dall’emergenza sanitaria in corso – la raccomandazione di considerare, anche alla luce delle esperienze dei precedenti Programmi regionali del FESR e delle direttive per la chiusura dei Programmi in fase di definizione e approvazione da parte della Commissione Europea, l’indice di mortalità dei progetti (e le relative cause) un elemento rispetto al quale mantenere un costante livello di attenzione, al fine di attivare interventi flessibili tempestivi, capacità che l’Asse ha mostrato di possedere nei casi in cui è stato necessario riprogrammare e/o solo rimodulare le azioni messe in campo per garantire il pieno utilizzo delle risorse.

Infine, la valutazione dello stato di **avanzamento procedurale** delle Azioni dell’Asse 3, sviluppata sulla base di una analisi della distribuzione dei progetti finanziati e del relativo costo ammissibile totale, ripartita in 5 classi di spesa, definite considerando lo stato di avanzamento dei pagamenti ammessi alla fine del 2020, evidenzia la collocazione, tanto per numero di progetti (81,4% del totale dei finanziati) quanto per risorse (oltre la metà del costo ammissibile delle operazioni selezionate dall’intero Asse), nell’ambito della prima classe di spesa (0-5%). Una prima inevitabile valutazione è rappresentata dal fatto che essendo stati finanziati, nell’ultimo mese del 2020, oltre 4,5 mila nuovi progetti per più di 125 Meuro (derivanti da risorse aggiuntive assegnate all’Asse nel 2020), la collocazione in questa prima classe di spesa quasi esclusivamente di tali interventi è da ritenersi del tutto fisiologica.

<sup>87</sup> Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020.

<sup>88</sup> L’Azione 3.4.2 è l’unica dell’Asse 3 che non è stata oggetto di deprogrammazione delle risorse in occasione delle due modifiche del Programma.

<sup>89</sup> RTI ECOTER srl / RESCO scrl. *Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19*, giugno 2021.

<sup>90</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall’emergenza Covid-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali” e ss.mm.ii.

Su questa prima classe di spesa, è possibile fare le seguenti considerazioni: (i) oltre 2,5 mila di tali progetti per circa 5,8 Meuro di costo totale ammesso rientrano nella categoria dei “ristori” e, dunque, la spesa (che a livello unitario mediamente non supera i 2,2 mila euro) risulterà molto accelerata pur considerando – anche per effetto delle procedure semplificate di istruttoria e concessione dei contributi pubblici – la possibilità che possano riscontrarsi successivamente potenzialmente casistiche di spese non ammissibili e/o altre problematiche nella fase delle verifiche; (ii) una quota di oltre 1,7 mila progetti (circa 112 Meuro di costo totale ammesso) afferisce al bando “Fondo Investimenti” per aiuti agli investimenti per il contenimento degli effetti della pandemia e, pur prevedendo tempi attuativi piuttosto contenuti (12 mesi al massimo con possibilità di 2 mesi di proroga), considerando l’investimento ammissibile medio realizzato (circa 279 mila euro rispetto ai 167 mila medi dell’insieme degli aiuti del POR) e la possibilità del perdurare dell’emergenza pandemica, può scontare maggiori difficoltà realizzative (soprattutto per gli interventi attivati nei settori turismo e commercio, maggiormente esposti alla crisi) rispetto ad interventi già avviati nel POR; (iii) ulteriori 251 progetti, per circa 7 Meuro di costo totale ammesso, riguardano l’internazionalizzazione del sistema produttivo regionale. In tal caso, a fronte di tempi realizzativi ridotti previsti dai bandi e un investimento ammissibile medio abbastanza contenuto (circa 60 mila euro) valgono le considerazioni riguardanti il tasso di mortalità che caratterizza l’attuazione di tali interventi.

Tabella 25. *Progetti finanziati e Costo ammissibile totale classificati per Classi di Spesa (pagamenti ammessi)*

Azioni	Classi di spesa		0-5	6-25	26-50	51-85	86-100	Totale
3.1.1	Costo ammissibile	€	118.918.192	0	18.444.872	1.030.000	0	138.393.064
		%	85,9	0,0	13,3	0,7	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	4.311	0	2	2	0	4.315
		%	99,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
3.3.2	Costo ammissibile	€	0	0	0	11.000.000	0	11.000.000
		%	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	0	0	0	4	0	4
		%	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
3.4.2	Costo ammissibile	€	7.717.451	18.900	54.408	771.521	29.299.554	37.861.835
		%	20,4	0,0	0,1	2,0	77,4	100,0
	Progetti finanziati	n	258	1	1	23	1.005	1.288
		%	20,0	0,1	0,1	1,8	78,0	100,0
3.4.3	Costo ammissibile	€	0	0	483.357	1.013.647	1.285.046	2.782.050
		%	0,0	0,0	17,4	36,4	46,2	100,0
	Progetti finanziati	n	0	0	1	2	2	5
		%	0,0	0,0	20,0	40,0	40,0	100,0
3.5.1	Costo ammissibile	€	0	0	0	52.192.594	1.869.422	54.062.016
		%	0,0	0,0	0,0	96,5	3,5	100,0
	Progetti finanziati	n	0	0	0	2	1	3
		%	0,0	0,0	0,0	66,7	33,3	100,0
3.6.1	Costo ammissibile	€	0	0	0	0	0	0
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Progetti finanziati	n	0	0	0	0	0	0
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ASSE 3	Costo ammissibile	€	126.635.643	18.900	18.982.637	66.007.762	32.454.022	244.098.964
		%	51,9	0,0	7,8	27,0	13,3	100,0
	Progetti finanziati	n	4.569	1	4	33	1.008	5.615
		%	81,4	0,0	0,1	0,6	18,0	100,0

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020

L’altra parte consistente di risorse (circa 98,4 Meuro, pari al 40% circa del costo totale ammissibile dell’intero Asse) e di progetti (n. 1.041, 18,6% dell’Asse) è collocata nelle due ultime classi di spesa che, complessivamente, coprono la fascia >50-100%. Appare utile porre in evidenza alcune dinamiche che hanno caratterizzato l’ultimo anno di attuazione dell’Asse per gli interventi collocati in tali fasce:

(i) gli interventi per la creazione di impresa (Azione 3.5.1) coprono oltre la metà (circa 54 Meuro) dell'insieme delle risorse presenti in tali classi (98,4 Meuro) mostrando, una progressione rispetto alla fine del 2019. Tale avanzamento è stato possibile in quanto i pagamenti, che rilevano esclusivamente l'avanzamento effettivo dei Fondi (pagamenti alle imprese), alla fine del 2020 fanno registrare un aumento di quasi 9 Meuro rispetto al dato di fine 2019 (+35%). Un segnale dunque positivo, in considerazione sia delle difficoltà delle imprese conseguenti all'emergenza sanitaria sia del tasso di mortalità che comunque, come illustrato in precedenza, si mostra piuttosto elevato; (ii) tutti gli interventi per la promozione turistica (Azione 3.3.2) continuano a collocarsi, come nel 2019, nella fascia >50-85% per effetto dell'arresto dell'avanzamento degli interventi nel corso dell'ultimo anno; (iii) infine, parte degli interventi di internazionalizzazione (Azione 3.4.2) pari a quasi il 78% del totale degli interventi finanziati, sia per risorse sia per numero, sono situati nella fascia (>85-100%), stando ad indicare la conclusione o la fase conclusiva della spesa. Si rileva per tali interventi una tendenziale linearità tra la tempistica di selezione degli interventi e quella di maturazione della spesa; infatti, nella classe di spesa esaminata ricade oltre il 98% dei progetti (e delle risorse) ammessi a finanziamento nel periodo 2015-2018 esprimendo, a fine 2020, un andamento della spesa in linea con i tempi medi realizzativi previsti dai bandi annuali con cui si implementa l'Azione (inizialmente 12 mesi, successivamente ridotti a 8 mesi, con la possibilità, in alcuni casi, di proroga di ulteriori 3 mesi). Va ricordato<sup>91</sup>, tra l'altro, che tale Azione operava già prima dell'emergenza sanitaria con un bando formulato con l'obiettivo della semplificazione e riduzione dei tempi delle varie fasi del procedimento e che nel 2020 è stata introdotta, sia in fase di ammissibilità sia di rendicontazione, la perizia asseverata e non più giurata (bando approvato ai sensi del regime-quadro di cui al DL n. 34/2020<sup>92</sup> e del Temporary Framework anziché del Regolamento UE 1407/2013<sup>93</sup>). L'Azione opera in overbooking con risorse regionali per rispondere alla rilevante richiesta delle imprese toscane che, mediante tale finanziamento, hanno attivato percorsi di internazionalizzazione oppure, se già presenti sui mercati esteri, hanno attuato strategie articolate ed efficaci. Un risultato a cui hanno contribuito anche le modalità operative adottate nel corso del tempo, che hanno visto, ad esempio, il passaggio da procedure di selezione valutative a graduatoria (bandi 2014-2017) a procedure di selezione automatiche con punteggi minimi di accesso a sportello (bandi 2018-2020).

Invece, i 5 progetti finanziati volti ad incrementare l'attrazione di investimenti esteri (Azione 3.4.3) di cui è beneficiaria la Regione Toscana, si collocano in modo diluito nelle ultime tre classi di spesa; ciò dipende dal fatto taluni progetti accompagnano l'intera durata del Programma<sup>94</sup> (azioni di comunicazione; banche dati per svolgere attività di lead generation e per identificare aziende estere potenzialmente interessate ad investire nella Regione Toscana; partecipazione e organizzazione di eventi promozionali specialistici ed apposite iniziative volte a far conoscere l'offerta localizzativa toscana a gruppi di potenziali investitori), mentre altri riguardano azioni mirate ad obiettivi specifici che si sono già concluse (il progetto *Open Innovation Club* che ha svolto attività di matchmaking tra aziende toscane

---

<sup>91</sup> RTI ECOTER srl - RESCO scarl, *Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19*, giugno 2021.

<sup>92</sup> Decreto-legge 19.05.2020, n. 34 Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (GU Serie Generale n. 128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21).

<sup>93</sup> Regolamento (UE) n.1407/2013 della Commissione del 18.12.2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis».

Con Decreto n. 22003 del 31.12.2020 "Bando "POR Fesr 2014-2020 – Azione 3.4.2 - Incentivi all'acquisto di servizi a supporto dell'internazionalizzazione in favore delle PMI". Impegno di risorse e nuovi termini di applicazione del Temporary Framework" sono stati prorogati al 30.06.2021 i termini di applicazione del Temporary Framework sul bando 2020 stabilendo che successivamente a tale data, gli aiuti saranno concessi ai sensi del Regolamento de minimis.

<sup>94</sup> Parte alcune di tali azioni (attività dei progetti consulenza, eventi e banche dati), come discusso in precedenza, sono state trasferite in occasione della riprogrammazione del POR di luglio 2020 sui fondi FSC. (*Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19*. RTI ECOTER srl / RESCO scarl. Giugno 2021).

e aziende estere al fine di favorire il radicamento delle multinazionali presenti nel territorio regionale, la crescita economica dei sistemi locali di impresa e potenziali nuovi investimenti).

Infine, la classe intermedia di spesa (>25-50%) è rappresentata quasi esclusivamente dal Fondo produttivo in progetti strategici (1 dei 2 Fondi attivati negli SF dell’Azione 3.1.1), per circa 18,3 Meuro di costo totale ammissibile, che fa registrare rispetto alla fine del 2019 un passaggio in avanti rispetto alla precedente classe di spesa per effetto di un importante aumento dei pagamenti ammessi nel corso del 2020 (più che raddoppiati rispetto alla fine del 2019). Un segnale importante considerato l’avanzamento ancora molto contenuto che il Fondo presentava a fine 2019 e che era in parte riconducibile tanto ad un effettivo avvio soltanto nel corso del 2017 (Azione introdotta nel POR nel 2016) quanto alla maggiore complessità<sup>95</sup> della selezione degli interventi connessa all’utilizzo dello Strumento finanziario per prestiti, più complessa rispetto agli strumenti “ordinari” di agevolazione (ad esempio, la verifica della validità economica e finanziaria del progetto), quanto infine al fatto che, mentre il costo totale ammissibile fa riferimento alla consistenza del Fondo, l’avanzamento dei pagamenti ammessi attiene strettamente alle risorse erogate dal Fondo a titolo di finanziamento agevolato alle singole imprese e, dunque, è fisiologicamente più dilatato nel tempo.

## **5.5.2 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output**

### **5.5.2.1 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di risultato**

#### **Principali esiti della valutazione degli indicatori di risultato**

Le quantificazioni aggiornate al 2020 sono disponibili esclusivamente per uno degli otto indicatori di risultato scelti dal POR per misurare gli effetti degli interventi attivati nell’ambito delle 4 PI programmate. I dati disponibili non restituiscono e non consentono ancora di apprezzare gli effetti a livello regionale del contributo del POR alle policy attivate, in una fase in cui, peraltro, sarebbe quanto mai importante poter disporre di informazioni utili a comprendere le conseguenze della crisi economica e sociale in cui versa il territorio per effetto delle conseguenze derivanti dall’emergenza sanitaria. In ogni caso il Valutatore ha fornito, sulla base di dati e informazioni ulteriori rispetto a quelli che dovrebbero essere rilevati dagli indicatori di risultato del POR, una prima valutazione della situazione regionale alla fine del 2020 nelle diverse aree di intervento prioritario dell’Asse 3 (nascita e consolidamento di MPMI, promozione turistica, internazionalizzazione, attrazione investimenti, sostegno agli investimenti del sistema produttivo), dai quali emerge una negativa inversione di tendenza della maggior parte degli indicatori che, fino a prima della crisi, avevano manifestato trend positivi, ed un ulteriore peggioramento dei trend già negativi.

Le quantificazioni aggiornate alla fine del 2020 dell’indicatore (RA351 *Imprese nate nell’anno t nei settori manifatturiero e servizi sul numero di imprese attive nell’anno t negli stessi settori*), che misurano il contributo delle politiche attivate dal POR nell’ambito del più ampio intervento regionale di supporto alla nascita e consolidamento di MPMI, mettono in luce una importante riduzione del tasso di natalità delle imprese (-1%) che passa dal 4,72% di fine 2019 al 3,73% di fine 2020, confermando le più generali criticità rilevate per il 2020 dai principali studi di settore sul sistema imprenditoriale toscano a seguito della pandemia di Covid-19.

---

<sup>95</sup> Nel 2018 per favore l’accelerazione della spesa è stato effettuato il passaggio dal procedimento a graduatoria trimestrale al procedimento a sportello fino ad esaurimento delle risorse, con conseguente riduzione dei tempi dell’istruttoria di concessione del prestito (Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020).

### **Dettaglio della valutazione degli indicatori di risultato a livello di Priorità di Investimento**

La valutazione del contributo dell'Asse 3 allo sviluppo regionale prende in esame le evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato previsti dal POR per PI e RA aggiornati dal gruppo di valutazione sulla base degli ultimi dati disponibili.

Nel quadro delle politiche finalizzate a sostenere la nascita ed il consolidamento delle MPMI connessa al processo di scoperta imprenditoriale della S3 regionale (PI 3a *Promuovendo l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese*), sono disponibili le quantificazioni aggiornate esclusivamente per uno dei due indicatori di risultato selezionati dal POR.

In particolare, il tasso di natalità delle imprese (RA351 *Imprese nate nell'anno t nei settori manifatturiero e servizi sul numero di imprese attive nell'anno t negli stessi settori*) rilevato a fine 2020 registra – dopo la ripresa del 2019 che seguiva ad una progressiva riduzione nel 2017 e 2018 – di nuovo una importante riduzione (-1%) della natalità che passa dal 4,72% di fine 2019 al 3,73% di fine 2020.

Si tratta ovviamente di un dato non inatteso, considerata la grave crisi economica e sociale seguita alla emergenza pandemica da Covid-19 che ha caratterizzato quasi per intero l'annualità 2020, e che allontana ulteriormente (-3,67%) l'obiettivo fissato al 2023 (7,4%).

**Tabella 26. PI (3a) Obiettivo Specifico: RA 3.5 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA351 Imprese nate nell'anno t nei settori manifatturiero e servizi sul numero di imprese attive nell'anno t negli stessi settori	%	5,70	2013	7,40	5,02	5,03	4,79	4,64	4,47	4,72	3,73
RA352 Addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio in percentuale su addetti totali	%	2,46	2013	3,20	2,47	2,50	2,48	2,43	2,35	(1)	(1)

(1) Ultimo dato disponibile 2018

Fonte: RA351: Nostre elaborazioni su dati al 31.12.2020 Infocamere-Movimprese; RA352: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Nonostante il calo dell'indice di natalità a fine 2020, il risultato della Toscana (3,73% di imprese dei settori manifatturiero e servizi iscritte su imprese attive) risulta leggermente migliore rispetto all'andamento demografico del sistema delle imprese a livello nazionale, che rileva un indice del 3,50%. D'altronde, le conseguenze più rilevanti sul sistema imprenditoriale toscano sono riscontrabili proprio nelle politiche di nascita e consolidamento delle imprese, sia in termini di rinvio della scelta di costituire una nuova impresa sia rispetto alle dinamiche delle imprese già presenti. Inoltre, per la prima volta in Toscana<sup>96</sup> la crisi ha colpito in modo pesante il settore terziario in molte delle sue componenti, non solo quelle legate ai servizi turistici. In questo contesto l'intervento del POR, rientrando nell'insieme delle politiche regionali che contribuiscono alla quantificazione degli indicatori di risultato, è concentrato con un budget di circa 50 Meuro nell'Azione 3.5.1 operante attraverso i 3 Fondi attivati nei due SF per supportare la nascita di nuove imprese nei settori manifatturiero, del commercio, del turismo, della cultura e del terziario (Fondo per prestiti manifatturiero, Fondo per prestiti ai settori turismo, commercio e terziario e Microcredito per la creazione di impresa) che nel corso del 2020 – anche attraverso misure specifiche di contenimento degli effetti conseguenti all'evento pandemico e di semplificazione – hanno continuato ad operare non senza rilevare segnali di difficoltà da parte del sistema delle imprese nel portare a buon fine gli interventi. Infatti il tasso di mortalità dei progetti per la creazione di imprese nei settori turismo, commercio e terziario, si attesta – dopo 5 anni di attivazione del Fondo – al 40% di

<sup>96</sup> Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della l.r. 1/2015. Deliberazione Consiglio regionale 22.12.2020 n. 78

imprese a cui è stato revocato il finanziamento sotto forma di prestito rispetto a quelle inizialmente ammesse (che, peraltro, già a fine 2019 evidenziavano palesi difficoltà nel portare a termine gli investimenti, con un tasso di mortalità pari al 37%) e, per il settore manifatturiero cresce dal 19% circa di fine 2019 al 23% di fine 2020. Inoltre, anche gli interventi per la creazione di impresa sostenuti nella forma del microcredito evidenziano maggiori difficoltà rispetto alle annualità precedenti, con un tasso di mortalità dei progetti che sale dal 15% di fine 2019 al 22,4% di fine 2020.

Non sono invece disponibili quantificazioni aggiornate per l'indicatore RA352 che rileva, per l'appunto, l'occupazione nelle nuove imprese nate nell'ultimo triennio rispetto agli addetti totali, fermo al 2018 (2,35%), al di sotto del valore base (2,46%) e comunque ancora lontano dal valore obiettivo al 2023 (3,2%). Si tratta in ogni caso di una dinamica mostrata a livello regionale che non può ritenersi, influenzata particolarmente dal POR che, in tale annualità, cominciava ad evidenziare i primi esiti realizzativi.

Anche per le politiche attivate all'interno della PI 3b) *Sviluppando e realizzando nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione*, non sono ancora disponibili quantificazioni degli indicatori aggiornate.

Per l'ambito di intervento volto al consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali, al fine di accrescere la domanda lungo tutto la filiera economica e dei servizi connessa al turismo per incrementare l'impatto di tale settore, che interessa una componente essenziale del sistema di MPMI nell'economia regionale, gli effetti sono rilevati nel POR attraverso gli investimenti privati in percentuale sul PIL (indicatore RA331). Per tale indicatore i dati disponibili sono fermi al 2018, anno in cui gli investimenti privati in percentuale sul PIL rilevati dall'indicatore confermano l'andamento crescente (16,83% rispetto al 14% del valore base del 2013) in direzione del valore obiettivo di fine periodo del 17,23%, anche se – come per le annualità precedenti – tale valore si conferma al di sotto sia della media nazione sia di quella delle regioni italiane più sviluppate.

Tabella 27. *PI (3b) Obiettivo Specifico: RA 3.3 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato*

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12 (1)						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA331 Investimenti privati in percentuale sul PIL (valori concatenati)	%	14	2013	17,23	15,12	14,83	15,38	15,48	16,83	(2)	(2)

(1) Le quantificazioni conseguite dal 2014 al 2017 sono diverse da quelle riportate nel precedente RAV sulla Sorveglianza poiché sono stati rettificati da Istat  
(2) Ultimo dato disponibile 2018

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Per l'OS/RA 3.4 volto ad incrementare il livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi, sono disponibili, per alcuni indicatori, dati più aggiornati rispetto alle annualità precedenti, anche se sempre anteriori al 2020 e che, dunque, non consentono di rilevare la situazione a livello regionale a seguito della grave crisi conseguente all'evento pandemico. In ogni caso, le dinamiche rilevate all'annualità più aggiornata (2019) riguardanti il grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero toscano<sup>97</sup> (RA 341) evidenziano, dopo l'arresto del 2016, miglioramenti continui che portano il valore dell'indicatore al 43,31% alla fine del 2019, cioè ad un valore prossimo al valore obiettivo al 2023 (44,47%). Inoltre, nel confronto rispetto alla situazione dell'insieme delle regioni italiane più sviluppate, il dato toscano al 2019 mostra, per la prima volta dal 2016, valori che si attestano al di sopra di quest'ultime. Prime indicazioni sulla situazione dell'export regionale a fine 2020 sono in ogni caso rilevabili dagli aggiornamenti pubblicati da IRPET<sup>98</sup>, che rileva come a livello complessivo nazionale il 2020 si sia chiuso con una perdita di circa 10 punti percentuali dell'export, con la Toscana che “*sembra*

<sup>97</sup> Export totale + Import di beni intermedi del comparto manifatturiero in percentuale del PIL (Valori in euro correnti).

<sup>98</sup> IRPET, “Le esportazioni della Toscana: Consuntivo 2020. Numero 21/2021”, in *Barometro del Covid-19*, 2021

*essersi contraddistinta per una performance meno negativa rispetto alla media nazionale (-6,2%). [Tuttavia], ciò lo si deve esclusivamente alle vendite estere di metalli preziosi, cresciute in valore del 60% rispetto all'anno precedente, anche per via della forte ascesa delle quotazioni dell'oro. Una volta depurati i dati dalle vendite di metalli preziosi la performance relativa della Toscana rispetto alla media nazionale cambia radicalmente [e] passa dal -6,2% al -13,8%: la peggior performance tra quelle delle regioni più aperte al commercio internazionale”.*

Invece, per l'indicatore che misura l'internazionalizzazione dell'offerta turistica toscana (RA343), che fino al 2018 era stato in crescita (54,48%), si registra nel 2019 un'inversione del trend (53,58%) ed un conseguente allontanamento dal valore obiettivo al 2023 (55%). Ovviamente alla fine del 2020, pur non disponendo ancora di quantificazioni, non può che attendersi un'ulteriore riduzione delle presenze estere sul totale delle presenze turistiche nella regione, riconducibili tanto ai provvedimenti restrittivi adottati per far fronte all'emergenza Covid-19, quanto ai conseguenti comportamenti indotti nelle imprese e nei consumatori. Infatti, secondo il recente Rapporto sul turismo di Irpet e Regione Toscana<sup>99</sup>, l'emergenza causata dallo scoppio della pandemia da Covid-19 ha causato un crollo del turismo in Toscana (-54,3% le presenze in strutture ricettive ufficiali) maggiormente concentrato nel segmento straniero (-76,5% le presenze) è più contenuto nel turismo domestico (-28,7%).

Infine, per l'indicatore *Addetti alle unità locali delle imprese italiane a controllo estero in percentuale su addetti totali* (RA342), i dati disponibili, ancora fermi al 2017 (5,68%), fanno registrare una riduzione rispetto alle due annualità precedenti e valori ancora molto distanti dal valore obiettivo (11,55%).

**Tabella 28. PI (3b) Obiettivo Specifico: RA 3.4 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA341 Export totale + Import di beni intermedi del comparto manifatturiero in percentuale sul PIL (Valore in euro correnti)	%	38,96 (1)	2012	44,47	34,89	36,00	35,42	36,13	37,63	43,31	(2)
RA342 Addetti alle unità locali delle imprese italiane a controllo estero in percentuale su addetti totali.	%	5,27	2011	11,55	5,76	5,92	5,95	5,68	(3)	(3)	(3)
RA343 Quota presenze estere sul totale delle presenze turistiche	%	52,30	2012	55,0	53,66	53,96	54,20	54,30	54,48	53,58	(2)

(1) Tale valore di base presente nel POR è stato da ISTAT (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo) successivamente rettificato in 37,86

(2) Ultimo dato disponibile 2019

(3) Ultimo dato disponibile 2017

*Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021); ISTAT Movimenti dei clienti per paese di origine*

Il *Tasso di innovazione del sistema produttivo* (RA311) – unico indicatore per la PI 3c) “Sostenendo la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi” – presenta valori fermi all'annualità 2018, anno in cui le realizzazioni conseguite dagli interventi del POR erano ancora molto contenute e non avevano potuto influenzare la variazione del dato regionale.

<sup>99</sup> IRPET, Regione Toscana - Settore Sistemi informativi e servizi - Ufficio Regionale di Statistica (a cura di), *Rapporto sul turismo in Toscana. La congiuntura 2020*, luglio 2021

Tabella 29. **PI (3c) Obiettivo Specifico: RA 3.1. - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA311 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	%	36,5	2012	36,6	28,3	(1)	32,2	(1)	49,5	(1)	(2)

(1) L'indagine ISTAT è svolta con cadenza biennale, non è dunque disponibile il dato per questa annualità  
(2) Ultimo dato disponibile 2018

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Infine, la tabella che segue riporta, al solo fine della completezza espositiva, l'indicatore di risultato RA362 *Impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL*, riguardante la PI 3d) "Sostenendo la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione" introdotta nel POR in occasione della prima modifica del 2020 e poi immediatamente sospesa in occasione della seconda modifica dello stesso anno.

Tabella 30. **PI (3d) Obiettivo Specifico: RA 3.6. - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA362 Impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL	%	55,92 (1)	2017	55,92	na	na	na	55,49	49,24	43,67	(2)

Na = non applicabile  
(1) Tale valore di base presente nel POR è stato successivamente rettificato da ISTAT in 55,49 (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)  
(2) Ultimo dato disponibile 2019

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

### 5.5.2.2 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di output

#### Principali esiti della valutazione degli indicatori di output

Dall'analisi degli indicatori di output che misurano l'avanzamento fisico delle 4 Priorità di investimento in cui è articolato l'Asse 3, si rileva un quadro di attuazione complessivamente positivo ed allineato con i valori target fissati per il 2023, rispetto al quale è tuttavia indispensabile circoscrivere il giudizio in relazione alle particolarissime condizioni di emergenza che hanno caratterizzato l'annualità in esame e alle profonde modificazioni dell'Asse che ne sono conseguite, i cui esiti effettivi potranno essere concretamente riscontrati probabilmente solo a chiusura del Programma e a seguito di una stabilizzazione del contesto socioeconomico.

Nel merito delle singole Priorità di Investimento, gli indicatori che rilevano le MPMI sostenute (IC1, IC2, IC3) e l'attivazione degli investimenti privati combinati al sostegno pubblico (IC7) collegati alla Priorità di Investimento 3a), nel quadro attuale degli attuali interventi finanziati, delle risorse finanziarie erogate ai Fondi dovrebbero poter essere raggiugere gli obiettivi di output fissati, ove non sorgano ostacoli attuativi attualmente non prevedibili e/o non vi sia un forte peggioramento della tendenza delle rinunce e delle revoche dei progetti, anche conseguenti all'emergenza sanitaria. Per la Priorità di Investimento 3b), l'avanzamento degli indicatori di output collegati agli interventi per il sostegno della promozione turistica e dell'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale, si mostra positivo e nella direzione di poter raggiungere i target attesi per la fine del Programma; tuttavia, un possibile elemento di difficoltà potrebbe essere riconducibile al consistente tasso di mortalità espresso dagli interventi di internazionalizzazione, rispetto al quale in ogni caso i responsabili regionali hanno attivato una serie di iniziative finalizzate a circoscriverne gli effetti (attivazione di risorse in overbooking, misure

di contenimento specifiche per contrastare gli effetti derivati dall'emergenza sanitaria). Inoltre, si mostrano buone, nonostante l'importante modifica intervenuta nel corso del 2020, anche le performance degli indicatori di output collegati alle realizzazioni fisiche espresse dagli interventi volti al rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo nell'ambito della Priorità di Investimento 3c).

Infine, nessuna valutazione si può esprimere per la nuova PI 3d), in quanto la sua attuazione all'interno del POR è attualmente sospesa, con l'azzeramento delle risorse finanziarie disponibili.

Dall'analisi dei singoli indicatori si rileva un sostanziale accoglimento dei suggerimenti forniti nei precedenti Rapporti di valutazione annuali di sorveglianza. Tuttavia, permangono alcuni problemi già segnalati ed emergono alcune incoerenze nelle quantificazioni, anche in relazione alle diverse modifiche introdotte nel 2020, per il cui dettaglio si rimanda al paragrafo successivo, nel quale si espongono le probabili cause delle anomalie registrate e si suggeriscono, laddove possibile, specifiche modalità di rettifica.

### ***Dettaglio della valutazione degli indicatori di output a livello di Priorità di Investimento***

Nel paragrafo vengono effettuate alcune valutazioni preliminari sull'efficacia degli interventi del Programma, a tre anni dalla chiusura dell'ammissibilità della spesa, osservando a livello di Priorità di Investimento (PI) il grado di raggiungimento dei target di realizzazione fissati al 2023 sulla base dell'avanzamento degli indicatori di output alla fine del 2020.

La tabella che segue riporta l'evoluzione delle quantificazioni degli indicatori di output che evidenziano le realizzazioni conseguite a fine 2020 dagli interventi selezionati per la nascita ed il consolidamento delle MPMI toscane (PI 3a), attraverso gli Strumenti finanziari attivati. In particolare, l'avanzamento degli indicatori di output si riferisce ai tre Fondi attivati dagli Strumenti Finanziari della PI, nell'ambito dei quali, alla fine del 2020, risultano finanziati 1.622 progetti realizzati da 1.595 imprese.

**Tabella 31. PI (3a) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output**

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	Imprese	1.870	1.595	85%
Valore realizzato			1.473	79%
<b>IC 3 numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni</b>				
Valore previsto	Imprese	1.870	1.595	85%
Valore realizzato			1.473	79%
<b>IC 5 Numero di nuove imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	Imprese	1.870	1.595	85%
Valore realizzato			1.473	79%
<b>IC 7 Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (non sovvenzioni)</b>				
Valore previsto	Euro	23.000.000	23.000.000	100%
Valore realizzato			9.279.374	40%
<b>IC 8 Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	Equiv. tempo pieno	2.944	2.944,0	100%
Valore realizzato			1.356,8	46%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

In premessa, va tenuto conto che, in occasione della modifica del POR avvenuta a maggio 2020, in un'ottica di riprogrammazione interna all'Asse, una parte delle risorse del piano finanziario della PI in esame, attuata attraverso l'unica Azione 3.5.1, è stata oggetto di una deprogrammazione (-3,27 Meuro) a seguito della quale le quantificazioni dei target attesi per il 2023 di tutti gli indicatori di output associati sono state aggiornate in riduzione.

Innanzitutto, si rileva che, per gli indicatori “IC 7 Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (non sovvenzioni)” e “IC 8 Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno” il monitoraggio fisico regionale continua ad assumere il valore previsionale del DAR/POR, corrispondente al valore obiettivo al 2023 (100%). Tale quantificazione, dunque, come già segnalato dal Valutatore nel precedente RAV sulla Sorveglianza, non è significativa, stante l'attuale operatività dei Fondi che utilizzano solo quota parte delle risorse finanziarie disponibili alle quali si riferisce il valore target del POR/DAR. Si suggerisce pertanto una verifica di tali aspetti da parte dei responsabili regionali.

Tralasciando quindi per tali due indicatori l'analisi dei valori previsionali, dall'analisi dei valori realizzati emerge che l'effettivo avanzamento, sia in termini di risorse private attivate misurate dall'“IC 7 Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (non sovvenzioni)”, sia di crescita occupazionale misurata dall'“IC 8 Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno”, si attesta ancora sotto la soglia del 50% del target atteso per fine periodo. Non disponendo del dato previsionale degli interventi ammessi per tali indicatori, non è possibile esprimere valutazioni circa l'effettiva possibilità di raggiungere i target attesi.

Dall'analisi dell'operatività dei Fondi, emerge che: (i) l'utilizzo effettivo (agevolazioni concesse alle imprese ammesse ai benefici dei Fondi) alla fine del 2020 è pari a circa il 53,5% della dotazione dei Fondi stessi; (ii) gli investimenti complessivi privati “ammissibili” attivati dalle imprese ammontano a circa 15,2 Meuro. Ipotizzando che l'investimento privato ammissibile medio si mantenga costante sino al raggiungimento del completo utilizzo delle risorse attualmente previste per tali Fondi, si può stimare un ammontare complessivo di investimenti privati “ammissibili” vicini al target previsto dal POR. Considerato poi che l'indicatore IC 7 quantifica non solo gli investimenti complessivi privati “ammissibili” ma anche le parti “non ammissibili”, la quantificazione previsionale attualmente prevista (23 Meuro) sembrerebbe conseguibile. Ovviamente, come già segnalato nei paragrafi precedenti, gli interventi realizzati da tale PI, nell'attuale contesto di crisi economica e sociale, risultano particolarmente esposti a rischi di rinuncia del finanziamento da parte dei beneficiari per le particolari condizioni di difficoltà si trovano in cui in questa fase, e che potrebbero, in assenza di una stretta sorveglianza su tale fenomeno, mettere a rischio il raggiungimento dei target attesi.

Per quanto riguarda invece gli altri 3 indicatori (IC 1, IC 3 e IC 5) che rilevano il numero di imprese sostenute nelle varie declinazioni, alla fine del 2020 tanto i valori previsionali quanto quelli effettivi si avvicinano (85% i primi, quasi l'80% i secondi) al nuovo valore target al 2023 (n. 1.870 imprese). A tale risultato contribuiscono principalmente gli interventi attivati nell'ambito del Fondo microcredito per l'avvio di impresa, al quale è stato erogato dall'Amministrazione regionale oltre il 90% del totale delle risorse erogate ai Fondi operanti su tale PI.

Rispetto alle quantificazioni di tali indicatori si rileva che:

- i valori previsionali alla fine del 2020 registrano n. 1595 imprese univoche sostenute (+182 imprese uniche rispetto alla fine del 2019) che realizzano 1.622 progetti a fronte di un utilizzo effettivo dei Fondi (agevolazioni concesse rispetto alla dotazione dei Fondi stessi) pari a circa il 53,5% delle risorse erogate ai Fondi stessi. Tenuto quindi conto dei dati di operatività dei Fondi, e sulla base dell'agevolazione media concessa dai singoli Fondi e dell'attuale dotazione finanziaria di ciascuno di essi, si stima che – ove non sorgano ostacoli attuativi attualmente non prevedibili e/o non vi sia un forte peggioramento della tendenza delle rinunce e delle revoche

dei progetti anche conseguenti all'emergenza sanitaria – il target finale per tali indicatori (n. 1.870 imprese) possa essere conseguito, anche grazie al nuovo bando approvato a novembre 2020 (nella forma del microcredito ed in linea con il Progetto Giovani Sì), il cui avvio della presentazione delle domande è previsto per l'inizio del 2021;

- sotto il profilo tecnico, il dato del previsto e del realizzato al 2020 riportato in tabella per tali indicatori è stato rielaborato dal Valutatore con quantificazioni che si discostano da quelle presenti nei dati di monitoraggio fisico regionale e dalla RAA. Infatti, i primi non tengono conto della necessità di evitare il conteggio multiplo delle imprese a livello di PI, mentre i secondi non risultano coerenti con i dati di attuazione degli SF della PI forniti dall'AdG al Valutatore con riferimento alla data del 31.12.2020, ma sembrerebbero includere anche i dati delle imprese revocate.

Le valutazioni inerenti alla PI 3b) che realizza interventi a sostegno della promozione turistica e dell'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale, vengono svolte sulla base dell'avanzamento evidenziato dagli indicatori di output riportato nella tabella che segue per le Azioni rientranti in questa PI (Azione 3.3.2, Azione 3.4.2 e Azione 3.4.3).

Anche per tale PI i valori obiettivo di fine periodo, fatta eccezione per l'indicatore "IS Numero imprese sostenute (coinvolte) dai progetti in termini di impatto", sono stati tutti revisionati, in parte nella modifica del POR di maggio 2020 ed in parte in quella di luglio 2020, anche a seguito della riprogrammazione delle risorse per alcune delle Azioni interessate.

Tabella 32. *PI (3b) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	Imprese	1.785	1.309	73,33%
Valore realizzato			1.309	73,33%
<b>IC 2 numero di imprese che ricevono sovvenzioni</b>				
Valore previsto	Imprese	1.161	765	65,89%
Valore realizzato			765	65,89%
<b>IC 4 Numero di imprese che ricevono un sostegno non finanziario</b>				
Valore previsto	Imprese	624	544	87,18%
Valore realizzato			544	87,18%
<b>IC 6 Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni)</b>				
Valore previsto	Euro	26.088.221,18	45.186.280,87	173,21%
Valore realizzato			33.799.450,77	129,56%
<b>IC 8 Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	Equiv. tempo pieno	297	523,93	176,41%
Valore realizzato			300,61	101,22%
<b>IS Numero imprese sostenute (coinvolte) dai progetti in termini di impatto</b>				
Valore previsto	Imprese	200	1.162	581,00%
Valore realizzato			1.162	581,00%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Dall'analisi delle realizzazioni dei 1.297 progetti finanziati dalla PI alla fine del 2020 riportata nella precedente tabella si rileva, in primo luogo, una sostanziale modifica del quadro di avanzamento degli indicatori di output rispetto alla fine del 2019, soprattutto per effetto della revisione dei target attesi al 2023. Infatti, se a fine 2019, per la quasi totalità degli indicatori di output, le realizzazioni già centravano

i target di fine periodo, a seguito della ridefinizione dei target dei diversi indicatori resta ancora da colmare, anche per i valori previsivi, una certa distanza.

Per i tre indicatori che rilevano il sostegno alle MPMI nelle sue diverse forme (IC1, IC2, IC4) alla fine del 2019 le realizzazioni arrivavano quasi a quadruplicare i valori obiettivo, mentre, alla fine del 2020 presentano un avanzamento diversificato e ancora al di sotto del valore atteso:

- Gli indicatori *IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno* e *IC 2 Numero di imprese che ricevono sovvenzioni*, che misurano il sostegno ricevuto dalle imprese, evidenziano un divario realizzativo rispetto al target di fine programmazione, in termini previsionali e di conseguimenti effettivi. Infatti, l'indicatore IC 1, con 1.309 imprese uniche che ricevono un sostegno nell'ambito delle due Azioni 3.4.2 e 3.4.3, alla fine del 2020 si attesta al 73,3% del nuovo target previsto al 2023 (1.785 imprese, in sostituzione del precedente target di 508 imprese).
- Anche l'indicatore IC 2, che rileva, invece, il solo sostegno di tipo finanziario attraverso sovvenzioni (Azione 3.4.2), con 765 imprese uniche finanziate raggiunge circa i due terzi del nuovo target al 2023 (n. 1.161 imprese in luogo del precedente target di 369 imprese).
- Per entrambi gli indicatori, il target revisionato è frutto della combinazione di due movimentazioni inverse: (i) un incremento del target inizialmente previsto per gli interventi di internazionalizzazione (Azione 3.4.2) che, pur non avendo ricevuto un incremento della dotazione finanziaria ma operando in overbooking, presentavano un target atteso decisamente sottostimato; (ii) una riduzione del target previsto per gli interventi per l'attrazione di investimenti con azioni volte a far conoscere l'offerta localizzativa toscana a gruppi di potenziali investitori (Azione 3.4.3), anche a seguito di una riduzione del budget finanziario disponibile.

Sotto il profilo tecnico, si evidenzia che, sulla base dei dati disponibili alla fine del 2020: (i) i dati inerenti alle quantificazioni di tali indicatori riportano valori lievemente inferiori a quelli riportati nella RAA; a parere del Valutatore, ciò è riconducibile al fatto che la RAA sembrerebbe includere un progetto che, nei dati di monitoraggio forniti dalla Regione al Valutatore, pur risultando revocato è incluso nel monitoraggio degli indicatori fisici; (ii) i valori previsti e realizzati per l'indicatore IC 1 relativi agli interventi di attrazione degli investimenti (Azione 3.4.3) sono forniti in valore assoluto dal sistema di monitoraggio regionale (n. 544 imprese) e non si dispone nel monitoraggio fisico del dettaglio delle imprese. Ai fini del calcolo dell'indicatore, si è ipotizzato che il valore presente nel sistema di monitoraggio fisico regionale escluda già il conteggio multiplo della stessa impresa a livello di PI.

Rispetto alla possibilità di centrare a fine periodo i due nuovi target attesi per tali indicatori, stante l'attuale budget finanziario ed in assenza di eventi avversi imprevedibili, si possono esprimere le seguenti valutazioni:

- per l'indicatore IC1 *Numero di imprese che ricevono un sostegno*, alla fine del 2020 nessuna delle 2 Azioni che alimenta l'indicatore ha ancora centrato l'obiettivo e, specificamente:
  - gli interventi di attrazione degli investimenti esteri (Azione 3.4.3) contribuiscono all'avanzamento di 1.309 imprese con 544 imprese rispetto al target di n. 624 imprese; per tale Azione, dunque, la possibilità di centrare il proprio obiettivo (e quindi di contribuire pienamente a quello della PI) dipenderà dalla capacità dei 4 progetti ancora in corso di attuazione di coinvolgere ulteriori 80 imprese "uniche" (avendo tra l'altro già assegnato l'intero budget finanziario disponibile). Un aspetto riguardo al quale si suggerisce una verifica da parte dell'AdG è relativo alla possibilità che il target atteso per l'Azione 3.4.3 di n. 624 imprese sia già stato conseguito<sup>100</sup>, a differenza di quanto indicato nel monitoraggio fisico regionale a tale data.

<sup>100</sup> Regione Toscana, *Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020*, 2020

- gli interventi di internazionalizzazione (Azione 3.4.2) alla fine del 2020 hanno raggiunto, con n. 765 imprese uniche, i due terzi del proprio target atteso di n. 1161 imprese, a fronte di un obiettivo complessivo della PI di n. 1.785 imprese. L’Azione ha già assegnato l’intero ammontare del proprio budget finanziario, opera già in overbooking, ha in corso un nuovo bando emanato nel 2020 e delle graduatorie ancora da scorrere. In tal caso, considerato anche il tasso di mortalità registrato sino al 2020, il nuovo target atteso dell’Azione (n. 1.161 imprese uniche) potrebbe risultare sovrastimato. A parere del Valutatore tale sovrastima potrebbe dipendere dal fatto che in fase di definizione dello stesso non sia stato pienamente tenuto conto delle modalità di quantificazione dell’indicatore a livello di PI secondo le regole comunitarie applicate per la prima volta nella RAA 2020 da parte della Regione (eliminazione del conteggio multiplo). Infatti, se si considera l’insieme dei progetti realizzati dall’Azione (senza eliminare il conteggio multiplo), il relativo target di fine periodo sarebbe già stato ampiamente superato con n. 1.288 progetti finanziati alla fine del 2020.
- per l’indicatore *IC 2 Numero di imprese che ricevono sovvenzioni*, il target al 2023 a livello di PI (n. 1.161 imprese) coincide con il target atteso specifico degli interventi di internazionalizzazione (Azione 3.4.2). Valgono dunque le considerazioni illustrate per l’indicatore IC1 circa la possibilità di centrare il target a fine programmazione.
- l’indicatore *IC 4 Numero di imprese che ricevono un sostegno non finanziario*, alimentato esclusivamente dagli interventi di attrazione degli investimenti (Azione 3.4.3), con 544 imprese beneficiarie si attesta all’87,2% del nuovo target atteso (n. 624). Per tale indicatore, in occasione della modifica del POR di maggio 2020 è stato notevolmente aumentato il target di fine periodo portandolo da n. 139 imprese a n. 800 imprese, per poi ridurlo a n. 624 imprese in occasione della modifica del POR del 2020, anche al fine di tenere conto della riduzione del budget finanziario dell’Azione. Come segnalato in precedenza per l’indicatore IC1, secondo i responsabili regionali dell’Azione 3.4.3, alla fine del 2020 il target atteso per l’Azione 3.4.3 di n. 624 imprese sarebbe già stato conseguito.

Gli altri 3 indicatori selezionati dalla PI, invece, già a fine 2020 mostrano di aver di aver già raggiunto – e in diversi casi ampiamente superato – i target attesi per fine periodo tanto nei valori previsivi che in quelli effettivi. Infatti:

- l’indicatore *IC 6 Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni)*, con circa 45 Meuro indicati nelle previsioni dei beneficiari degli interventi di internazionalizzazione, supera ampiamente il nuovo target di fine periodo (26 Meuro), ed anche sotto il profilo delle realizzazioni effettive, con quasi 34 Meuro, si attesta al 130% del target finale. Pertanto, il ridimensionamento del target atteso da 61 Meuro agli attuali 26 Meuro circa, effettuato nel maggio 2020, appare molto prudente. Infatti, come segnalato nel precedente RAV sulla Sorveglianza, già a fine 2019 si evidenziava per i progetti finanziati a tale data un valore medio degli investimenti privati ammissibili di circa 36 mila euro (a fronte di una stima utilizzata per definire il target che era presente nel POR di circa 165 mila euro) che portava – sulla base delle risorse finanziarie di cui disponeva l’Azione, che non sono aumentate nel corso del 2020 – ad una stima degli investimenti privati ammissibili tra i 40 ed i 43 Meuro. Tenendo poi conto che l’indicatore non rileva solo gli investimenti privati “ammissibili” ma anche la quota “non ammissibile”, un probabile valore atteso di fine periodo avrebbe dovuto essere stimato anche su livelli superiori, sulla base del valore medio degli investimenti non ammissibili rilevato in sede di istruttoria dei progetti (dato non noto al Valutatore). Inoltre, ove permanessero e fossero completamente utilizzate a chiusura le attuali risorse presenti in overbooking (che garantiscono anche rispetto al consistente tasso di mortalità registrato), le stime potrebbero crescere ulteriormente.

Sotto il profilo tecnico, infine, si evidenzia che la quantificazione relativa al valore previsto elaborata dal Valutatore, e riportata nella precedente tabella, risulta lievemente inferiore a quella riportata nella RAA; a parere del Valutatore, ciò è riconducibile al fatto che la RAA include gli investimenti relativi a 2 progetti che nei dati di monitoraggio forniti dalla Regione risultano revocati pur essendo ancora inclusi nel monitoraggio degli indicatori fisici.

- l'indicatore occupazionale *IC 8 Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno* rileva, sia dal lato previsionale sia da quello effettivo, il superamento del valore target di fine periodo revisionato in occasione della prima modifica del POR del 2020 (da 591 a 297). Va inoltre segnalato che, rispetto alle quantificazioni presenti nel RAV sulla Sorveglianza 2020, i valori a fine 2020 sono in diminuzione nonostante sia aumentato il numero di progetti finanziati. Come riportato nella stessa RAA, ciò è dovuto alla correzione di alcune quantificazioni nel monitoraggio fisico regionale, in coerenza la segnalazione di alcune anomalie da parte del Valutatore nel RAV sulla Sorveglianza 2019.
- l'indicatore *IS Numero imprese sostenute (coinvolte) dai progetti in termini di impatto*, che rappresenta l'unico degli indicatori di questa PI connesso all'OS/RA 3.3, presenta un avanzamento immutato rispetto alla fine del 2019, in quanto, nel corso del 2020, a causa dell'emergenza sanitaria, gli interventi e l'attuazione finanziaria dell'Azione 3.3.2 si sono praticamente fermati. Tuttavia, con n. 1.162 imprese coinvolte dai progetti finanziati dall'Azione 3.3.2 che hanno sviluppato prodotti e servizi complementari alla valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio, il target al 2023 è stato già ampiamente superato (200 imprese, pari a quasi 6 volte il target fissato).

Per l'analisi e la verifica degli esiti che attengono alla PI 3c), che è incentrata sul rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo, occorre innanzitutto tenere conto che, nel corso del 2020, essa è stata oggetto di importanti integrazioni che hanno interessato le modalità di attuazione, la tipologia di intervento e le risorse finanziarie disponibili: (i) agli Strumenti finanziari a supporto degli investimenti produttivi per le PMI, anche per la realizzazione di progetti strategici, si è aggiunto il sostegno attraverso la sovvenzione a fondo perduto; (ii) oltre al sostegno strettamente connesso agli investimenti delle MPMI, è stato previsto – in linea con le nuove disposizioni comunitarie e nazionali adottate per far fronte agli effetti economico e sociali derivanti dall'emergenza sanitaria – il sostegno ad alcune categorie di soggetti particolarmente danneggiati dall'epidemia da Covid-19 attraverso l'erogazione di un contributo a fondo perduto ad integrazione del calo di fatturato registrato; (iii) è stato previsto un rilevante incremento del budget finanziario per sostenere tali nuovi interventi, pari a circa 130 Meuro aggiuntivi rispetto alle risorse disponibili alla fine del 2019.

Di conseguenza, anche il set degli indicatori di output della PI si è modificato e, specificamente: a seguito della riduzione del budget destinato agli interventi attuati nell'ambito degli SF, sono stati rivisti valori target dei relativi indicatori di output al 2023; sono stati introdotti 2 indicatori tra quelli proposti dal Non-Paper<sup>101</sup>, specificatamente diretti a rilevare gli interventi finalizzati a sostenere il contenimento degli effetti della pandemia<sup>102</sup> (*CV40 Numero di Imprese che ricevono un sostegno in risposta al COVID-19* e *CV41 Numero di Imprese che ricevono sovvenzioni in risposta al COVID-19*).

Dall'analisi dei dati riportati nella tabella che segue, emerge innanzitutto che, per gli interventi realizzati nell'ambito degli SF, il relativo indicatore *IC 3 Numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni* fa registrare, con n. 139 imprese uniche ammesse ai benefici dei Fondi attivati (valore previsto), il superamento a fine 2020 del nuovo target atteso (130 imprese che attuano 142

<sup>101</sup> EGESIF\_20-0007-01 NON-PAPER: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic. Revised February 2021

<sup>102</sup> Il Quadro di avanzamento degli indicatori COVID è monitorato a livello europeo nell'ambito del Coronavirus Dashboard (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/4e2z-pw8>)

progetti). Anche dal punto di vista delle realizzazioni effettive l'indicatore mostra un quadro abbastanza avanzato (anche considerando che tali interventi sono partiti soltanto nel 2017) con il 77% circa del valore atteso.

Dal punto di vista tecnico, alla fine del 2020, si evidenzia che la quantificazione relativa al valore previsto di tale indicatore, elaborata dal Valutatore e riportata in tabella, risulta lievemente inferiore a quella riportata nella RAA; a parere del Valutatore, ciò potrebbe essere riconducibile al fatto che la RAA assume il dato di sintesi fornito dal monitoraggio fisico regionale che quantifica, nel valore previsto per il Fondo microcredito per aiuti agli investimenti, un progetto in più di quelli risultanti dalle elaborazioni del Valutatore sui dati di dettaglio delle imprese sostenute e di quelle revocate dal Fondo.

Tabella 33. *PI (3c) Sostenendo la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto	Imprese	5.030	4.389	87,26%
Valore realizzato			4.353	86,54%
<b>IC 3 Numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni</b>				
Valore previsto	Imprese	130	139	106,92%
Valore realizzato			100	76,92%
<b>IC 7 Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (non sovvenzioni)</b>				
Valore previsto	Euro	104.031.720	9.000.000	8,65%
Valore realizzato			5.478.772	5,27%
<b>CV40 Numero di Imprese che ricevono un sostegno in risposta al COVID-19</b>				
Valore previsto	Imprese	4.900	4278	87,31%
Valore realizzato			4278	87,31%
<b>CV41 Numero di Imprese che ricevono sovvenzioni in risposta al COVID-19</b>				
Valore previsto	Imprese	4.900	4278	87,31%
Valore realizzato			4278	87,31%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Gli altri 3 indicatori che misurano il sostegno alle imprese nelle sue diverse declinazioni (*IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno*, *CV40 Numero di Imprese che ricevono un sostegno in risposta al COVID-19* e *CV41 Numero di Imprese che ricevono sovvenzioni in risposta al COVID-19*) presentano un avanzamento omogeneo:

- l'indicatore principale *IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno*, alimentato da tutte le 4 Sub-Azioni della PI (sia operanti attraverso SF sia nella forma di sovvenzione a fondo perduto) raggiunge l'87% circa del nuovo valore target (n. 5.030 imprese uniche) sia sotto il profilo dei valori previsionali delle operazioni selezionate (n. 4.389), sia dei valori realizzati (n. 4.353). A parere del Valutatore, sulla base dell'attuale quadro di avanzamento finanziario e fisico della PI e tenendo conto del budget finanziario ancora disponibile per gli interventi attivati sotto forma di sovvenzione a fondo perduto, in assenza del sopravvenire di eventuali ostacoli attuativi al momento non prevedibili, il target fissato al 2023 per i suddetti indicatori dovrebbe essere raggiunto;

- i due indicatori “Covid-19”, alimentati esclusivamente dalle due nuove Sub-Azioni che per l’appunto sostengono i nuovi interventi direttamente volti a dare una risposta agli effetti della pandemia, con n. 4.278 imprese uniche sostenute (per la realizzazione di n. 4.313 progetti) raggiungono l’87,3% del valore obiettivo (n. 4.900). L’avanzamento di tali indicatori evidenzia l’efficienza dimostrata nella tempestiva attivazione dei nuovi interventi introdotti nel POR approvato ad agosto 2020, che già nel mese di dicembre 2020 registravano la chiusura delle procedure di selezione e l’ammissione a finanziamento, assegnando il 91% del nuovo budget disponibile. L’attivazione già entro la fine del 2020 di ulteriori 3 bandi (la cui presentazione delle domande è partita a gennaio 2021) e di nuovi interventi per metà del 2021 dovrebbero consentire di centrare pienamente il target atteso al 2023.

Infine, la capacità di attivazione degli investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (non sovvenzioni) misurata dall’indicatore IC 7 che, con circa 9 Meuro di valori previsionali e 5,5 Meuro di valori effettivi, risulta fortemente in ritardo rispetto al target atteso (circa 104 Meuro). Tale risultato a parere del Valutatore sconta alcune incoerenze nella quantificazione dell’indicatore stesso, per le quali si suggerisce una verifica da parte dei responsabili regionali. Infatti, dal lato del valore atteso al 2023, le quantificazioni che compongono il valore obiettivo al 2023 di circa 104 Meuro provengono, oltre che dalle due Sub-Azioni attuate tramite SF (l’indicatore misura soltanto il caso di “non sovvenzioni”), anche – e ad avviso del Valutatore in modo incoerente – dalle due nuove Sub-Azioni attuate sotto la forma di “sovvenzione” ai sensi del POR e del DAR (e che quindi avrebbero dovuto alimentare l’IC 6 “Investimenti privati corrispondenti al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni)” e non – come invece indicato nel POR e nel DAR – l’IC7. Se poi si guarda ai valori assunti dagli indicatori di output al 31 dicembre 2020 è possibile constatare, dai dati di dettaglio del monitoraggio fisico regionale, che soltanto le due Sub-Azioni attuate sotto forma di SF (non sovvenzioni) sono correttamente associate a tale indicatore, mentre le altre due Sub-Azioni di nuova introduzione sono associate all’IC 6 (nonostante nelle Linee guida di monitoraggio fisico per i beneficiari e per i responsabili regionali siano associate all’IC7) che tuttavia non è previsto né dal POR né dal DAR. Ne consegue che, sulla base dei documenti approvati (POR e DAR), ma anche nell’ambito della RAA, il valore obiettivo al 2023 così definito non potrà mai essere raggiunto. È necessario dunque: (i) rivedere il target del POR al 2023 dell’IC7 includendo solo gli interventi attuati sotto forma di “non sovvenzioni”; (ii) prevedere per le due nuove Sub-Azioni introdotte che operano sotto forma di “sovvenzioni” l’IC6 per rilevare l’apporto di investimenti privati.

Inoltre, sempre sotto il profilo tecnico, a parere del Valutatore, per l’indicatore IC7 permane un’incoerenza nella rilevazione del dato di monitoraggio fisico relativo al “valore previsto” per il quale continua ad essere riportato il valore atteso previsto dal POR e DAR (9 Meuro) e non l’effettivo avanzamento misurato rispetto agli interventi effettivamente ammessi all’agevolazione dei Fondi attivati dallo SF.

Infine, nessun avanzamento si può rilevare per la nuova PI introdotta nella prima modifica del POR del 2020, in quanto la sua attuazione all’interno del POR è attualmente sospesa, con l’azzeramento delle risorse finanziarie disponibili.

Tabella 34. *PI (3d) Sostenendo la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto			0	-
Valore realizzato	Imprese	7.331	0	-
<b>IC 2 Numero di imprese che ricevono sovvenzioni</b>				
Valore previsto			0	-
Valore realizzato	Imprese	1.500	0	-
<b>IC 3 Numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni</b>				
Valore previsto			0	-
Valore realizzato	Euro	5.831	0	-

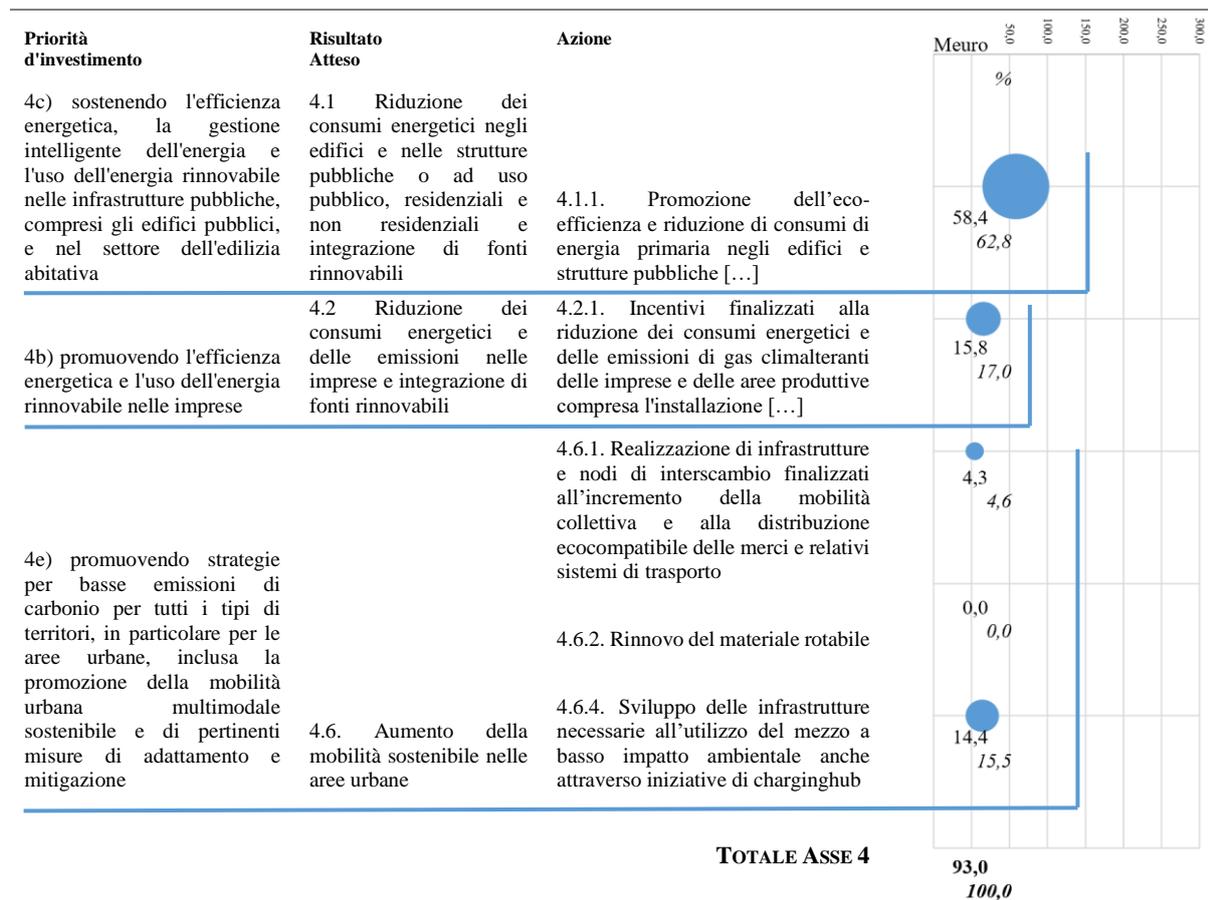
(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

## 5.6 Asse 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori

L'Asse dispone di una dotazione complessiva di 93 Meuro, più che dimezzata rispetto alla dotazione iniziale programmata (circa 196.7 Meuro). Esso è finalizzato a promuovere la sostenibilità ambientale e la competitività territoriale nell'ambito della più ampia strategia inerente al tema della transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio, in coerenza con il Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER) e con il Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità (PRIIM). Per il raggiungimento di tali finalità, l'Asse interviene nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 4 attraverso tre PI (articolate in altrettanti RA/OS) che operano nei settori regionali a maggiore intensità energetica (industria, residenziale, trasporti), promuovendo interventi per: (i) l'efficientamento energetico degli immobili e dei processi produttivi del settore dell'industria, con particolare riguardo ai settori più energivori (PI 4b); (ii) l'efficientamento energetico di edifici pubblici (PI 4c); (iii) l'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane (PI 4e).

### Quadro logico delle azioni dell'Asse 4. Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori



Nostra elaborazione su dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Il percorso che ha portato all'attuale assetto strategico dell'Asse è frutto di successive e profonde modifiche<sup>103</sup>, l'ultima delle quali in occasione della seconda modifica del Programma di luglio 2020

<sup>103</sup> L'Asse è stato già oggetto, prima del 2020, di tre importanti modifiche (di cui una nel 2016 e due nel corso del 2018), che tuttavia non ne avevano modificato la dotazione finanziaria a livello complessivo.

quando, in attuazione della sottoscrizione dell'Accordo<sup>104</sup> tra la Regione Toscana e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, circa 103,7 Meuro della dotazione iniziale dell'Asse è stata destinata alla realizzazione di interventi per contrastare gli effetti sanitari economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria da Covid-19 nell'ambito di altri Assi del Programma e del POR FSE. Mediante tale modifica una serie di interventi, anche di rilievo, selezionati nell'ambito dell'Asse e non ancora rendicontati sono stati deprogrammati e dirottati a finanziamenti con le risorse regionali del FSC, con il risultato che tutte le Azioni dell'Asse hanno subito una riduzione della dotazione finanziaria disponibile. Si tratta in particolare: (i) dei 2 Grandi Progetti “*Sostegno ad investimenti produttivi di miglioramento ambientale ed abbattimento di emissioni di CO2 nell'ambito di progetti di riconversione e riqualificazione produttiva del Polo siderurgico di Piombino*” (PI 4b) e “*Interventi per il miglioramento della mobilità collettiva nell'Area metropolitana fiorentina*” (PI 4e), per una dotazione complessiva di 86 Meuro di finanziamenti del POR; (ii) dei progetti relativi al “Rinnovo del materiale rotabile” (PI 4e) per 9,6 Meuro; (iii) degli interventi di efficientamento energetico da parte di soggetti pubblici e privati (PI 4c e 4b) per circa 7,1 Meuro; (iv) dei progetti relativi alle piste ciclabili e alle azioni per la mobilità sostenibile (PI 4e) per circa 1,6 Meuro.

Già prima dell'insorgere della pandemia, l'attuazione finanziaria e procedurale degli interventi dell'Asse si presentava ancora piuttosto contenuta rispetto a quella media del Programma, e specifici interventi mostravano considerevoli rallentamenti attuativi. Tale ritardo, come già evidenziato nei precedenti rapporti di valutazione<sup>105</sup>, può essere ricondotto alle seguenti cause: (i) l'introduzione di “nuove tipologie di interventi” (efficientamento degli edifici pubblici, piste ciclabili ed azioni per la mobilità sostenibile connessi al territorio della piana fiorentina; reintroduzione nella modifica del POR degli interventi riguardanti il rinnovo del materiale rotabile che erano stati eliminati dal POR nella modifica del 2016) occorsa nelle riprogrammazioni avvenute tra il 2016 ed il 2018, che hanno sostanzialmente posticipato di 2 o 4 anni l'avvio della maggior parte delle Azioni dell'Asse 4 rispetto alle altre Azioni del Programma; (ii) la presenza di due Grandi Progetti (di cui il GP Tramvia introdotto nel POR nel 2016 ed il cui ambito territoriale di intervento è stato modificato nel 2018) che assorbivano il 44% dell'intera dotazione finanziaria dell'Asse, che alla fine del 2019 dovevano ancora essere concretamente avviati e sulla cui piena attuazione nei tempi previsti dal Programma permanevano molte incertezze; (iii) un tasso di mortalità degli interventi riguardanti l'efficientamento energetico delle imprese che registrava, alla fine del 2019, il 16% di progetti revocati rispetto a quelli originariamente finanziati (con l'80% circa di tali revoche conseguenti all'intervenuta rinuncia da parte dei beneficiari al contributo pubblico del POR) e che, sebbene ancora inferiore al significativo tasso di mortalità registrato da tale tipologia di interventi alla chiusura della Programmazione FESR 2007-2013 (circa 27%), denotava già a fine 2019 la consistenza di un fenomeno che, alla luce congiuntura economica generata dalla pandemia di Covid-19, potrebbe ulteriormente aggravarsi.

In questa nuova configurazione, il peso dell'Asse rispetto al Programma nel suo complesso scende dal 25% all'attuale 12% circa, circoscrivendo l'ambito di attuazione degli interventi all'efficientamento energetico e alla mobilità sostenibile nelle aree urbane.

L'ultima modifica del POR ha modificato profondamente l'impianto programmatorio dell'Asse: l'importante riduzione delle risorse finanziarie dell'Asse (103 Meuro degli iniziali 196 Meuro) tocca uno dei principi cardine ancora espresso dal POR vigente, lì dove richiama la concentrazione delle risorse a sostegno del sistema produttivo e della sostenibilità ambientale (principio confermato anche

---

<sup>104</sup> Accordo per la Riprogrammazione dei Programmi Operativi, ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del Decreto-legge 34/2020.

<sup>105</sup> ECOTER srl - RESCO scarl, *Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - anno 2020*, 15 luglio 2020; ECOTER srl - RESCO scarl, *Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - anno 2019*, 30 ottobre 2019.

nell'ultima modifica)<sup>106</sup>. Le ricadute della riduzione del volume di risorse destinate all'Obiettivo Tematico 4 sono direttamente proporzionali alla riduzione del contributo alla lotta al cambiamento climatico, stando al metodo di calcolo indicato nel regolamento dei Fondi<sup>107</sup>. Infatti, il POR FESR Toscana ha attivato categorie di spesa che possono contribuire al sostegno alla lotta al cambiamento climatico solo a valere sull'OT 4 e, considerando anche gli interventi attuati nell'ambito dell'Asse 6 Urbano, il volume di risorse destinate dal POR all'OT 4 scende dal 26% (206,4 Meuro a fine 2019) al 13% (103,7 Meuro a fine 2020), allontanando Il Programma dall'obiettivo, seppure non obbligatorio, di destinare almeno il 20% del budget alle azioni per il clima: la riduzione del budget destinato a questo Obiettivo Tematico non è stata compensata dall'introduzione di categorie di intervento in altri OT e corrispondenti Assi, valide ai fini della determinazione del target, che si è ridotto di oltre 10 punti percentuali, passando dall'iniziale e ambizioso 23,58% all'attuale 13,37%.

Sebbene le condizioni di contesto socioeconomiche che hanno caratterizzato il 2020, e che si stanno protrando nel 2021, abbiano posto l'Amministrazione regionale di fronte alla scelta di dare priorità all'interno del Programma agli interventi direttamente finalizzati al contenimento degli effetti della pandemia sul sistema produttivo, cogliendo l'opportunità fornita dalla modifica dei regolamenti comunitari e dalla normativa nazionale di deprogrammare quegli interventi che presentavano maggiore lentezza attuativa e, dunque, potenziali criticità nel rispetto dei vincoli temporali del Programma, gli obiettivi di sostenibilità ambientale del POR legati alla transizione ad un'economia a basse emissioni di carbonio appaiono fortemente ridimensionati.

Inoltre, la ridefinizione del budget finanziario tra le varie PI e RA/OS conferma la destinazione – conseguente alle modifiche del POR del 2018 – della quota prevalente delle risorse dell'Asse (83%) agli interventi realizzati da soggetti pubblici (efficienza energetica e mobilità sostenibile urbana) a fronte di una programmazione iniziale che concentrava le risorse dell'Asse (80%) direttamente a favore del sistema delle imprese (attualmente il 17% circa).

Tale ridimensionamento, oltre che costituire un punto di attenzione per il periodo 2014-2020, anticipa alcune criticità programmatiche e attuative che potrebbero insorgere nel periodo 2021-2027, in relazione ad obiettivi di decarbonizzazione consistenti e più vincolanti. Infatti, le policy di riferimento all'intervento dell'Asse – il PAER, la Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia e la Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva Europa 2020 – nel corso del 2020 sono state oggetto di importanti evoluzioni che faranno anche da sfondo, appunto, alla nuova programmazione 2021-2027. Il riferimento è in particolare al Green Deal<sup>108</sup> europeo, che si pone l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 per l'UE, al nuovo Piano di azione per l'economia

---

<sup>106</sup> “Il POR compie una scelta di forte concentrazione delle risorse: nelle sue linee portanti il programma regionale concentra una quota rilevante delle risorse a sostegno del sistema produttivo; il resto si concentra sui temi della qualità del territorio, in un'ottica di sostenibilità sociale ed ambientale dello sviluppo. È testimonianza di questo il volume delle risorse destinate all'OT 4, a cui conseguiranno ricadute significative in termini sia di efficienza energetica sia di qualità ambientale della mobilità urbana”. Fonte: Regione Toscana, *Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 Obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione (Vers. 7)*, luglio 2020.

<sup>107</sup> Regolamento di Esecuzione (UE) N. 215/2014 della Commissione del 7 marzo 2014, che stabilisce norme di attuazione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni [...] per quanto riguarda le metodologie per il sostegno in materia di cambiamenti climatici, la determinazione dei target intermedi e dei target finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la nomenclatura delle categorie di intervento per i fondi strutturali e di investimento europei.

<sup>108</sup> Comunicazione della Commissione Europea, Il Green Deal europeo. Bruxelles, 11.12.2019. COM(2019) 640 final; Riunione del Consiglio europeo (12 dicembre 2019) – Conclusioni.

Nell'aprile 2020 il Parlamento europeo ha invitato a includere il Green Deal europeo nel programma di recupero dalla pandemia di COVID-19.

circolare<sup>109</sup>, alla nuova Strategia industriale europea<sup>110</sup> ed al Next Generation EU<sup>111</sup> introdotto per contrastare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia da Covid-19, per creare un'Europa post pandemia più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future, a cui è seguita, a livello nazionale l'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>112</sup> che coinvolge, oltre alle risorse Next Generation EU, anche i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027, le risorse ordinarie del bilancio dello Stato ed apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita con tale Piano. Un quadro di insieme già vigente – e, dunque, da non trascurare nella valutazione complessiva delle performance di decarbonizzazione del Programma – che conferisce protagonismo alle azioni per sostenibilità e la neutralità climatica e al quale la Regione Toscana ha già formalmente aderito, richiamandolo nel Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2021<sup>113</sup> e nei documenti di definizione della nuova programmazione della politica di coesione e del FSC 2021-2027.

### **5.6.1 Quadro di attuazione finanziario e procedurale**

Alla fine del 2020, la **capacità di utilizzo delle risorse** è pari al 142,72%, con quasi 133 di costo ammissibile totale delle operazioni selezionate per il sostegno su 93 Meuro di spesa programmata, continuando a manifestare la buona performance nell'assegnazione delle risorse disponibili, nonostante le profonde modifiche alla dotazione complessiva dell'Asse. Le risorse del contributo pubblico concesso ai beneficiari per la realizzazione degli interventi attualmente ammontano a circa 94,3 ed assorbendo l'intera disponibilità finanziaria dell'Asse, con un contributo differenziato da parte delle diverse Azioni. Rispetto alla capacità di utilizzo delle risorse, la deprogrammazione dell'Asse ha avuto, dunque, come effetto diretto anche quello di pervenire all'assegnazione a livello complessivo (e non guardando al budget delle singole Azioni) dell'intera quota del contributo pubblico programmato (circa 94 Meuro) che, invece, a fine 2019 era risultava ancora da assegnare per circa la metà delle risorse disponibili.

L'assegnazione delle risorse è il risultato di 12 procedure di selezione degli interventi attivate già nel corso del 2014 per gli interventi di efficientamento energetico delle imprese (OS/RA 4.2) attraverso la procedura di gestione in anticipazione. L'ultima procedura di assegnazione delle risorse per interventi attualmente inclusi nel POR è stata approvata nel 2019 (Accordo di Programma<sup>114</sup> per interventi di efficientamento energetico della Casa circondariale Sollicciano e della casa Circondariale Mario Gozzini di Firenze). Gli ultimi due anni sono stati riservati a scorrimenti di graduatorie esistenti e alle fasi di selezione e di attivazione degli interventi.

---

<sup>109</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva. Bruxelles, 11.3.2020. COM(2020) 98 final

<sup>110</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa. Bruxelles, 5.5.2021 COM(2021) 350 final. Il "pacchetto sulla politica industriale 2020" comprende anche una strategia specifica per le piccole e medie imprese (PMI; COM(2020) 103 final).

<sup>111</sup> Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni. Il 10 e l'11 dicembre 2020 il Consiglio europeo ha adottato conclusioni sul QFP e Next Generation EU, sulla COVID-19, sui cambiamenti climatici, sulla sicurezza e sulle relazioni esterne.

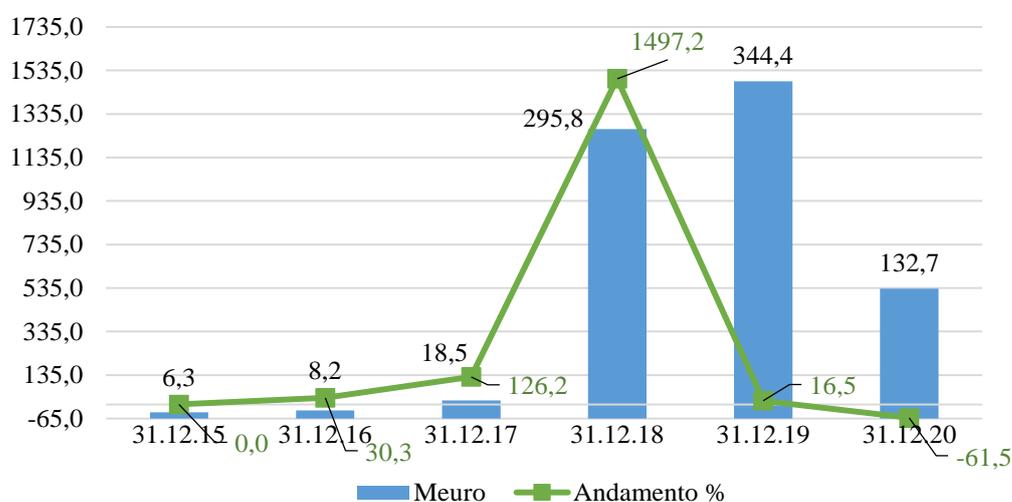
<sup>112</sup> Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, nell'ambito del programma Next Generation EU, è stato approvato ad aprile 2021.

<sup>113</sup> Consiglio Regionale Deliberazione 22 dicembre 2020, n. 78 Nota di aggiornamento al DEFER 2021. Approvazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della l.r. 1/2015; Consiglio Regionale Deliberazione 24 febbraio 2021, n. 22. Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2021. Integrazione alla nota di aggiornamento al DEFER 2021.

<sup>114</sup> Decreto Presidente Giunta Regionale n. 116 del 02-08-2019 -Asse 4 Azione 4.1.1 Accordo di programma, tra Regione Toscana, Provveditorato Interregionale alle OO.PP. Toscana Marche Umbria del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria Toscana-Umbria del Ministero della Giustizia per interventi di efficientamento energetico della Casa circondariale Sollicciano e della casa Circondariale Mario Gozzini di Firenze.

La dinamica attuativa relativa ai primi 5 anni di attuazione del POR mostra chiaramente come l'Asse sia pervenuto alla svolta nella fase di selezione degli interventi soltanto nel biennio 2018-2019, allorché le nuove Azioni introdotte alla fine del 2016 ed a metà del 2018 sono pervenute all'ammissione a finanziamento delle operazioni per quasi 296 Meuro di costo ammissibile totale a fine 2018, ulteriormente cresciuto ad oltre 344 Meuro a fine 2019. Nell'ultima annualità, per effetto della deprogrammazione degli interventi e della riduzione del budget finanziario disponibile, si registra invece una riduzione del costo totale ammissibile delle operazioni selezionate a quasi 133 Meuro, che resta comunque superiore alla dotazione finanziaria totale dell'Asse (circa 93 Meuro). A tale risultato hanno contribuito tutte le Azioni dell'Asse, fatta eccezione per l'Azione 4.6.2 "Rinnovo del materiale rotabile", trasferita di fatto alle risorse del FSC ma formalmente rimasta nella programmazione dell'Asse seppur priva di risorse finanziarie.

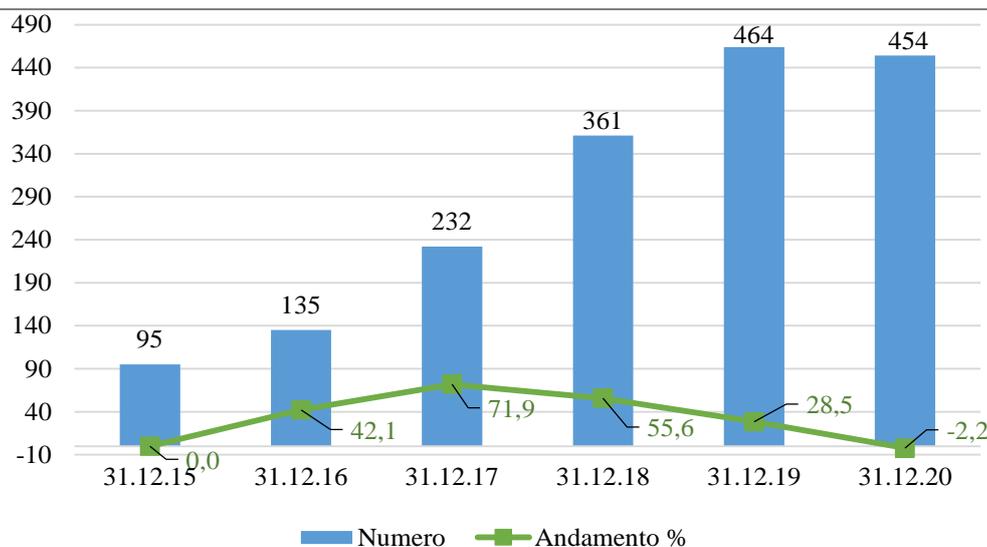
**Grafico 7. Costo ammissibile totale operazioni selezionate al 31/12/2020**



*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020 e BURT*

Alla fine del 2020, inoltre, si registra una diminuzione netta dei progetti finanziati dall'Asse per l'effetto combinato della deprogrammazione degli interventi e delle risorse dell'Asse intercorsa a fine 2020, della revoca di alcuni progetti e dell'ammissione a finanziamento di nuovi progetti.

**Grafico 8. Progetti finanziati dal POR al 31/12/2020**



Nostrre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Se in termini di capacità di utilizzo delle risorse, l'Asse, anche per effetto della deprogrammazione subita, ha manifestato una buona performance, in termini di **avanzamento finanziario** permangono alcuni ritardi rispetto all'avanzamento medio del Programma.

In particolare, nonostante la deprogrammazione, l'Asse fa rilevare ancora una scarsa **capacità di impegno delle risorse** che, con quasi 31 Meuro, corrisponde al 23,1% del costo totale ammissibile delle operazioni attualmente selezionate (132,47 Meuro) e, quindi, è ancora distante dalla capacità di impegno media espressa dall'insieme degli interventi del POR (77,5%), principalmente per effetto dell'avanzamento più lento degli interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici, che coprono il 63% circa del costo totale ammissibile degli interventi dell'intero Asse.

**Tabella 35. Stato di avanzamento finanziario dell'Asse 4**

Azione	a	b	c	d
	Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	Impegni ammessi (b/a %)	Pagamenti ammessi (c/a %)	Spesa pubblica certificata (d/a %)
4.1.1. Interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici e strutture pubbliche ed integrazione con fonti rinnovabili	83.893.134	3,4%	1,9%	0,0%
4.2.1. Incentivi finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese e delle aree produttive compresa l'installazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile per l'autoconsumo, dando priorità alle tecnologie ad alta efficienza	16.443.632	98,6%	72,5%	68,0%
4.6.1. Realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva e alla distribuzione ecocompatibile delle merci e relativi sistemi di trasporto	8.623.914	35,1%	2,3%	2,3%
4.6.2. Rinnovo del materiale rotabile	0	-	-	-
4.6.4. Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di charginghub	23.771.136	35,9%	16,1%	11,5%

Azione	a Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	b Impegni ammessi (b/a %)	c Pagamenti ammessi (c/a %)	d Spesa pubblica certificata (d/a %)
<b>Totale Asse</b>	<b>132.731.815</b>	<b>23,1%</b>	<b>13,2%</b>	<b>10,6%</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio e di certificazione del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

Anche l'indice di **efficienza realizzativa**, con circa 17,5 Meuro di pagamenti ammessi effettuati dai beneficiari (13,2% del costo totale ammissibile), e la **capacità di certificazione**, pari a 14,1 Meuro (10,6% della spesa certificata dall'Amministrazione regionale alla Commissione Europea), confermano una certa lentezza attuativa ed un forte distacco rispetto all'avanzamento medio del Programma (rispettivamente al 46,2% ed al 43,5%).

Per la quasi totalità degli indici analizzati, la performance finanziaria ancora distante dalla media del POR può essere ricondotta sia alla profonda modifica dell'assetto programmatico iniziale, sia al fatto che, ad eccezione dell'Azione 4.2.1, le altre Azioni dell'Asse siano partite con 2 o 4 anni di ritardo rispetto alle altre Azioni del POR, nonché alla tipologia di interventi infrastrutturali realizzati ed alle procedure di implementazione utilizzate. Infatti, prendendo a riferimento le singole Azioni, la valutazione dell'avanzamento finanziario evidenzia la netta differenza tra quelle che realizzano interventi infrastrutturali (tutte di nuova introduzione e/o modificate nelle riprogrammazioni del POR del 2016 e del 2018) da quelle che attuano un sostegno un aiuto alle imprese per l'efficientamento energetico (attivate con la gestione in anticipazione nel 2014). Queste ultime, realizzate dall'Azione 4.2.1, infatti, presentano una capacità di impegno delle risorse (quasi 99%), un indice di efficienza realizzativa (72,5%) e di capacità di certificazione (68%) ampiamente superiori agli indici medi espressi sia dall'Asse, sia dal POR nel suo insieme, sia dall'insieme dei soli interventi di aiuto realizzati dal POR.

Al contrario, le Azioni che realizzano interventi infrastrutturali per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici (Azione 4.1.1), azioni integrate per la mobilità (Azione 4.6.1) e piste ciclabili (Azione 4.6.4), evidenziano per tali indici un avanzamento ancora ampiamente inferiore a quello medio mostrato dall'Asse nel suo insieme, dal POR nonché dai soli interventi infrastrutturali realizzati nell'ambito dei diversi Assi. L'insieme degli interventi infrastrutturali finanziati dall'Asse sembrerebbe dunque non aver ancora superato appieno le fasi iniziali di implementazione, presupposto base per consentire un'accelerazione nel processo della spesa.

Infine, si segnala un ulteriore incremento del **tasso mortalità dei progetti** dell'Asse che, nonostante i provvedimenti regionali di "sospensione delle revoche" (ove ricorrano determinate condizioni) ai fini del contenimento degli effetti della pandemia, passa dal 10,9% di fine 2019 al 14,7% di fine 2020, per effetto esclusivamente dell'aumento delle revoche che hanno interessato gli interventi di efficientamento delle imprese nell'ambito dell'Azione 4.2.1, per i quali l'incidenza del tasso di mortalità sale dal 16% registrato nel 2019 al 22,2% registrato nel 2020. Si conferma rilevante il fenomeno delle revoche dovute all'intervenuta rinuncia da parte dei beneficiari al contributo pubblico del POR (66% del totale delle revoche) e alla mancata realizzazione del progetto (circa il 17%), e la conseguente necessità di un monitoraggio costante, anche alla luce dell'attuale congiuntura economica generata dalla pandemia di Covid-19, al fine di evitare riflessi negativi sulla realizzazione di diverse categorie di investimenti attivati dall'Asse.

Nel quadro di avanzamento finanziario appena delineato, al fine di contenere gli effetti socio-economici derivanti dall'emergenza sanitaria, in linea con i provvedimenti assunti a livello regionale per tutti i beneficiari pubblici e privati dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali, i responsabili regionali hanno implementato alcuni provvedimenti specifici per agevolare l'applicazione operativa e, il riferimento in particolare è: (i) all'adozione, per gli interventi di efficientamento energetico degli

immobili sedi di imprese, di linee guida specifiche ai sensi della DGR 421/2020<sup>115</sup> per la presentazione da parte dei beneficiari di domande di varianti attinenti le modifiche dei piani finanziari dei progetti (nella misura massima del 30% rispetto all'investimento ammesso a contributo, e con possibilità di presentazione anche nell'ultimo mese precedente la chiusura del progetto), di richieste di proroga da potersi presentare anche nell'ultimo mese precedente la chiusura del progetto, e di varianti attinenti alle caratteristiche tecniche e alle tipologie di spesa che non comportino modifiche al piano finanziario in termini di importo totale dell'investimento ammesso a contributo, anche queste da potersi presentare anche nell'ultimo mese precedente la chiusura del progetto; (ii) l'approvazione, per gli interventi riguardanti le reti di percorsi ciclopedonali nell'Area della Piana Fiorentina, di specifiche linee guida per la presentazione di varianti<sup>116</sup> e delle rendicontazioni di spesa<sup>117</sup>.

L'avanzamento procedurale delle Azioni dell'Asse, sviluppato sulla base dell'analisi della distribuzione dei 454 progetti finanziati e del relativo costo ammissibile totale (circa 132,7 Meuro) in 5 classi di spesa, definite considerando lo stato di avanzamento dei pagamenti ammessi a dicembre 2020, conferma, come per il 2019, la concentrazione dei progetti (43% circa) e del costo ammissibile totale (quasi il 79%) nella prima classe di avanzamento della spesa (0-5%). Si colloca, invece, nell'ultima classe di spesa (>85-100%) quasi il 36% dell'insieme dei progetti finanziati dall'Asse (circa il 7,7% del costo ammissibile totale), riconducibili prevalentemente a progetti finanziati nell'ambito dei bandi in anticipazione per l'efficientamento energetico delle imprese.

Tabella 36. *Progetti finanziati e Costo ammissibile totale classificati per Classi di Spesa (pagamenti ammessi)*

Azioni	Classi di spesa		0-5	6-25	26-50	51-85	86-100	Totale
4.1.1	Costo ammissibile	€	81.019.886	0	1.087.544	1.514.354	271.350	83.893.134
		%	96,6	0	1,3	1,8	0,3	100
	Progetti finanziati	n	142	0	2	5	1	150
		%	94,7	0	1,3	3,3	0,7	100
4.2.1	Costo ammissibile	€	1.744.988	101.113	2.951.277	2.572.829	9.073.424	16.443.632
		%	10,6	0,6	17,9	15,6	55,2	100
	Progetti finanziati	n	31	1	35	41	158	266
		%	11,7	0,4	13,2	15,4	59,4	100
4.6.1	Costo ammissibile	€	7.893.914	0	730.000	0	0	8.623.914
		%	91,5	0	8,5	0	0	100
	Progetti finanziati	n	4	0	1	0	0	5
		%	80	0	20	0	0	100
4.6.2	Costo ammissibile	€	0	0	0	0	0	0
		%	0	0	0	0	0	0
	Progetti finanziati	n	0	0	0	0	0	0
		%	0	0	0	0	0	0
4.6.4	Costo ammissibile	€	13.777.094	5.137.261	923.313	3.122.622	810.846	23.771.136
		%	58	21,6	3,9	13,1	3,4	100
	Progetti finanziati	n	18	4	2	5	4	33
		%	54,5	12,1	6,1	15,2	12,1	100
ASSE 4	Costo ammissibile	€	104.435.882	5.238.374	5.692.134	7.209.805	10.155.620	132.731.815,34
		%	78,7	3,9	4,3	5,4	7,7	100
	Progetti finanziati	n	195	5	40	51	163	454
		%	43	1,1	8,8	11,2	35,9	100

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2019

<sup>115</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali".

<sup>116</sup> Decreto n.5304 del 08-04-2020 P POR-FESR 2014-2020-Asse 4.6.4.b) "Reti di percorsi ciclopedonali nell'Area della Piana Fiorentina" - Approvazione Linee guida per la presentazione della rendicontazione di spesa e varianti.

<sup>117</sup> Decreto n.5378 del 10-04-2020 POR fesr 2014-2020- Asse 4.6.4 b) "Reti di percorsi ciclopedonali nell'Area della Piana Fiorentina". Approvazione Linee Guida per la presentazione della rendicontazione di spesa.

In particolare, per 2 delle 4 Azioni dell'Asse attivate alla fine del 2020 (Azioni 4.1.1 e 4.6.1), la quota prevalente (oltre il 90%) del costo ammissibile totale dei progetti finanziati permane nella prima classe di spesa rappresentando complessivamente circa i due terzi (89 Meuro) del costo totale ammissibile delle operazioni finanziate dall'intero Asse. Si tratta, in entrambi i casi, di Azioni programmate e/o modificate successivamente all'avvio del POR e per le quali si rileva che:

- per l'Azione 4.1.1 che sostiene l'efficientamento energetico di edifici pubblici, l'elevato ammontare della spesa nella prima classe denota il permanere di un certo ritardo rispetto ai tempi previsti all'atto dell'inserimento dell'Azione nel POR a fine 2016, riconducibile principalmente alle seguenti cause:
  - il finanziamento dei primi progetti selezionati dal bando emanato nel 2017, con scadenza ad aprile 2018, è intervenuto a partire da novembre 2018, con due successivi scorrimenti di graduatoria ed un ritardo rispetto ai tempi inizialmente previsti a causa della numerosità delle domande presentate, della complessità dell'istruttoria tecnica nonché della contemporaneità dell'attività istruttoria delle domande a valere sul bando per l'efficientamento energetico delle imprese<sup>118</sup>;
  - l'Amministrazione regionale, per una parte dei progetti finanziati, ha prorogato di 6 mesi i termini inizialmente previsti dal bando per l'aggiudicazione definitiva, l'esecuzione delle opere e la realizzazione degli interventi da parte dei beneficiari, che era stata prevista in 12 mesi dalla concessione del contributo), anche a seguito delle numerose difficoltà incontrate dai beneficiari nelle fasi di progettazione;
  - per analoghi motivi, a maggio 2020, a seguito di scorrimento della graduatoria iniziale, è stato prorogato di 6 mesi il termine inizialmente previsto dal bando per un'altra parte dei progetti finanziati a maggio 2019;
  - a prescindere dai ritardi sopra descritti, il bando prevede tempi di realizzazione abbastanza lunghi (2 anni + eventuali 6 mesi di proroga dalla concessione del contributo);
  - infine, l'Azione deve provvedere all'assegnazione di una quota residua di circa 1,6 Meuro di contributo pubblico per giungere al pieno utilizzo del budget finanziario disponibile.
- l'Azione 4.6.1 realizza interventi integrati per la mobilità realizzati nei comuni toscani compresi nelle Aree Funzionali Urbane, finanziando 5 operazioni complesse che interessano più soggetti territoriali, con un investimento ammissibile medio da realizzare di circa 1,7 Meuro – notevolmente superiore a quello medio rilevato per l'insieme dei progetti infrastrutturali sostenuti dal POR (circa 0,8 Meuro) – ed una delle quali, peraltro di dimensioni molto elevate (circa 6,7 Meuro), è stata finanziata nel corso del 2019. Per tale Azione:
  - la spesa risulta avviata per un solo intervento;
  - 4 dei 5 progetti finanziati devono ancora completare l'assunzione degli impegni e dare avvio ai pagamenti, ed un solo progetto risulta ultimato sotto il profilo procedurale. I tempi iniziali di completamento degli interventi previsti dal bando (31.12.2020 con possibilità di proroga) e quelli previsti dai cronoprogrammi degli stessi progetti finanziati hanno subito slittamenti tra la fine del 2021 e la fine del 2022<sup>119</sup>, con conseguenti ritardi anche nell'attuazione della spesa.
  - per il completamento dell'assegnazione delle risorse del contributo pubblico ancora disponibili, è previsto nel 2021 il finanziamento di due interventi specifici rientranti nella strategia dell'Area Interna Valdarno e Valdisieve, Mugello e Val di Bisenzio per il potenziamento delle stazioni ferroviarie di Vernio e Marradi mediante la realizzazione di ciclostazioni<sup>120</sup>; tali comuni

<sup>118</sup> RTI Ecoter - Resco, *Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche in prospettiva 2021-2027*, giugno 2020.

<sup>119</sup> Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio procedurale del POR FESR Toscana al 31.12.2020.

<sup>120</sup> Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020.

rientrano nelle Aree Interne ai sensi della DGR n. 308 del 11.04.2016 e, dunque, beneficiano di premialità nell'assegnazione delle risorse dell'Azione.

L'Azione 4.6.4, i cui progetti sono stati finanziati nel biennio 2018 e 2019, presenta ancora una quota importante di progetti (55%) e di risorse (58% del costo ammissibile totale dell'Azione) nella prima classe di avanzamento della spesa (0-5%), mentre la restante quota di interventi (45%) e di risorse (42%) è spalmata nelle altre 4 classi di spesa. Nonostante i miglioramenti rispetto al 2019, per la maggior parte degli interventi relativi tanto alle piste ciclopedonali nei Comuni toscani compresi nelle Aree Funzionali Urbane quanto alla rete di percorsi ciclopedonali nell'area della Piana Fiorentina, i tempi di ultimazione delle opere inizialmente previsti in coerenza con i termini delle procedure di selezione (dicembre 2020) sono slittati anche oltre l'anno o non sono stati raggiunti. A causa di tali ritardi, l'Azione è stata ridimensionata e una parte degli interventi è stata trasferita sulle risorse del FSC. Secondo i responsabili regionali, gli interventi ad oggi presenti nell'Azione dovrebbero concludersi tra la fine del 2021 ed il primo semestre del 2022, con il collaudo entro il termine del 31/12/2022<sup>121</sup>.

L'Azione 4.2.1 presenta invece un avanzamento della spesa più evoluto rispetto al costo ammissibile totale dei progetti finanziati. Si tratta dell'unica Azione dell'Asse attivata nel 2014 con la procedura di gestione in anticipazione. L'attuazione procedurale di tale Azione appare abbastanza in linea con i tempi di emanazione dei bandi pubblici per la selezione degli interventi:

- 32 progetti dell'Azione si collocano nella prima e nella seconda classe di spesa (0-5%; >5-25%), assorbendo l'11% del costo ammissibile totale dei progetti finanziati; per la maggior parte di tali interventi (il 70% circa per numero e per risorse), questa collocazione appare fisiologica in quanto sono stati ammessi a finanziamento nel 2018 a valere del "nuovo bando 2017" che prevedeva 24 mesi (più eventuali 12 mesi di proroga) per la realizzazione. Per il restante 30% circa di progetti, finanziato prevalentemente nel 2017 e in misura residuale nel 2016, la collocazione in tale classe evidenzia invece possibili ritardi attuativi;
- nell'ultima classe di spesa (>85-100%) si collocano 158 progetti per un ammontare pari al 55,2% del costo ammissibile totale dell'Azione, la cui quota prevalente (90%, anche di risorse) è riconducibile ai progetti finanziati a valere sui 2 bandi in anticipazione e sul primo bando 2016. Il restante 10% di progetti è stato finanziato nel corso del 2018;
- infine, nelle classi di spesa intermedie (>25-50% e >50-85%) si collocano complessivamente 76 progetti pari a circa il 34% del costo ammissibile totale, di cui la parte finanziata nel biennio 2015-2016 potrebbe presentare ritardi rispetto alla tempistica programmata.

## **5.6.2 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output**

### **5.6.2.1 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di risultato**

#### **Principali esiti della valutazione degli indicatori di risultato**

L'analisi delle evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato mette in luce l'assenza di quantificazioni degli indicatori aggiornate e, al tempo stesso, dinamiche attuative dell'Asse ancora poco mature. La combinazione di tali fattori non consente una valutazione compiuta degli effetti a livello regionale del contributo del POR alle policy attivate, in quanto:

- (i) le quantificazioni più aggiornate nella quasi totalità degli indicatori selezionati per l'Asse si riferiscono ancora all'annualità 2018. Fa eccezione il solo indicatore inerente alla PI 4e) "RA461 Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici

<sup>121</sup> Si segnala che pur non essendo stato centrato il termine fissato per dicembre 2020, esso non è stato ancora modificato e resta confermato nelle previsioni dei beneficiari nei dati di monitoraggio.

*di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto”, con le sue declinazioni per genere, per il quale l’aggiornamento è al 2019; tuttavia, gli interventi del POR che avrebbero contribuito ad alimentare tale indicatore sono stati trasferiti al FSC in occasione della seconda modifica del Programma del 2020;*

- (ii) lo stato di attuazione degli interventi finanziati dal POR, come si è visto nei precedenti paragrafi, è ancora molto contenuto e dunque influente rispetto alle dinamiche rilevate dagli indicatori risultato a livello regionale nel 2018<sup>122</sup>. Anche per la PI 4b), nonostante lo stato di attuazione sia più maturo, è ragionevole ipotizzare che esso non abbia potuto impattare in modo significativo sul trend rilevato al 2017 e 2018 dai relativi indicatori, sia per la portata ridotta dell’intervento privato sia in relazione al fatto che l’aggiornamento della maggior parte degli indicatori selezionati è fermo al 2017.
- (iii) in prospettiva, il contributo finale che potranno fornire tanto la PI 4b) quanto la PI 4e) del POR FESR ai target attesi a livello regionale non potrà che essere notevolmente ridimensionato rispetto a quello inizialmente previsto, considerando l’importante deprogrammazione delle risorse di cui esse sono state oggetto. Attualmente, dunque, gli indicatori di contributo previsti dall’Asse rilevano dinamiche regionali scarsamente influenzate dalla nuova configurazione del Programma, ed il raggiungimento dei target presuppone che gli “interventi fuoriusciti” vengano ugualmente realizzati nei tempi inizialmente previsti, sebbene con altre fonti di finanziamento.

Ne consegue che il contributo fornito dagli interventi dell’Asse 4 all’evoluzione degli indicatori di risultato in direzione dei target attesi potrà essere apprezzato soltanto quando gli interventi finanziati saranno effettivamente portati a realizzazione e quando saranno disponibili le quantificazioni aggiornate degli indicatori per le pertinenti annualità.

#### ***Dettaglio della valutazione degli indicatori di risultato a livello di Priorità di Investimento***

In merito alla **PI 4b)** “*promuovendo l’efficienza energetica e l’uso dell’energia rinnovabile nelle imprese*”, il quadro restituito a livello regionale dai 2 indicatori di risultato per i quali si dispone dell’aggiornamento relativo al 2018 mostra:

- (i) la presenza, a partire dal 2015, di un progressivo calo dei consumi di energia elettrica nell’industria, con un valore al 2018 di 32,45 GWh, che risulta in riduzione anche se confrontato con il valore base di 35,97 GWh aggiornato al 2012 (valori concatenati all’anno di riferimento 2010), che costituisce il nuovo valore di riferimento per l’AdP<sup>123</sup>;
- (ii) un cambio di rotta dei consumi di energia elettrica del terziario che, mentre nel 2017 registravano una riduzione, nel 2018 mostrano di nuovo valori in crescita. Il trend è confermato anche dal confronto tra il valore base al 2012 (espresso rispetto all’anno di riferimento 2010), pari a 10,41 GWh e quello rilevato a fine 2018, pari a 11,49 GWh<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> Le dinamiche rilevate dagli indicatori di risultato sono influenzate da tutti gli interventi attivati a livello regionale e non solo da quelli realizzati all’interno del POR che, soprattutto in alcuni settori, rappresentano una parte residuale dell’intervento complessivo regionale.

<sup>123</sup> Per la lettura di tale dato, va tenuto conto che i valori base (43,87 GWh) e target (43,01 GWh) indicati nel POR sono espressi come valori concatenati all’anno di riferimento 2005, mentre le quantificazioni rilevate dal set degli indicatori dell’AdP sono ora rilevate sulla base di riferimento 2010. Ne consegue che il raffronto con le quantificazioni rilevate al 2018 rispetto ai valori base e target non sarebbe significativo.

<sup>124</sup> Anche per tale indicatore va tenuto conto che i valori base e target indicati nel POR sono espressi come valori concatenati all’anno di riferimento 2005, mentre le quantificazioni rilevate dal set degli indicatori dell’AdP sono ora rilevate sulla base di valori concatenati all’anno di riferimento 2010. Ne consegue che un raffronto con le quantificazioni rilevate al 2018 rispetto ai valori base e target non sarebbe significativa.

Tabella 37. **PI (4b) Obiettivo Strategico: RA 4.2 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA421 Consumi di energia elettrica delle imprese dell'industria misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese dell'industria (valori concatenati; anno di riferimento 2005)	GWh	43,87	2012	43,01	33,94	34,29	33,31	32,89	32,45	(1)	(1)
RA422 Consumi di energia elettrica delle imprese del terziario servizi vendibili misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese del terziario (esclusa la PA) (valori concatenati; anno di riferimento 2005)	GWh	10,83	2011	8,36	10,27	10,59	10,40	10,38	11,49	(2)	(2)
RA423 Emissioni di NOx del settore industria	t eq.	11.531	2010	5.648	(3)	(3)	(3)	9.721,61	(3)	(3)	(3)
RA424 Emissioni di CO2 del settore industria	t eq.	13.367.575	2010	4.000.000	(3)	(3)	(3)	7.431.607,80	(3)	(3)	(3)
RA425 Emissioni di PM10 del settore industria	t eq.	2.318	2010	1.409	(3)	(3)	(3)	1.563,74	(3)	(3)	(3)

(1) Ultimo dato disponibile 2018. I valori – a differenza di quanto indicato nel POR per il valore di base ed il valore obiettivo – sono rilevati nel set di indicatori dell'AdP, e quindi disponibili, come valori concatenati - anno di riferimento 2010. Il valore base al 2012 sulla base di tale rilevazione Istat è pari a 35,97.

(2) Ultimo dato disponibile 2018. I valori – a differenza di quanto indicato nel POR per il valore di base ed il valore obiettivo – sono rilevati nel set di indicatori dell'AdP, e quindi disponibili, come valori concatenati - anno di riferimento 2010. Il valore base al 2011 sulla base di tale rilevazione Istat è pari a 10,41.

(3) RAA 2020: I dati relativi ai quantitativi di inquinanti emessi da tutte le sorgenti presenti nel territorio toscano, sia industriali che civili e naturali, sono raccolti all'interno dell'Inventario Regionale delle Sorgenti di Emissioni in atmosfera (IRSE). Le sorgenti emissive incluse nell'Inventario sono classificate secondo la nomenclatura standard europea denominata SNAP '97 (Selected Nomenclature for Air Pollution). All'interno dell'Inventario vengono distinte tre diverse tipologie di emissioni:

(i) emissioni da sorgente di tipo diffuso, distribuite sul territorio;

ii) emissioni da sorgente di tipo puntuale, prodotte da sorgenti localizzabili geograficamente con precisione che emettono quantità di inquinanti superiori a determinate soglie e autorizzate alle emissioni in atmosfera con Autorizzazione Integrata Ambientale;

(iii) emissioni da sorgente di tipo lineare, prodotte da sorgenti assimilabili a linee come, ad esempio, le strade e le linee ferroviarie.

L'IRSE della Toscana è realizzato secondo gli standard indicati a livello nazionale dall'Istituto Superiore per la Prevenzione e Ricerca Ambientale (ISPRA), nonché seguendo le metodologie adottate a livello europeo (EMEP/EEA) ed è stato realizzato per sette edizioni relative agli anni 1995, 2000, 2003, 2005, 2007, 2010 e 2017.

Ogni aggiornamento del database dell'inventario prevede la revisione delle stime relative a tutti gli anni precedenti, al fine di rendere confrontabili i valori fra le diverse edizioni dell'IRSE, in maniera tale che le differenze riscontrabili tra gli anni non siano imputabili a diverse procedure di stima ma a effettivi cambiamenti avvenuti a livello di sorgenti emissive.

Qualora non siano presenti dati stimati con metodi coerenti con quelli utilizzati nelle annualità precedenti, l'aggiornamento dei dati relativi alle emissioni attraverso una stima dell'andamento delle determinanti che le hanno generate appare quindi fuorviante e non è in grado comunque di generare valori che siano in alcun modo confrontabili con quelli derivanti dalla realizzazione dell'IRSE per gli anni precedenti.

Inoltre, la metodologia di stima delle emissioni da sorgenti diffuse prevede che le emissioni, anche nei casi più semplici, siano stimate a partire da indicatori statistici dell'attività responsabile della produzione delle emissioni e da opportuni fattori di emissione:  $E_{ijk} = A_{ij} * F_{jk}$ , dove:

–  $E_{ijk}$  sono le emissioni dell'inquinante  $k$  dall'attività  $j$  nel comune  $i$ ;

–  $A_{ij}$  è il valore dell'attività  $j$  nel comune  $i$  (per esempio, per gli impianti termici, i consumi di combustibili);

–  $F_{jk}$  è il fattore di emissione dell'inquinante  $k$  dalla attività  $j$ , per unità di attività espresso in peso per unità di attività (ad es. nel caso dei consumi di combustibili in grammi per gigajoule).

Questo implica che per realizzare una eventuale stima dei valori delle emissioni atmosferiche da sorgenti diffuse occorrerebbe analizzare l'andamento di  $A_{ij}$ , che è possibile stimare, ma anche sull'andamento di  $F_{jk}$ , che invece richiede l'adozione di ipotesi. Le ipotesi che è necessario adottare nel caso di  $F_{jk}$  possono riguardare una sua variazione nel tempo o una sua invarianza. Nell'ipotesi di una sua invarianza o di un suo aumento si assumerebbe implicitamente che le emissioni per unità di valore dell'attività restano costanti nel tempo o aumentano; nell'ipotesi alternativa di una sua riduzione si assumerebbe al contrario che le emissioni per unità di valore dell'attività si riducono nel tempo.

L'esito dell'analisi di efficacia degli strumenti previsti dal POR sarebbe quindi predeterminato dalla arbitraria assunzione dell'ipotesi sull'andamento dei fattori di emissione per unità di attività, senza il conforto di alcuna rilevazione.

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021); per gli indicatori con fonte IRSE: RAA 2019 POR FESR Regione Toscana.

Con riferimento, invece, alla **PI 4c)** “sostenendo l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa”, nessun contributo è stato fornito all'evoluzione dell'indicatore tenuto conto che le quantificazioni disponibili sono ancora relative al 2016, anno in cui l'Azione 4.1.1 non era ancora operativa.

Tabella 38. **PI (4c) Obiettivo Specifico: RA 4.1 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA411 Consumi di energia elettrica della PA misurati in GWh per unità di lavoro della PA (media annua in migliaia)	GWh	3,2	2013	3,1	3,21	3,27	3,17	(1)	(1)	(1)	(1)

(1) Ultimo dato disponibile 2016

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Per la **PI 4e)** “*promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territori, in particolare per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione*”, gli indicatori per i quali sono disponibili i dati più aggiornati relativi al 2019 (RA461, RA462, RA463) afferiscono a tipologie di intervento che sono fuoriuscite dal POR e la cui valutazione, dunque, esula dal campo di indagine del presente Rapporto.

Relativamente agli altri indicatori, le Azioni dell’Asse che finanziano interventi che dovrebbero contribuire – seppur in misura non sostanziale, considerato il volume di risorse disponibili rispetto a quelle programmate al momento della definizione dei valori target – al raggiungimento degli obiettivi, evidenziano esiti realizzativi ancora non sostanziali.

Tabella 39. **PI (4e) Obiettivo Specifico: RA 4.6 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA461 Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto	%	17,10	2012	17,20	17,21	16,90	17,45	18,40	17,12	14,26	(1)
RA462 Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto (maschi)	%	13,5 (2)	2012	13,80	14,49	14,12	12,99	15,74	16,33	13,61	(1)
RA463 Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto (femmine)	%	21,76	2012	21,9	20,49	20,39	22,76	22,02	17,98	15,17	(1)
RA464 Numero di passeggeri trasportati dal TPL nei Comuni capoluogo di provincia per abitante	Passeggeri	106,7	2013	108,1	103,31	104,25	104,37	107,68	(3)	(3)	(3)
RA465 Numero di giorni di superamento del limite per la protezione della salute umana previsto per il PM10 nei Comuni capoluogo di provincia rilevato nelle centraline fisse per il monitoraggio della qualità dell’aria di tipo traffico	Numero di giorni	265	2011	255	130	205	174	117	93	(4)	(4)

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA466 Emissioni di CO2 dovute ai trasporti urbani	Tonnellate equivalenti	832.005	2010	745.066	(5)	(5)	(5)	152.542,78	(5)	(5)	(5)
RA467 Emissioni di NOx dovute ai trasporti urbani	Tonnellate equivalenti	9.167	2010	7.672	(5)	(5)	(5)	2.645,18	(5)	(5)	(5)

(1) Ultimo dato disponibile 2019

(2) Tale valore di base presente nel POR è stato (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo) successivamente rettificato da Istat in 13,65

(3) Ultimo dato disponibile 2017

(4) Ultimo dato disponibile 2018. I dati sono disponibili per tutte le Province per la sola annualità 2016.

(5) RAA 2020: I dati relativi ai quantitativi di inquinanti emessi da tutte le sorgenti presenti nel territorio toscano, sia industriali che civili e naturali, sono raccolti all'interno dell'Inventario Regionale delle Sorgenti di Emissioni in atmosfera (IRSE). Le sorgenti emissive incluse nell'Inventario sono classificate secondo la nomenclatura standard europea denominata SNAP '97 (Selected Nomenclature for Air Pollution). All'interno dell'Inventario vengono distinte tre diverse tipologie di emissioni:

(i) emissioni da sorgente di tipo diffuso, distribuite sul territorio;

ii) emissioni da sorgente di tipo puntuale, prodotte da sorgenti localizzabili geograficamente con precisione che emettono quantità di inquinanti superiori a determinate soglie e autorizzate alle emissioni in atmosfera con Autorizzazione Integrata Ambientale;

(iii) emissioni da sorgente di tipo lineare, prodotte da sorgenti assimilabili a linee come, ad esempio, le strade e le linee ferroviarie.

L'IRSE della Toscana è realizzato secondo gli standard indicati a livello nazionale dall'Istituto Superiore per la Prevenzione e Ricerca Ambientale (ISPRA), nonché seguendo le metodologie adottate a livello europeo (EMEP/EEA) ed è stato realizzato per sette edizioni relative agli anni 1995, 2000, 2003, 2005, 2007, 2010 e 2017.

Ogni aggiornamento del database dell'inventario prevede la revisione delle stime relative a tutti gli anni precedenti, al fine di rendere confrontabili i valori fra le diverse edizioni dell'IRSE, in maniera tale che le differenze riscontrabili tra gli anni non siano imputabili a diverse procedure di stima ma a effettivi cambiamenti avvenuti a livello di sorgenti emissive.

Qualora non siano presenti dati stimati con metodi coerenti con quelli utilizzati nelle annualità precedenti, l'aggiornamento dei dati relativi alle emissioni attraverso una stima dell'andamento delle determinanti che le hanno generate appare quindi fuorviante e non è in grado comunque di generare valori che siano in alcun modo confrontabili con quelli derivanti dalla realizzazione dell'IRSE per gli anni precedenti.

Inoltre, la metodologia di stima delle emissioni da sorgenti diffuse prevede che le emissioni, anche nei casi più semplici, siano stimate a partire da indicatori statistici dell'attività responsabile della produzione delle emissioni e da opportuni fattori di emissione:  $E_{ijk} = A_{ij} * F_{jk}$ , dove:

–  $E_{ijk}$  sono le emissioni dell'inquinante  $k$  dall'attività  $j$  nel comune  $i$ ;

–  $A_{ij}$  è il valore dell'attività  $j$  nel comune  $i$  (per esempio, per gli impianti termici, i consumi di combustibili);

–  $F_{jk}$  è il fattore di emissione dell'inquinante  $k$  dalla attività  $j$ , per unità di attività espresso in peso per unità di attività (ad es. nel caso dei consumi di combustibili in grammi per gigajoule).

Questo implica che per realizzare una eventuale stima dei valori delle emissioni atmosferiche da sorgenti diffuse occorrerebbe analizzare l'andamento di  $A_{ij}$ , che è possibile stimare, ma anche sull'andamento di  $F_{jk}$ , che invece richiede l'adozione di ipotesi. Le ipotesi che è necessario adottare nel caso di  $F_{jk}$  possono riguardare una sua variazione nel tempo o una sua invarianza. Nell'ipotesi di una sua invarianza o di un suo aumento si assumerebbe implicitamente che le emissioni per unità di valore dell'attività restano costanti nel tempo o aumentano; nell'ipotesi alternativa di una sua riduzione si assumerebbe al contrario che le emissioni per unità di valore dell'attività si riducono nel tempo.

L'esito dell'analisi di efficacia degli strumenti previsti dal POR sarebbe quindi predeterminato dalla arbitraria assunzione dell'ipotesi sull'andamento dei fattori di emissione per unità di attività, senza il conforto di alcuna rilevazione.

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021); per gli indicatori con fonte IRSE: RAA 2019 POR FESR Regione Toscana.

### 5.6.2.2 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di output

Nell'ambito di questo paragrafo vengono effettuate alcune valutazioni preliminari sull'efficacia degli interventi del Programma, osservando a livello di Priorità di Investimento il grado di raggiungimento dei target di realizzazione fissati al 2023 sulla base dell'avanzamento degli indicatori di output al 31 dicembre 2020.

#### Principali esiti della valutazione degli indicatori di output

Dal dettaglio dell'analisi dei singoli indicatori, per il quali si rimanda al paragrafo successivo, a livello di Priorità di Investimento emerge che, nel quadro attuale degli attuali interventi finanziati e delle previsioni fornite dai beneficiari, per le **Priorità di Investimento 4b) e 4c)**, ove non sorgano ostacoli attuativi attualmente non prevedibili, è possibile ipotizzare che gli obiettivi di output posti al 2023 potranno essere raggiunti. Le realizzazioni fisiche rilevate dagli interventi a supporto dell'efficientamento energetico degli immobili e dei processi produttivi delle imprese finanziati dalla **Priorità di Investimento 4b)** si mostrano – rispetto agli attuali target previsti dal POR – molto buone con il raggiungimento di tutti i valori obiettivo fissati ma, sotto il profilo dell'efficacia rispetto agli interventi inizialmente programmati, quelli riguardanti l'efficientamento dei sistemi produttivi hanno fatto rilevare risultati inferiori a quelli previsti, a livello di dettaglio nel DAR, per le singole Azioni/Sub-Azioni della PI. Invece, l'avanzamento degli interventi finalizzati all'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane **Priorità di Investimento 4e)** risulta ancora contenuto e, sebbene i valori previsionali

forniti dai beneficiari indichino valori esponenzialmente superiori ai valori obiettivo al 2023, ad oggi, qualsiasi valutazione sulla possibilità di centrare i target sarebbe prematura.

#### *Priorità di Investimento 4b)*

Le quantificazioni di alcuni indicatori evidenziano delle incoerenze da verificare meglio da parte dei responsabili regionali: per gli indicatori “IC 1 Numero di imprese che ricevono un sostegno” e “IC 2 Numero di imprese che ricevono sovvenzioni”, le quantificazioni utilizzate nel presente Rapporto riportano valori lievemente inferiori a quelli riportati nella RAA, probabilmente a causa, secondo il Valutatore, della inclusione nella RAA dei dati relativi ad un progetto che nei dati di monitoraggio forniti dalla Regione al Valutatore pur risultando revocato è incluso nel monitoraggio degli indicatori fisici; al contempo i dati di monitoraggio fisico non contengono un progetto che risulta presente nell’elenco dei progetti finanziati.

#### *Priorità di Investimento 4c)*

Sotto il profilo tecnico si evidenzia che i dati inerenti alle quantificazioni degli indicatori fisici non includono quelli relativi a 5 progetti che mentre sono inclusi nell’elenco dei progetti finanziati fornito dall’AdG al Valutatore, non sono presenti nei dati di monitoraggio fisico.

#### *Priorità di Investimento 4e)*

Gli indicatori IC 34 “Riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra” e “Riduzione delle emissioni di Nox”, presentano a livello di progetto alcune quantificazioni fornite dai beneficiari che, pur apparendo anomale, sono state confermate da parte dei responsabili regionali; i dati inerenti alle quantificazioni degli indicatori fisici non includono quelli relativi ad un progetto relativo alla rete di percorsi ciclopedonali nell’area della Piana Fiorentina che pur se incluso nell’elenco dei progetti finanziati fornito dall’AdG al Valutatore, non è presente nei dati di monitoraggio fisico.

Dalle analisi del **follow-up** rispetto alle osservazioni e ai suggerimenti forniti nella valutazione degli indicatori di output dei precedenti Rapporti di valutazione annuali di sorveglianza, si rileva che:

- IC 30, IC 32, IC 34, IS: è stata recepita la segnalazione del Valutatore circa la presenza, nei dati di monitoraggio fisico, di alcune quantificazioni a livello di progetto incoerenti;
- IC1, IC2: è stato accolto il suggerimento del Valutatore di allineare le modalità di quantificazione di tali indicatori a livello di PI secondo le linee guida comunitarie e quindi eliminando il conteggio multiplo delle imprese. Tuttavia, si segnala che nelle linee guida di monitoraggio fisico del POR per i Beneficiari e per i Responsabili di Azione, resta l’indicazione che l’eliminazione del conteggio multiplo va effettuata solo a livello di Programma. Si suggerisce l’allineamento delle linee guida alle modalità adottate di quantificazione degli indicatori nella RAA;
- IC3: è stata accolta la segnalazione del Valutatore circa l’erronea valorizzazione da parte dei progetti finanziati tramite sovvenzione a fondo perduto di tale indicatore, che rileva, invece, le imprese che ricevono un sostegno diverso dalle sovvenzioni;

#### ***Dettaglio della valutazione degli indicatori di output a livello di Priorità di Investimento***

Dalle quantificazioni degli indicatori di output per la **PI 4b)** inerenti ai 266 progetti finanziati per l’efficientamento energetico degli immobili e dei processi produttivi delle imprese si rileva che, per la quasi totalità degli indicatori, sono stati già raggiunti e superati i target fissati al 2023, rispetto sia ai valori previsionali delle operazioni selezionate, sia ai conseguimenti effettivi dei progetti realizzati.

Infatti, premettendo che nel corso del 2020 anche a seguito di una riduzione delle risorse della PI e della fuoriuscita del GP “*Sostegno ad investimenti produttivi di miglioramento ambientale ed abbattimento*

di emissioni di CO<sub>2</sub> nell'ambito di progetti di riconversione e riqualificazione produttiva del Polo siderurgico di Piombino" sono stati rivisti in diminuzione i target al 2023, per i due indicatori che rilevano il "Numero d'impresе che ricevono un sostegno" (IC 1) ed il "Numero di impresе che ricevono sovvenzioni" (IC 2), sia i valori previsionali sia quelli effettivi, con 255 impresе il target atteso (172 impresе) è pienamente soddisfatto (oltre il 148%). La PI ha centrato il target già alla fine del 2017 ed è migliorata ulteriormente nel biennio successivo.

Fermo restando questo risultato positivo, si ritiene opportuno porre in evidenza un aspetto inerente all'efficacia degli interventi rispetto alla programmazione iniziale anche al fine di una valutazione circa le nuove azioni da mettere in campo per la fase di programmazione 2021-2027; infatti se è vero che a livello di PI è stato ampiamente soddisfatto il target, va considerato che rispetto ai target specifici di Azione<sup>125</sup> mentre gli interventi inerenti all'efficientamento energetico negli immobili sede delle impresе hanno oltrepassato ampiamente il target previsto (233 progetti finanziati da 225 impresе uniche a fronte di un proprio target di 83 impresе), gli interventi di efficientamento energetico dei processi produttivi – pur a seguito di una importante deprogrammazione delle risorse inizialmente previste – hanno raggiunto appena un terzo del proprio target (90 impresе) con 33 progetti finanziati realizzati da 31 impresе uniche.

Tabella 40. *PI (4b) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC1 Numero d'impresе che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto		172	255	148,26%
Valore realizzato	impresе		255	148,26%
<b>IC 2 numero di impresе che ricevono sovvenzioni</b>				
Valore previsto		172	255	148,26%
Valore realizzato	impresе		255	148,26%
<b>IS Diminuzione del consumo annuale di energia primaria delle attività produttive</b>				
Valore previsto		3.187,26	7.840,80	246,00%
Valore realizzato	tep		7.123,28	223,49%
<b>IC34 Diminuzione annuale stimata dei gas ad effetto serra</b>				
Valore previsto		4.553,23	17.293,36	379,80%
Valore realizzato	teq CO <sub>2</sub>		13.935,79	306,06%
<b>IC 3 numero di impresе che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni</b>				
Valore previsto		44	-	0,00%
Valore realizzato	impresе		-	0,00%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020

Anche l'indicatore relativo alla "Diminuzione del consumo annuale di energia primaria delle attività produttive" (IS), migliora ulteriormente i valori effettivi del tutto positivi già rilevati a partire dal 2017, più che raddoppiando (223%) il target atteso per fine programmazione; viceversa, i valori previsionali, pur mantenendosi ampiamente superiori al valore obiettivo, fanno rilevare una lieve riduzione rispetto alla fine del 2019 per effetto di alcune revocche intervenute nel corso del 2020.

Si conferma comunque la necessità, a parere del Valutatore, di monitorare con regolarità l'eventuale evoluzione del tasso di mortalità dei progetti che, già a fine 2019 era salito al 16% circa dei progetti

<sup>125</sup> Delibera n 1267 del 15-09-2020 POR FESR 2014-2020. Approvazione del Documento di Attuazione Regionale (DAR) Versione n.6

originariamente finanziati a causa di revoche connesse principalmente a rinuncia da parte dei beneficiari, e che a fine 2020 si attesta al 22%. Questo suggerimento tiene conto anche dell'esperienza del POR FESR 2007-2013, nel quale questa tipologia di interventi, alla chiusura del Programma, presentava un tasso di mortalità pari al 26,9%.

L'indicatore IC 34, che misura la "Diminuzione annuale stimata dei gas ad effetto serra", il cui target finale da raggiungere, in relazione alla notevole deprogrammazione dell'Asse e in particolare della "fuoriuscita dal POR" del GP, è passato da 855 mila a 4.553 teq CO<sub>2</sub>, è stato anch'esso raggiunto e ampliamento superato sia nei valori previsionali (380%) sia in quelli realizzativi (306%).

Inoltre, sul piano tecnico, si evidenzia che i dati inerenti alle quantificazioni degli indicatori IS 29 "Diminuzione del consumo annuale di energia primaria delle attività produttive" e IC 34 "Diminuzione annuale stimata dei gas ad effetto serra" riportano valori lievemente inferiori a quelli indicati nella RAA; a parere del Valutatore, ciò è riconducibile al fatto che la RAA sembrerebbe includere 1 progetto che nei dati forniti al Valutatore, pur risultando revocato, è compreso nel monitoraggio degli indicatori fisici (l'ipotesi è confermata dallo scarto di un progetto rispetto ai dati di monitoraggio finanziario).

Infine, l'indicatore IC 3 "Numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni" non presenta alcun avanzamento. Il target di tale indicatore è stato fissato (e in occasione dell'ultima modifica del POR ridotto da 50 a 44 imprese) in quanto il POR, nell'ambito di questo indicatore, lascia aperta la possibilità di intervenire attraverso SF, ma sinora la Regione non ha fatto ricorso a Strumenti Finanziari per sostenere tali interventi.

Passando alla **PI 4c**), introdotta nel POR in occasione della modifica del 2016, si segnala che le quantificazioni dei target attesi per il 2023 di tutti gli indicatori di output associati a tale PI sono stati lievemente ridotti a seguito della deprogrammazione di una parte delle risorse del piano finanziario nel corso del 2020 (-3,9 Meuro circa).

Il quadro di avanzamento degli indicatori di output per gli interventi per la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche/uso pubblico fa rilevare un notevole scostamento tra i valori previsionali forniti dai beneficiari (per effetto delle quantificazioni previste dai progetti ammessi a finanziamento) ed i valori realizzativi; tale scarto dipende dal fatto che i primi interventi sono stati ammessi a finanziamento solo a partire da novembre 2018, sono stati poi interessati da notevoli ritardi attuativi e dunque, ad oggi, sono in fase di maturazione le prime realizzazioni effettive.

Tabella 41. **PI (4c) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output**

Indicatore (Nota 1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 32 Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici</b>				
Valore previsto	kWh/ anno	14.062.500,03	30.041.281,08	213,63%
Valore realizzato			2.837.926,38	20,18%
<b>IC 30 Capacità addizionale di produzione di energia da fonti rinnovabili</b>				
Valore previsto	MW	5,81	6,83	117,56%
Valore realizzato			0,04	0,69%
<b>IC 34 Riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra</b>				
Valore previsto	teq CO <sub>2</sub>	3.281,25	7.766,60	236,70%
Valore realizzato			236,61	7,21%
(Nota 1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]				

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020

Circoscrivendo, dunque, la valutazione ai soli valori previsionali, si rileva che per tutti gli indicatori le previsioni fornite dai beneficiari dei progetti selezionati evidenziano quantificazioni ampiamente superiori ai valori target al 2023.

Per l'indicatore che misura la "Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici (IC32) le quantificazioni previsionali, con oltre 30 milioni di kWh/ anno, superano ampiamente il valore obiettivo finale (14 milioni di kWh/anno). Un risultato atteso conseguente all'importante contributo derivante da 2 progetti realizzati da Aziende Ospedaliere che, insieme, dovrebbero realizzare 12,4 milioni di kWh/anno, cioè oltre il 40% del valore previsionale complessivo dell'indicatore.

Anche l'indicatore IC 34, che misura la "Riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra", evidenzia valori forniti dai beneficiari (7.766,60 teq CO<sub>2</sub>) pari ad oltre il doppio del valore obiettivo (3.281,25 teq CO<sub>2</sub>) ed il contributo più rilevante a tale valore atteso (3.851,7 dei 7.766,60 teq CO<sub>2</sub>) è riconducibile a tre interventi realizzati da Aziende Ospedaliere.

Nel caso dell'indicatore IC 30, che misura la "Capacità addizionale di produzione di energia da fonti rinnovabili", il target di 5,8 MW fissato per fine periodo, a seguito delle ultime riprogrammazioni intercorse, appare finalmente congruo rispetto alle finalità di produzione di energia da fonti rinnovabili, intese solo come elemento ad integrazione dell'efficientamento energetico e nei limiti dell'autoconsumo indicate dai Regolamenti e dall'Accordo di Partenariato Italia, nonché rispetto alle previsioni dei beneficiari. Un aspetto di cui tener conto riguarda il fatto che i valori previsionali forniti dai beneficiari (6,83 MW) afferiscono per la quasi totalità (6,5 MW) ad un unico intervento riguardante l'Accordo di programma, per interventi di efficientamento energetico della Casa circondariale "Sollicciano" e della casa Circondariale "Mario Gozzini" di Firenze. Conseguentemente, ai fini del raggiungimento di fine periodo del valore obiettivo previsto è importante sorvegliare l'effettiva realizzazione di tale intervento.

Infine, sotto il profilo tecnico, si evidenzia che i dati inerenti alle quantificazioni degli indicatori fisici non includono quelli relativi a 5 progetti inclusi nell'elenco dei progetti finanziati fornito dall'AdG al Valutatore, ma non presenti nei dati di monitoraggio fisico.

In merito all'avanzamento degli indicatori di output relativi alla **PI 4e**), le quantificazioni dei target attesi per il 2023 degli indicatori di output associati a tale PI sono stati aggiornati in riduzione a seguito della deprogrammazione di una parte delle risorse del piano finanziario della PI. In tale occasione è stato anche eliminato l'indicatore "IC 15 - Lunghezza totale delle linee tranviarie e metropolitane nuove o migliorate" associato esclusivamente al GP "*Interventi per il miglioramento della mobilità collettiva nell'Area metropolitana fiorentina*" fuoriuscito dal POR.

Sulla base delle quantificazioni aggiornate al 2020 si rileva che, fatta eccezione per l'indicatore inerente all'Unità di beni acquistati, i valori previsionali forniti dai beneficiari ammessi a finanziamento presentano quantificazioni che superano ampiamente i target obiettivo al 2023.

Tabella 42. **PI (4e) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output**

Indicatore (Nota 1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 34 Riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra</b>				
Valore previsto	Tonnellate equivalenti CO <sub>2</sub>	1.411,91	24.812,31	1757,36%
Valore realizzato			2.511,91	177,91%
<b>Riduzione delle emissioni di PM10</b>				
Valore previsto	tonnellate anno	0,24	24,20	10083,33%
Valore realizzato			0,08	33,33%
<b>Riduzione delle emissioni di NOx</b>				

Indicatore (Nota 1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
Valore previsto	tonnellate anno	3,63	135,52	3733,33%
Valore realizzato			1,75	48,21%
<b>Superficie oggetto di intervento (CUP)</b>				
Valore previsto	mq	3.885,05	23.590,00	607,20%
Valore realizzato			0,00	0,00%
<b>IS Estensione in lunghezza (CUP) (piste ciclabili)</b>				
Valore previsto	Km	28,31	145,78	514,94%
Valore realizzato			14,85	52,45%
<b>Unità di beni acquistati</b>				
Valore previsto	Numero	15	0,00	0,00%
Valore realizzato			0,00	0,00%

(Nota 1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Dal lato dei conseguimenti effettivi, le Azioni afferenti a tale PI presentano un avanzamento degli interventi ancora piuttosto contenuto sotto il profilo dell’attuazione finanziaria e procedurale; tuttavia, alcuni indicatori fisici mostrano avanzamenti più evoluti.

Infine, l’indicatore che misura le “Unità di beni acquistati”, è attualmente associato all’Azione 4.6.2, le cui risorse sono state interamente deprogrammate e, conseguentemente, non presenta alcun avanzamento. Sotto il profilo tecnico, si evidenzia che dati inerenti alle quantificazioni degli indicatori fisici non includono quelli relativi ad 1 progetto relativo alla rete di percorsi ciclopedonali nell’area della Piana Fiorentina che, pur essendo incluso nell’elenco dei progetti finanziati fornito al Valutatore, non è presente nei dati di monitoraggio fisico.

## 5.7 Asse 5 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse

Nel corso del 2020, l'Asse 5 è stato interessato da due modifiche in termini sia di risorse finanziarie sia di tipologia di interventi da sostenere, che hanno portato da un lato ad una riduzione del budget di circa 10,7 Meuro rispetto alla dotazione disponibile a fine 2019 (passando quindi da quasi 30 Meuro agli attuali 19 Meuro), e dall'altro lato alla "fuoriuscita" dal POR degli interventi finalizzati alla messa in rete del patrimonio culturale e delle azioni di sostegno alla diffusione della conoscenza e fruizione del patrimonio culturale, con un azzeramento delle risorse finanziarie dell'Azione 6.7.2 che non è stata deprogrammata ma è rimasta a budget zero nel Programma.

Le risorse deprogrammate dall'Asse sono state destinate in parte (circa 1,4 Meuro nella modifica di maggio 2020 del POR) a favore dell'Asse 3 per l'introduzione della nuova PI 3d ed in particolare dell'OS/RA 3.6 "Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura", e per la parte rimanente (circa 9,4 Meuro nella modifica di luglio 2020) a favore di del POR FSE 2014-2020 della Toscana per la copertura di costi relativi ad interventi in risposta all'emergenza sanitaria da Covid-19.

### Quadro logico delle azioni dell'Asse 5. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse

#### risorse

Priorità d'investimento	Risultato Atteso	Azione	Meuro	%
6c) Conservando, proteggendo, promuovendo e sviluppando il patrimonio naturale e culturale	6.7 Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	6.7.1. Promozione e valorizzazione della rete dei grandi attrattori culturali museali 6.7.2. Qualificazione dei servizi a supporto della fruizione del patrimonio culturale	19,0 0,0	100,0 0,0
<b>TOTALE ASSE 5</b>			<b>19,0</b>	<b>100,0</b>

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Si tratta di modifiche che, a parere del Valutatore, intervengono in modo significativo su quello che era l'assetto strategico iniziale del POR e gli obiettivi specifici dell'Asse che dal punto di vista descrittivo è rimasto invariato. Infatti, per quanto gli interventi previsti dall'Azione 6.7.2 siano rimasti sotto il profilo "formale" nell'ambito della descrizione dell'Asse, le risorse finanziarie programmate sono state azzerate ed i progetti originariamente previsti sono fuoriusciti dal POR FESR per essere finanziati con le risorse del FSC in attuazione dell'Accordo di Programma tra la Regione Toscana e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per il Sud e la Coesione territoriale<sup>126</sup>. A questo riguardo va considerato che, nonostante gli interventi dell'Azione 6.7.2 disponessero di una quota minoritaria delle risorse dell'Asse (circa l'11%), essi erano alla base dell'obiettivo strategico assunto dall'Asse di realizzare attività trasversali ai progetti tematici individuati nell'ambito dell'altra Azione 6.7.1 programmata al fine di superare la frammentarietà degli interventi e con l'obiettivo di migliorare, attraverso la messa a regime di un sistema integrato di risorse e competenze territoriali, le condizioni di

<sup>126</sup> Accordo per la Riprogrammazione dei Programmi Operativi, ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del Decreto-Legge 34/2020.

offerta e fruizione del patrimonio culturale strategico. Ora, se si focalizza la valutazione sul POR FESR come è necessario fare in questa sede, non si può che constatare che la strategia iniziale dell'Asse 5 per la valorizzazione del patrimonio culturale di fatto risulta sostanzialmente mutata; mentre, in un'ottica valutativa più ampia che includa anche gli interventi deprogrammati dell'Asse che dovrebbero essere realizzati con le risorse del FSC (sostanzialmente la costituzione di un sistema informativo online dei grandi attrattori museali e della relativa rete tematica per consentire la conoscenza dei patrimoni e dei servizi dei singoli musei, parchi culturali ed aree archeologiche di diversa appartenenza), gli esiti di una valutazione integrata che comprenda i diversi strumenti di intervento attivati a livello regionale potranno essere differenti.

Nella configurazione strategica assunta dall'Asse 5 alla fine del 2020, per dare attuazione all'OT 6, le risorse programmate sono totalmente destinate allo sviluppo di 5 grandi Attrattori Culturali, individuati direttamente nel POR, al fine di creare una rete tra i principali poli di attrazione culturale regionale e realtà "minori" ma con alto potenziale di sviluppo all'interno di tematismi omogenei, anche innovando l'offerta di servizi legati alla loro fruizione. Questo anche in coerenza con la "Strategia di Ricerca e Innovazione per la Smart Specialisation in Toscana" che peraltro nella verifica e revisione intervenuta nel 2018<sup>127</sup>, ha individuato tra gli ambiti applicativi anche quello della "Cultura e Beni Culturali".

### *5.7.1 Quadro di attuazione finanziario e procedurale*

La **capacità di utilizzo delle risorse** da parte dell'Asse, con 26,4 Meuro di costo ammissibile totale delle operazioni selezionate, risulta superiore (quasi 140%) al totale delle risorse programmate del piano finanziario (19,0 Meuro). Le risorse del contributo pubblico concesso ai beneficiari per la realizzazione degli interventi finanziati, invece, attualmente ammontano a circa 18,5 Meuro, pari a circa il 97% della disponibilità finanziaria complessiva dell'Asse 5.

L'ammontare complessivo del costo ammissibile totale delle operazioni finanziate ammonta a 23 progetti (ricongiungibili a 10 operazioni) dell'Azione 6.7.1, i quali sono stati selezionati attraverso procedure negoziali, sulla base di Accordi di Programma stipulati tra la Regione ed i beneficiari, per ciascuno dei 5 tematismi individuati dal POR.

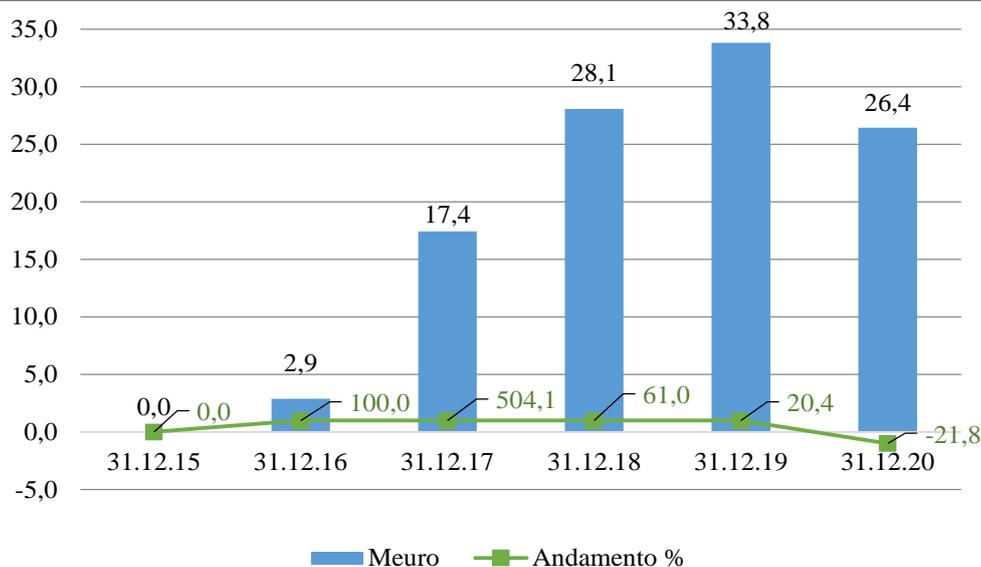
La valutazione dell'avanzamento procedurale dell'Asse alla fine del 2020 evidenzia come le procedure di ammissione a finanziamento degli interventi si siano concentrate nel triennio 2017-2019 a seguito del perfezionamento della gran parte degli Accordi di Programma e dei relativi Accordi Integrativi. Sebbene le aree tematiche su cui intervenire fossero state già individuate nel POR inizialmente approvato dalla Commissione e l'Azione sia stata avviata nell'ambito della c.d. "gestione in anticipazione", rispetto alla tempistica osservata per gli altri Assi "ordinari" del POR, l'Asse 5 fa registrare (unitamente all'Asse 6 Urbano) uno slittamento di circa 2 anni nell'ammissione a finanziamento dei primi interventi. Si tratta di una tempistica, simile a quella evidenziata dall'Asse 6 – Urbano, connessa alle specifiche procedure adottate che prevedono che la definizione del finanziamento avvenga attraverso la stipula dell'Accordo di Programma, e che richiedono tempi necessariamente più lunghi.

Nel corso del 2020, l'ammontare delle risorse assegnate registra un decremento del costo ammissibile totale rispetto a fine 2019, passando da circa 34 Meuro a poco più di 26 Meuro, per l'effetto combinato da una parte della deprogrammazione di un intervento inizialmente finanziato nell'ambito del tematismo "Il Rinascimento in Toscana: Ville e giardini medicei" (circa 7,9 Meuro), trasferito sul programma del FSC, e dall'altra dall'ammissione a finanziamento di un nuovo intervento (circa 0,5 Meuro) riguardante lo stesso ambito tematico, con conseguente aggiornamento del relativo Accordo di Programma.

---

<sup>127</sup> La Regione Toscana ha approvato con Delibera di GR n. 204/2019 l'aggiornamento di medio periodo della Strategia di ricerca e innovazione per la Smart Specialisation (RIS3).

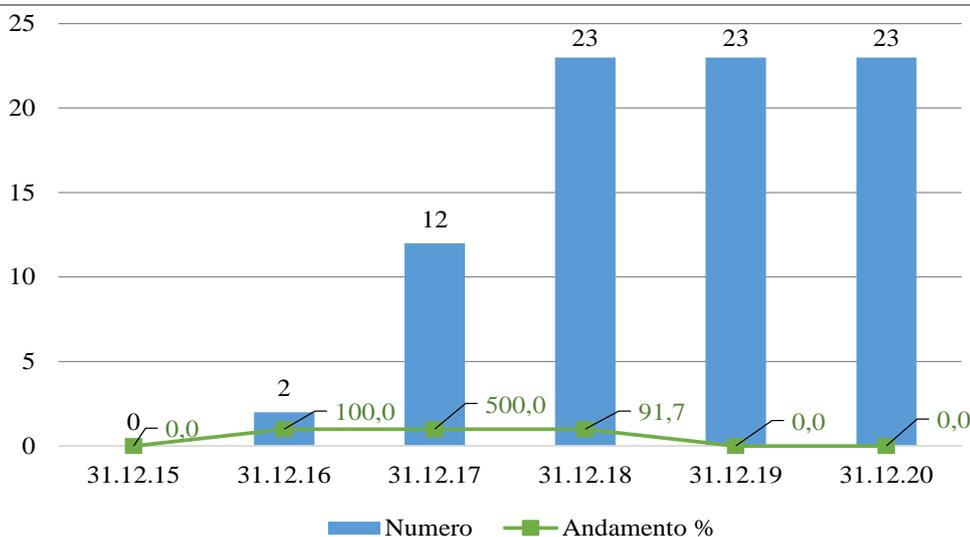
**Grafico 9. Costo ammissibile totale operazioni selezionate al 31/12/2020 (Meuro)**



Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Alla fine del 2020, quale conseguenza delle modifiche analizzate al paragrafo precedente, si riscontra un'invarianza nel numero di progetti finanziati (23), a fronte della riduzione del costo totale ammissibile dei progetti selezionati.

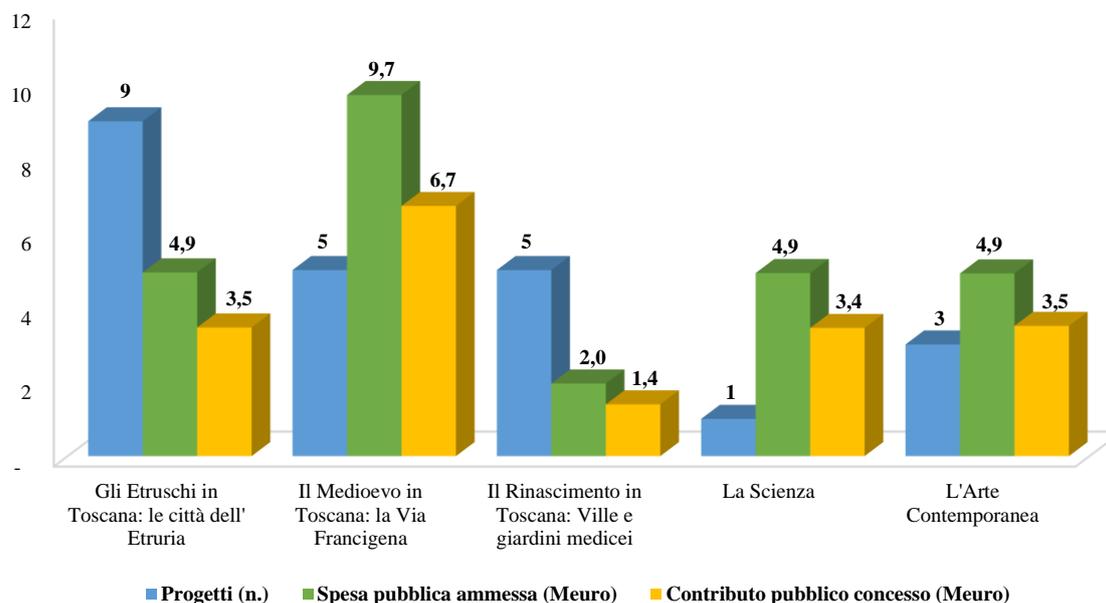
**Grafico 10. Progetti finanziati dal POR al 31/12/2020**



Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Rispetto ai cinque temi culturali a cui afferiscono i 23 progetti finanziati, se alla fine del 2019 il costo totale ammissibile ed i contributi pubblici concessi erano concentrati (56%, pari a circa 19 Meuro) sugli interventi riguardanti i due tematismi “Il Rinascimento in Toscana: Ville e giardini medicei” ed “Il Medioevo in Toscana: la Via Francigena”, nel 2020 emerge una diversa concentrazione delle risorse. Infatti, per l'effetto combinato del progetto fuoriuscito dal POR e del nuovo progetto finanziato riguardanti il tematismo “Il Rinascimento in Toscana: Ville e giardini medicei”, descritti in precedenza, alla fine del 2020 il costo ammissibile totale dell'Asse ed i contributi pubblici concessi si concentrano sul tematismo “Il Medioevo in Toscana: la Via Francigena” (circa 37%).

**Grafico 11. I Progetti Tematici ammessi a finanziamento al 31.12.2020**



*Nostre elaborazioni su di monitoraggio regionali al 31.12.2020 ed atti amministrativi regionali*

Alla fine del 2020, l'attuazione dell'Asse, e quindi dell'unica Azione programmata dotata di risorse finanziarie (6.7.1), mostra un **avanzamento finanziario** ancora modesto. Infatti: (i) la **capacità di impegno delle risorse**, attestandosi a circa il 24,7% del costo ammissibile totale delle operazioni selezionate (26,4 Meuro), risulta ancora lontano dall'avanzamento medio espresso dal POR (circa 77,5%) ed anche da quello medio evidenziato dall'insieme degli interventi infrastrutturali finanziati dal Programma (circa 38%). In effetti, seppur in termini percentuali la capacità di impegno è cresciuta dal 21% circa di fine 2019 all'attuale quasi 25%, in valore assoluto gli impegni si sono ridotti 0,65 Meuro e l'indice è cresciuto per effetto della riduzione del costo totale ammissibile complessivo degli interventi finanziati; (ii) l'**efficienza realizzativa** degli interventi fa registrare una riduzione passando dal 19,3% circa del costo totale ammissibile di fine 2019 al 17% circa di fine 2020 per effetto di una più consistente riduzione dei pagamenti ammessi (circa 2 Meuro rispetto all'anno precedente) anche a causa della fuoriuscita di un intervento dall'Asse. Anche questo indicatore, dunque, si conferma ancora piuttosto distante dalla media del POR (46,2%), anche se più vicino alla media espressa dall'insieme degli interventi infrastrutturali del Programma (circa 20%); (iii) la **capacità di certificazione** presenta un avanzamento sostanzialmente equivalente (poco meno del 17% circa del costo totale ammissibile) alla capacità realizzativa, frutto di una spesa certificata dall'Amministrazione regionale alla Commissione Europea quasi di pari importo.

**Tabella 43. Stato di avanzamento finanziario dell'Asse 5**

Azione	a Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	b Impegni ammessi (b/a %)	c Pagamenti ammessi (c/a %)	d Spesa pubblica certificata (d/a %)
6.7.1. Promozione e valorizzazione della rete dei grandi attrattori culturali museali	26.426.811	24,7%	17,0%	16,7%
6.7.2. Qualificazione dei servizi a supporto della fruizione del patrimonio culturale	0	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Asse</b>	<b>26.426.811</b>	<b>24,7%</b>	<b>17,0%</b>	<b>16,7%</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio e di certificazione del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

La **performance finanziaria** complessiva dell'Asse, a tre anni dalla scadenza dei termini di ammissibilità della spesa per il Programma, continua a risultare ancora piuttosto contenuta. Riguardo alla lentezza che emerge nell'avanzamento dei principali indicatori finanziari dell'Asse, a parere del Valutatore potrebbero concorrere alcuni fattori. A partire da elementi di carattere generale, come ad esempio la natura infrastrutturale degli interventi finanziati, che nel caso dell'Asse generalmente sono caratterizzati da una più lenta capacità di spesa nella fase iniziale prevedendo in diversi casi modalità di realizzazione delle opere in fasi sequenziali, soprattutto in relazione alle opere di allestimento e non di rado anche da ritardi dovuti a richieste di adeguamenti da parte delle Soprintendenze; ma, soprattutto, da fattori specifici come alcune problematiche riguardanti il mancato aggiornamento dei dati di attuazione degli interventi da parte dei beneficiari per difficoltà di utilizzo del SIUF del POR recentemente evidenziate<sup>128</sup>, che rallentano le procedure e la presentazione della rendicontazione della spesa che, quindi, nei fatti potrebbe rivelarsi più avanzata rispetto a quanto emerge dagli indicatori finanziari.

Un aspetto positivo da evidenziare, invece, è che i ritardi di attuazione della spesa non sembrano essere stati particolarmente influenzati dalle chiusure e dalle restrizioni connesse alla pandemia Covid-19, considerato che i cantieri aperti per la realizzazione degli interventi sono comunque andati avanti adeguandosi alle nuove prescrizioni adottate dal Governo<sup>129</sup>. Tuttavia, trattandosi di progetti complessi – che va ricordato nei precedenti periodi di programmazione del FESR Toscana interventi simili hanno sempre assicurato il pieno utilizzo delle risorse – a parere del Valutatore resta necessario assicurare uno stretto monitoraggio da parte dei responsabili regionali degli interventi, al fine di garantire il pieno utilizzo delle risorse nei tempi previsti dal Programma.

Anche l'analisi dello stato di avanzamento procedurale dell'Azione dell'Asse, sviluppata sia sulla base della distribuzione dei progetti finanziati e del relativo costo ammissibile totale in 5 classi di spesa, definite considerando lo stato di avanzamento dei pagamenti dei beneficiari a dicembre 2020, sia su un confronto dei dati dei cronoprogrammi di spesa dei singoli interventi previsti dai singoli Accordi di Programma<sup>130</sup> vigenti a fine 2020 e disponibili sul BURT, e lo stato di avanzamento attuale degli interventi, conferma la lentezza attuativa appena evidenziata.

Tabella 44. *Progetti finanziati e Costo ammissibile totale classificati per Classi di Spesa (pagamenti ammessi)*

Azioni	Classi di spesa		0-5	6-25	26-50	51-85	86-100	Totale
6.7.1	Costo ammissibile	€	17.111.174	900.000	4.771.214	0	3.644.423	26.426.811
		%	64,7	3,4	18,1	0,0	13,8	100,0
	Progetti finanziati	n	19	1	1	0	2	23
%		82,6	4,3	4,3	0,0	8,7	100,0	
6.7.2	Costo ammissibile	€	0	0	0	0	0	0
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Progetti finanziati	n	0	0	0	0	0	0
%		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ASSE 5	Costo ammissibile	€	17.111.174	900.000	4.771.214	0	3.644.423	26.426.811
		%	64,7	3,4	18,1	0,0	13,8	100,0
	Progetti finanziati	n	19	1	1	0	2	23
%		82,6	4,3	4,3	0,0	8,7	100,0	

Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020

<sup>128</sup> Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020.

<sup>129</sup> Ecoter srl – Resco scrl. Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19. Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - Anno 2021; giugno 2021.

<sup>130</sup> Per gli interventi realizzati dall'Azione 6.7.1 gli Accordi di Programma (e relativi Atti Integrativi) approvati con Decreto del Presidente della G.R. prevedono un cronoprogramma di attuazione della spesa.

Infatti, dall'analisi dello stato di attuazione per classe di spesa, considerando anche la riduzione del costo totale ammissibile delle operazioni intervenuta nel 2020, e fatta eccezione per la classe di spesa intermedia (>25-50%), emerge sostanzialmente una situazione invariata rispetto alla fine del 2019.

In particolare, nella prima classe di spesa (0-5%) si colloca l'82,6% dei progetti finanziati dall'Azione 6.7.1 e quasi i due terzi del costo totale ammissibile dell'Asse (64,7%). Per la totalità dei progetti collocati in questa prima classe di spesa, l'avvio dell'esecuzione dei lavori è previsto, secondo i dati di monitoraggio procedurale regionale, al più tardi entro l'inizio del quarto trimestre del 2019. A fine 2020, sempre secondo tali dati, l'esecuzione delle opere risulta avviata soltanto per la metà di tali interventi (4 dei quali risulterebbero aver completato i lavori, ma non in tutti i casi ancora il collaudo) che, nell'insieme, non registrano ancora alcun pagamento nel sistema di monitoraggio regionale, mentre i relativi cronoprogrammi di spesa inclusi negli Accordi di Programma prevedevano un ammontare di risorse rendicontate per la fine del 2020 di circa 17 Meuro.

Le due classi di spesa >5-25% e >85-100% confermano la situazione presentata a fine 2019 sia in termini di progetti che di costo totale ammissibile dell'Azione, non evidenziando alcun mutamento; mentre, per la classe di spesa intermedia (>25-50%), a seguito della fuoriuscita dal POR di un progetto di dimensioni finanziarie rilevanti (oltre 7 Meuro), si riscontra una riduzione sia del costo totale ammissibile (il 18% di quello complessivo dell'Asse, rispetto al 37% di fine 2019), sia del numero di progetti (il 4% dell'Asse invece dell'8,7% di fine 2019).

In conclusione, una valutazione integrata dell'Asse 5 che tiene conto sia degli indicatori finanziari e procedurali fin qui analizzati, ma anche degli indicatori fisici (esaminati in dettaglio nei paragrafi seguenti), consente di constatare che: (i) secondo i dati di monitoraggio fisico l'attuazione di diversi interventi finanziati appare più avanzata di quella che emerge dai dati finanziari e procedurali (diversi interventi che contribuiscono a valorizzare i dati fisico-realizzativi presentano un avanzamento finanziario nullo nel sistema di monitoraggio regionale sia in termini di impegni che di pagamenti); (ii) dall'analisi documentale disponibile degli interventi finanziati emerge che essi sono articolati, nella maggioranza dei casi, in più lotti, spesso costituiti da diverse tipologie di attività (opere, arredi, forniture) che, per loro natura, sono realizzati in modo sequenziale e non in parallelo; (iii) secondo le informazioni fornite dai responsabili di Azione, diversi interventi sembrano presentare un'attuazione più avanzata anche sotto il profilo della spesa rispetto a quanto emerge invece dai dati di monitoraggio del Programma<sup>131</sup>.

## ***5.7.2 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output***

### ***5.7.2.1 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di risultato***

#### ***Principali esiti della valutazione degli indicatori di risultato***

Non sono ancora disponibili le quantificazioni dell'unico indicatore di risultato associato all'OS/RA 6.7 che dunque non si mostra in grado di restituire appieno gli effetti a livello regionale del contributo del POR alle policy attivate, nonché gli effetti derivanti dalle restrizioni nella fruizione dei beni culturali connesse all'emergenza sanitaria che hanno caratterizzato quasi interamente l'annualità 2020.

#### ***Dettaglio della valutazione degli indicatori di risultato a livello di Priorità di Investimento***

I dati aggiornati dell'unico indicatore di risultato selezionato dal POR per la Priorità di Investimento 6c) si riferiscono al 2019, anno in cui si sono cominciati a rilevare alcuni iniziali esiti realizzativi dei progetti

<sup>131</sup> Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020

finanziati dal POR, che dunque possono aver cominciato a fornire il loro primo contributo all'evoluzione dell'indicatore considerato che rileva la dinamica a livello regionale.

L'evoluzione dell'indicatore nel periodo 2015-2019 evidenzia un andamento caratterizzato da alternanze di crescita e decrescita, con una non trascurabile riduzione nell'ultimo biennio per il quale i valori sono disponibili, passando da 42,75 mila visitatori negli istituti statali e non statali per istituto nel 2018 (anno in cui ci si avvicinava al valore obiettivo di 42,95 mila visitatori) ai 41,54 mila visitatori al 2019. L'indice di domanda culturale del patrimonio statale e non statale a fine 2019, nonostante si allontani dal valore obiettivo al 2023 del POR, continua a mostrarsi ancora molto superiore al dato nazionale (26,63 mila visitatori negli istituti di antichità e d'arte statali e non statali per istituto) e di quello medio delle regioni più sviluppate (28,88). Ovviamente le quantificazioni dell'indicatore per il 2020 evidenzieranno l'impatto su tale indice degli effetti della pandemia di Covid 19 e delle conseguenti misure di sicurezza che hanno investito il settore della cultura. Infatti, come rilevato da Irpet<sup>132</sup>, l'impatto della pandemia "è stato severo, oltre che sull'ammontare delle ore lavorate, anche sulla numerosità dei posti di lavoro stagionali e temporanei. In Toscana si sono persi complessivamente nel 2020 oltre 900 addetti culturali, di cui 740 per lo spettacolo, 130 nei musei e 40 nelle biblioteche. Una contrazione che ha colpito soprattutto i lavoratori più giovani. Le uniche imprese culturali che non solo non hanno risentito del Covid-19, ma hanno visto crescere sensibilmente il fatturato, sono le grandi piattaforme di vendita di beni, servizi e contenuti online, come Netflix e Amazon Prime. Le stesse piattaforme hanno in gran parte beneficiato anche della crescita del mercato del libro, che nel 2020 ha segnato un +2,4% delle vendite."

Tabella 45. **PI (6c) Obiettivo Specifico: RA 6.7 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

ID Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA671 Numero di visitatori negli istituti statali e non statali per istituto (in migliaia)	Migliaia di visitatori	41,67	2011	42,95	nd	41,59	nd	41,07	42,75	41,54	(1)

nd=non disponibile

(1) Ultimo dato disponibile 2019.

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

### 5.7.2.2 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di output

#### Principali esiti della valutazione degli indicatori di output

Le realizzazioni fisiche rilevate dagli interventi volti alla promozione e alla valorizzazione della rete dei grandi attrattori culturali museali a livello complessivo della PI, si mostrano – rispetto agli attuali target previsti dal POR e nonostante che l'attuazione procedurale e finanziaria sulla base dei dati di monitoraggio regionale si trovi ancora nella fase iniziale – molto buoni con il superamento a tre anni dalla chiusura del Programma di tutti i valori obiettivo fissati.

Riguardo, invece, agli interventi per la costituzione di un sistema informativo online dei grandi attrattori museali e della relativa rete tematica per consentire la conoscenza dei patrimoni e dei servizi dei singoli musei, parchi culturali ed aree archeologiche di diversa appartenenza, a seguito della deprogrammazione delle risorse finanziarie, i target confermati nel POR approvato nel 2020, sulla base dell'attuale stato di attuazione, non appaiono conseguibili.

<sup>132</sup> NOTA 1/2021. 19 marzo 2021 Un Anno di Pandemia. Impatti e strategie per la ripartenza. In Note brevi, Note periodiche, Osservatorio Regionale della Cultura

Sotto il profilo tecnico, il Valutatore ritiene opportuno segnalare i seguenti aspetti:

- IC 9: (i) come già segnalato nei precedenti Rapporti di Valutazione connessi alla Sorveglianza, è ipotizzabile che il valore obiettivo al 2023 possa essere stato stimato in fase ex ante in misura piuttosto prudentiale, assumendo un’ipotesi di crescita annua del 5% rispetto ai dati ISTAT al 2011 che, come mostrano invece gli indicatori di output connessi alle realizzazioni effettive, si configura come parametro sottostimato; (ii) le quantificazioni presenti a livello di progetto sembrerebbero evidenziare delle anomalie, con particolare riguardo ai casi in cui più progetti fanno riferimento allo stesso bene culturale, che si suggerisce di verificare da parte dei Responsabili regionali;
- Superficie oggetto di intervento: le quantificazioni presenti a livello di progetto sembrerebbero evidenziare delle anomalie, con particolare riguardo ai casi in cui più progetti fanno riferimento allo stesso bene culturale, che si suggerisce di verificare da parte dei Responsabili regionali.

Il follow-up rispetto alle osservazioni e suggerimenti forniti nella valutazione degli indicatori di output dei precedenti Rapporti di valutazione annuali per la sorveglianza, fa rilevare che per l’indicatore “Superficie oggetto di intervento”, è stato accolto il suggerimento del Valutatore in relazione alle quantificazioni riportate nella RAA per i valori previsionali al 2018 che non trovavano riscontro nei dati di avanzamento fisico a livello di progetto presenti nel monitoraggio regionale.

#### **Dettaglio della valutazione degli indicatori di output a livello di Priorità di Investimento**

L’attuazione fisica della PI 6c), l’unica che si attua nell’Asse, è valutata sulla base delle quantificazioni degli indicatori di output dei 23 progetti finanziati alla fine del 2020, rispetto alle quali è possibile esprimere alcune valutazioni preliminari, in relazione al grado di raggiungimento dei target di realizzazione fissati al 2023.

Innanzitutto, va considerato che solo 2 dei 3 indicatori adottati sono valorizzabili, in quanto l’indicatore afferente ai “servizi attivati” a supporto della fruizione del patrimonio culturale non esprime valori quantificati essendo stata deprogrammata la relativa Azione 6.7.2 del POR.

Tabella 46. **PI (6c) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output**

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>Superficie oggetto di intervento (CUP)</b>				
Valore previsto			255.677,47	2367,38%
Valore realizzato	mq	10.800	37.989,00	351,75%
<b>Numero di servizi attivati (Progettazione e realizzazione di servizi - CUP)</b>				
Valore previsto			0,00	0,00%
Valore realizzato	numero	5	0,00	0,00%
<b>IC 9 Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio naturale e culturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno</b>				
Valore previsto			476.200,27	2283,93%
Valore realizzato	visite / anno	20.850	406.609,00	1950,16%

(Nota 1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Inoltre, per i due indicatori di output collegati all’Azione 6.7.1 (“Superficie oggetto di intervento” e IC 9 “Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio naturale e culturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno”), si prospetta un bilancio del tutto positivo, sia in termini di valori previsionali delle operazioni selezionate forniti dai beneficiari, sia rispetto ai conseguimenti effettivi delle operazioni

realizzate che, in entrambi i casi, sulla base dei dati di monitoraggio fisico, risultano aver già superato abbondantemente i target fissati al 2023.

Le realizzazioni conseguite a fine 2020, nonostante l'avanzamento finanziario e procedurale che i dati di monitoraggio segnalano come ancora molto contenuto, sono infatti riconducibili esclusivamente a 8 dei 23 progetti finanziati il quali anche per effetto di una realizzazione per lotti contribuiscono progressivamente alla valorizzazione delle quantificazioni effettive, pur non essendo pervenuti alla conclusione complessiva degli interventi. Infatti:

- l'indicatore IC 9, che misura la “Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio naturale e culturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno”, si attesta, anche con riferimento ai soli valori di conseguimento effettivo (oltre 406 mila visite/anno), su un valore esponenzialmente superiore al target al 2023 (poco meno di 21 mila visite/anno). I valori realizzati a fine 2020 rappresentano un risultato riconducibile per oltre la metà agli interventi realizzati nell'ambito del progetto tematico “L'Arte Contemporanea”, con l'intervento sul Centro per l'Arte Contemporanea Luigi Pecci che consegue risultati notevolmente migliori (oltre 180 mila visitatori) rispetto a quelli previsti in fase di ammissione a finanziamento (circa 21 mila visitatori). Per tale indicatore, come già segnalato nei precedenti Rapporti di Valutazione connessi alla Sorveglianza, inoltre, è ipotizzabile che il valore obiettivo al 2023 possa essere stato stimato in fase ex ante in misura piuttosto prudentiale, assumendo un'ipotesi di crescita annua del 5% rispetto ai dati ISTAT al 2011;
- l'indicatore “Superficie oggetto di intervento”, che rispetto alla fine del 2019 mostra +5,6 mila mq conseguiti di superficie oggetto di intervento, raggiunge complessivamente quasi 38 mila mq di valore realizzato, pari ad oltre il triplo del valore al 2023 (10,8 mila mq). Anche per questo indicatore, il maggior contributo all'avanzamento del “valore realizzato” è riconducibile agli interventi inerenti al Progetto di Area Tematica “L'Arte Contemporanea” (60% del conseguimento totale al 2020), ed in particolare all'intervento sul Centro per l'Arte Contemporanea Luigi Pecci.

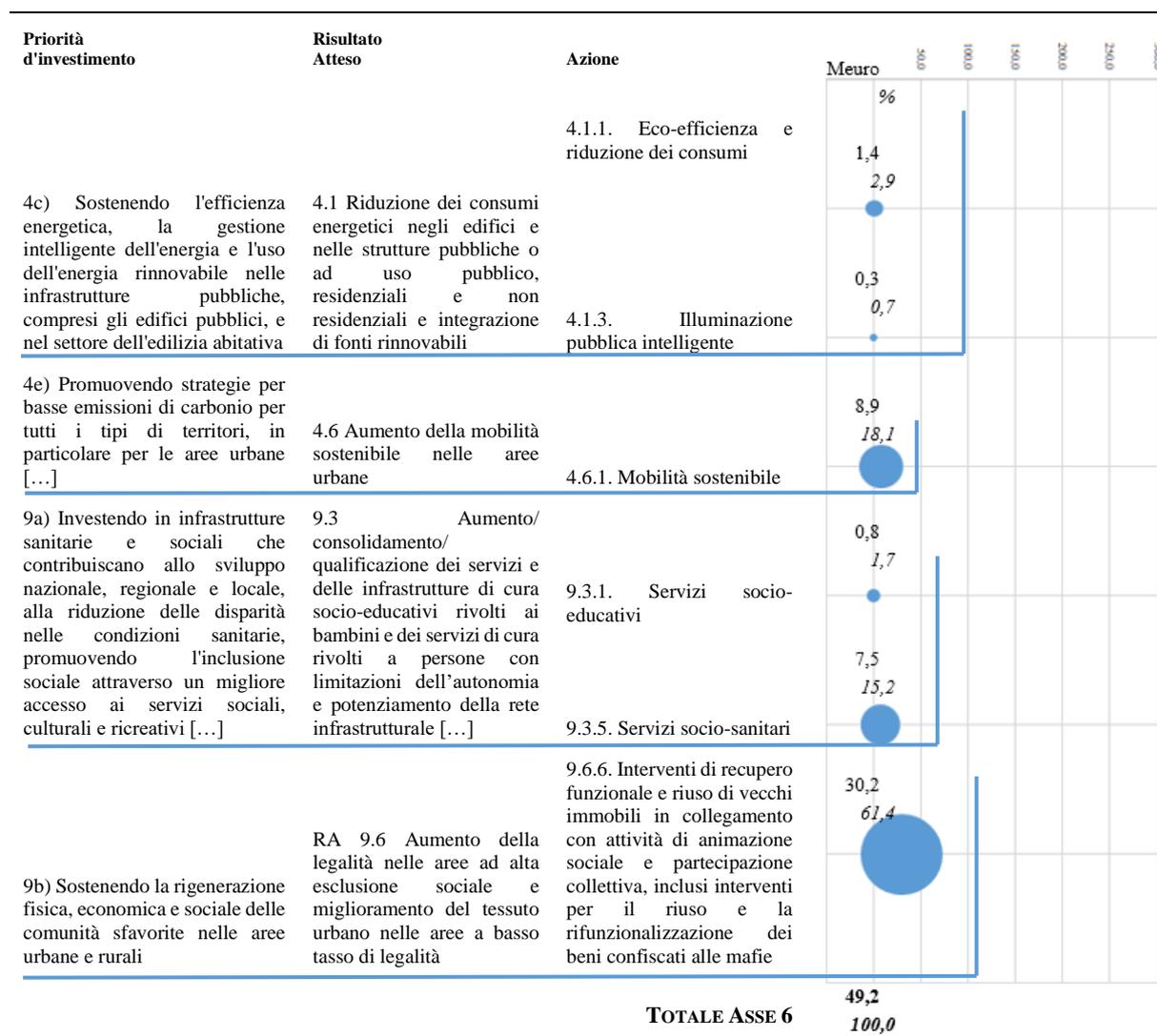
Per quanto riguarda, invece, l'indicatore inerente all'Azione 6.7.2 priva di risorse programmate, ma ancora mantenuta nella programmazione del POR anche in termini di target da raggiungere, ovviamente la possibilità di conseguire l'attuale valore obiettivo al 2023 è subordinata esclusivamente all'attivazione di interventi pertinenti.

Infine, a parere del Valutatore, per entrambi gli indicatori associati all'Azione 6.7.1 sono presenti nell'ambito dei dati di monitoraggio fisico regionale a livello di progetto delle quantificazioni che sembrerebbero evidenziare delle anomalie, riguardanti in particolare i casi in cui più progetti fanno riferimento allo stesso bene culturale, che si suggerisce ai Responsabili regionali di verificare.

## 5.8 Asse 6 - Urbano

L'Asse 6 - Urbano si attua sulla base di più Obiettivi Tematici, ed in particolare l'"OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" (circa 10,7 Meuro pari a quasi il 22% delle risorse dell'Asse) e "OT 9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione" (circa 38,5 Meuro di risorse, corrispondenti a circa il 78% dell'Asse). Mentre gli altri Assi del POR attuano un solo Obiettivo Tematico, l'Asse Urbano è "multi-obiettivo" ed ha la particolarità di concentrare le proprie risorse non settorialmente ma spazialmente, intervenendo massivamente, con più interventi, in aree afflitte da specifiche condizioni di disagio, attraverso la formula dei progetti integrati urbani, alla cui base vi sono strategie nelle quali, in relazione ai fabbisogni e alle criticità locali, si inquadrano specifiche azioni di sviluppo sostenibile da un punto di vista sociale, ambientale ed economico.

### Quadro logico delle Azioni dell'Asse 6. Urbano



Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020

Nel 2020, l'Asse Urbano, assieme all'Assistenza Tecnica, conferma il proprio budget finanziario complessivo, non avendo subito modifiche, a differenza degli altri Assi del Programma, in occasione delle 2 riprogrammazioni del POR intervenute in quell'anno, soprattutto per far fronte agli effetti

conseguenti all'emergenza sanitaria da Covid-19. Infatti, la dotazione finanziaria totale resta pari a circa 49,2 Meuro, con un peso che – per effetto della riduzione del finanziamento totale del POR – sale leggermente dal 6,25% al 6,32% del budget del Programma nel suo complesso. Pur essendo rimasta immutata la dotazione finanziaria, l'Asse al suo interno è stato oggetto di una rimodulazione tra le Azioni, al fine di allineare le risorse disponibili al fabbisogno effettivo espresso dagli Enti Locali beneficiari delle diverse tipologie di intervento attivate a livello territoriale.

L'Asse Urbano, dunque, dà attuazione all'approccio integrato allo sviluppo territoriale delle città medie regionali che presentano le maggiori problematiche in termini di disagio sociale e di criticità ambientali, e per l'implementazione della strategia di sviluppo urbano sostenibile ha individuato quale driver di sviluppo principale *“l'inclusione e la coesione sociale”*, adottando un approccio multi-obiettivo attraverso l'integrazione degli Obiettivi Tematici 4 e 9, nell'ambito dei quali sono state attivate 4 Priorità di Investimento tra loro complementari (4c, 4e, 9a, 9b).

Per ciascuna delle 4 PI individuate è assunto un obiettivo specifico/risultato atteso da perseguire: (i) la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (OS/RA 4.1); (ii) l'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane (OS/RA 4.6); (iii) l'aumento/il consolidamento/la qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia, e il potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali (OS/RA 9.3); l'aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e il miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità (OS/RA 9.6).

Questi OS/RA si declinano in 8 Azioni/Sub-azioni che finanziano: operazioni collegate all'eco-efficienza e riduzione dei consumi negli edifici e strutture pubbliche (Azione 4.1.1), all'illuminazione pubblica intelligente (Azione 4.1.3), alla mobilità sostenibile (Azione 4.6.1), ai servizi socio-educativi (Azione 9.3.1) e socio-sanitari (Azione 9.3.5), al recupero funzionale con funzioni sociali per spazi aggregativi e polivalenti, sportivi e con funzioni di animazione sociale e partecipazione collettiva (Azione 9.6.6, Sub-azione a.1, a.2, a.3).

Lo strumento programmatico ed operativo adottato dall'Asse è quello dei Progetti di Innovazione Urbana (PIU), attraverso i quali si punta a favorire la riqualificazione organica di aree interessate da problemi di disagio sociale rilevante, concentrando in esse, assieme a una dotazione finanziaria considerevole, anche una pluralità di interventi, integrati tra loro in un disegno unitario.

Un ruolo fondamentale è attribuito alle Autorità Urbane, che garantiscono, da un lato la partecipazione attiva dei cittadini nelle scelte a livello locale e, dall'altro, il raccordo con le Regioni, gli Stati e l'Unione Europea nella definizione di strategie e politiche riguardanti le città.

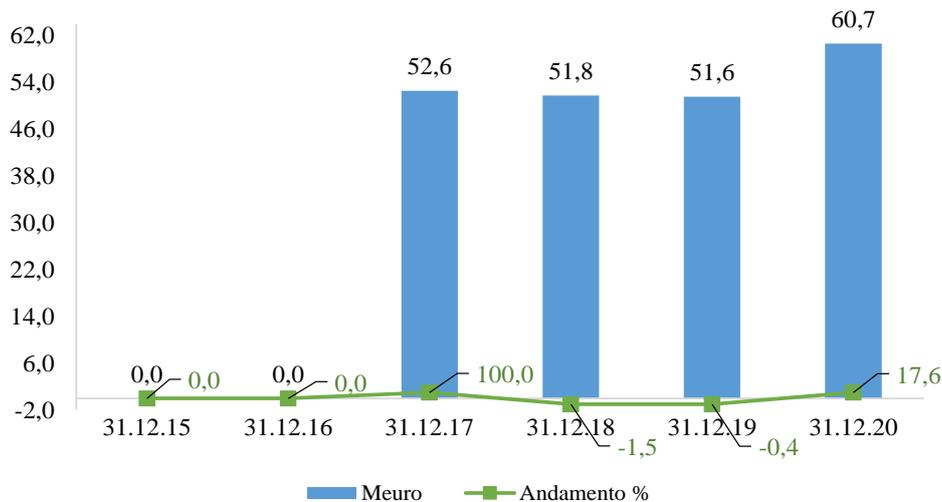
Alla luce degli effetti della pandemia di Covid-19, il modello della progettazione integrata urbana dovrebbe acquisire, tra le nuove esigenze da soddisfare, anche quelle legate ai disagi prodotti dalla pandemia, che ha messo in risalto alcuni problemi che affliggono le città (trasporti, istruzione, approvvigionamento di beni indispensabili, ecc.) ed acuito divari sociali già rilevanti. Per il futuro, sarebbe auspicabile un maggior ricorso a questo strumento che, di solito, è confinato all'interno di un Asse, con tutte le limitazioni regolamentari che ne conseguono, ma che, invece, potrebbero trovare forme più snelle di attuazione (ad esempio, semplici criteri di selezione) per concentrare spazialmente risorse afferenti a più settori e massimizzarne l'efficacia, favorendo lo sviluppo di sinergie e complementarità che solo a scala locale possono trovare concreta espressione.

### 5.8.1 Quadro di attuazione finanziario e procedurale

L'Asse 6 – Urbano, che ha ormai avviato tutte le Azioni/Sub-azioni programmate, alla fine del 2020 mostra una **capacità di utilizzo delle risorse** aumentata rispetto alla fine del 2019 e superiore al budget programmato. Infatti, con circa 60,7 Meuro di costo ammissibile totale delle operazioni dei PIU selezionate per il sostegno del POR, si attesta al 123,3% della disponibilità finanziaria totale dell'Asse (49,2 Meuro). I contributi pubblici attualmente concessi, pari a circa 41,4 Meuro, corrispondono all'84% delle risorse programmate dall'Asse.

Questo risultato è frutto di un percorso che ha visto l'Asse pervenire nel corso dell'anno 2017 alla conclusione delle procedure di selezione degli interventi realizzati nei PIU e della fase di co-progettazione degli interventi tra la Regione ed i Comuni beneficiari, e alla successiva sottoscrizione degli Accordi di programma, con l'individuazione dei primi 48 progetti afferenti ai 7 PIU dei Comuni dei Comuni di Prato, Lucca, Rosignano Marittimo, Pisa, Cecina, Empoli e Poggibonsi-Colle Val d'Elsa. Successivamente, tra il 2018 e il 2019, si è registrato, insieme ad un aumento del numero dei progetti finanziati (+ 2 interventi nell'ambito del PIU dei Comuni di Montemurlo e di Montale), una riduzione del costo totale ammesso, per l'effetto combinato, da una parte, dell'ammissione a finanziamento dei nuovi progetti e, dall'altra, dell'assestamento dei quadri economici dei progetti precedentemente finanziati.

**Grafico 12. Costo ammissibile totale operazioni selezionate al 31/12/2020 (Meuro)**



*Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020*

Alla fine del 2020, in attesa dell'assegnazione delle risorse della riserva di efficacia, si delinea un primo importante assestamento programmatico e attuativo dell'Asse, con un aumento sia del costo totale ammissibile degli interventi (+9,1 Meuro), sia dei progetti finanziati (+10), dovuto:

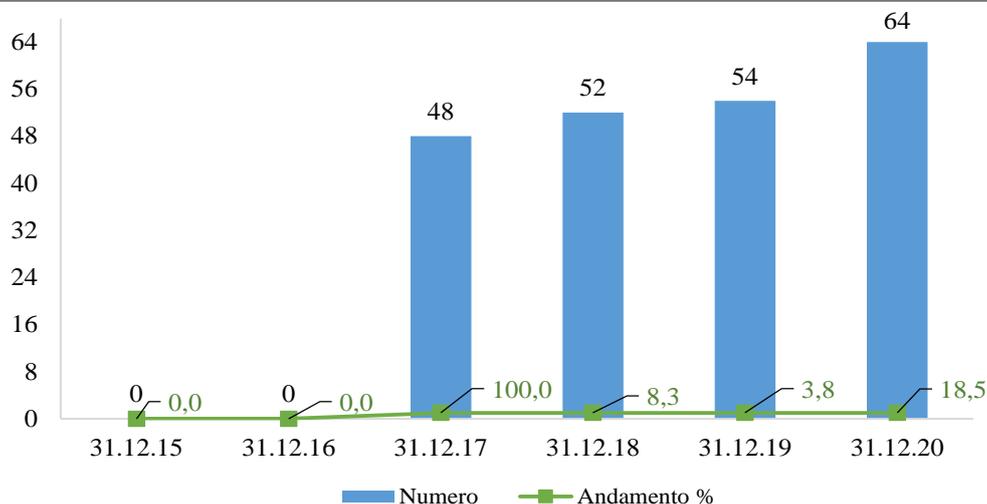
- (i) all'ammissione alla fase di co-progettazione del PIU "CAPA-CITY" del Comune di Capannori<sup>133</sup>, a seguito della decadenza<sup>134</sup> del PIU del Comune di Pistoia, con il finanziamento di 8 nuovi progetti;

<sup>133</sup> Delibera di GR n.336 del 16-03-2020 POR FESR 2014-2020, Asse 6 Urbano: Progetto di Innovazione Urbana "CAPA.CITY - Capannori città: una comunità, 40 paesi". Approvazione schema di Accordo di programma tra Regione Toscana e Comune di Capannori per l'attuazione del PIU. Decreto del Presidente n.62 del 21-04-2020 Approvazione dell'Accordo di programma per l'attuazione del PIU denominato "CAPA.CITY" CAPANNORI CITTA': UNA COMUNITA', 40 PAESI", tra Regione Toscana e Comune di Capannori.

<sup>134</sup> Delibera n. 453 del 01-04-2019. POR FESR 2014-2020 Asse VI Urbano " Presa d'atto della decadenza del PIU del Comune di Pistoia dai finanziamenti del POR FESR 2014-2020 di cui alla DGR n. 418/2017 ed assegnazione delle risorse resesi disponibili nell'ambito della dotazione principale dell'Asse VI Urbano.

- (ii) al finanziamento di 2 nuovi progetti nell'ambito del "Piu Ways: Innovazione per una Rosignano più inclusiva" del Comune di Rosignano Marittimo;
- (iii) all'assestamento progressivo dei quadri economici dei progetti finanziati dall'Asse.

**Grafico 13. Progetti finanziati dal POR al 31/12/2020**



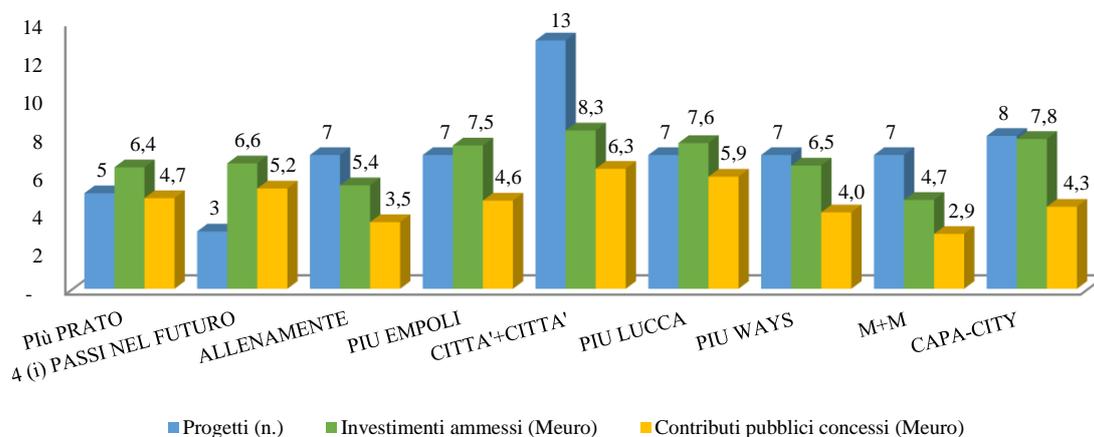
*Nostre elaborazioni su dati RAA del POR e dati di monitoraggio regionali al 31.12.2020*

Alla fine dell'anno, dunque, i PIU attivati sono:

1. *PIù Prato* del Comune di Prato;
2. *4 (i) Passi nel Futuro* del Comune di Pisa;
3. *AllenaMente* del Comune di Cecina;
4. *PIU EMPOLI* del Comune di Empoli;
5. *CITTÀ + CITTÀ* dei Comuni di Poggibonsi e Colle Val d'Elsa;
6. *PIU LUCCA* del Comune di Lucca;
7. *PIU WAYS* del Comune di Rosignano Marittimo;
8. *M+M* dei Comuni di Montemurlo e Montale;
9. *CAPA-CITY* del Comune di Capannori.

Nel complesso, i 64 progetti finanziati mediante i 9 Progetti di Innovazione Urbana, in fase di attuazione alla fine del 2020 prevedono investimenti ammissibili complessivi medi di 0,95 Meuro, a fronte di 0,65 Meuro di contributo pubblico medio, variamente distribuiti in azioni per lo sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo delle città e dei territori.

**Grafico 14.** *I 9 Progetti di Innovazione Urbana (PIU) attivati al 31.12.2020*



Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale ed atti amministrativi al 31.12.2020

L'analisi della distribuzione tipologica degli investimenti ammessi per le 64 operazioni dei PIU finanziate, conferma la concentrazione degli investimenti negli interventi con *funzioni sociali* (circa 25,92 Meuro nell'ambito della Sub-azione 9.6.6.a.1) e con *funzioni sportive* (circa 9,8 Meuro a valere della Sub-azione 9.6.6.a.2) riconducibili all'OS/RA 9.6<sup>135</sup>, e negli interventi riguardanti i *servizi socio-sanitari* (Azione 9.3.5) riconducibili all'OS/RA 9.3<sup>136</sup> (9,4 Meuro), all'interno dei quali rientra la realizzazione di nuove infrastrutture o il recupero di quelle esistenti, al fine di incrementare l'offerta di strutture per anziani e persone con limitazioni nell'autonomia. Si tratta, d'altronde, di tre delle quattro tipologie di intervento a cui il piano finanziario del DAR riserva la quota più rilevante di risorse, tenendo conto dei vincoli previsti dal Disciplinare PIU<sup>137</sup>, i quali prevedono che almeno il 70% del costo totale ammissibile del PIU debba essere costituito da operazioni di carattere sociale, ovvero afferenti alle azioni/sub-azioni dell'OT9.

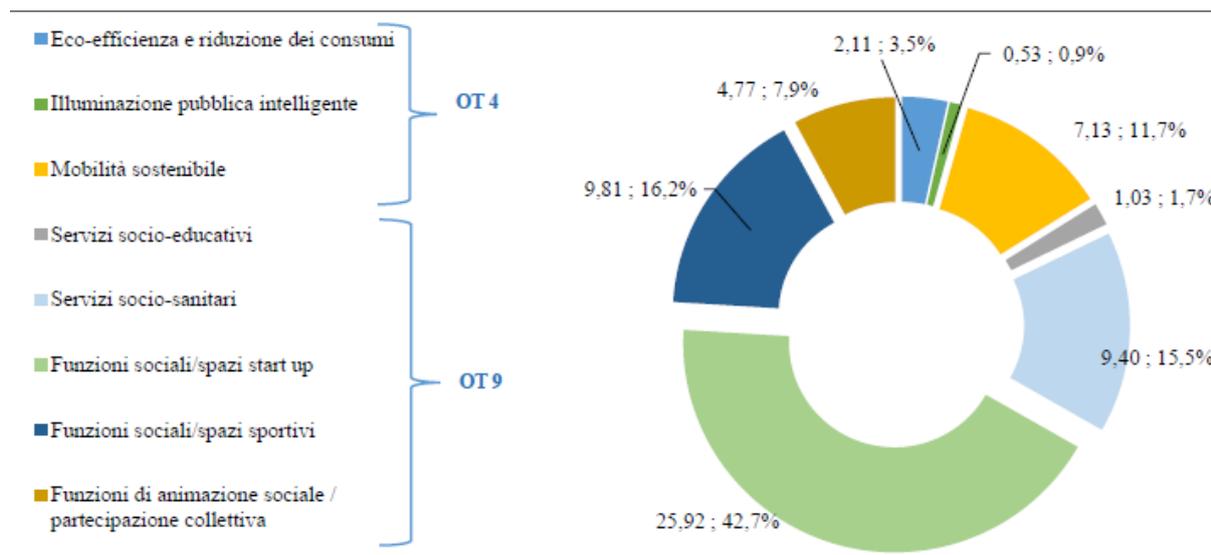
Nell'ambito dell'OT 4, un peso rilevante è assunto dagli interventi per la mobilità sostenibile, con circa 7 Meuro di investimenti ammissibili a fronte di un budget disponibile di circa 8,9 Meuro.

<sup>135</sup> OS/RA 9.6 Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità, rientrante nella (9b) Sostenendo la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali.

<sup>136</sup> OS/RA 9.3 Aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali, inerente alla PI (9a) Investendo in infrastrutture sanitarie e sociali che contribuiscano allo sviluppo nazionale, regionale e locale, alla riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie, promuovendo l'inclusione sociale attraverso un migliore accesso ai servizi sociali, culturali e ricreativi e il passaggio dai servizi istituzionali ai servizi territoriali di comunità.

<sup>137</sup> Delibera n.892 del 13-09-2016 POR FESR 2014-2020 Asse 6 Urbano. Approvazione del Disciplinare di attuazione dei PIU: procedure di co-progettazione, metodologia e criteri di selezione delle operazioni.

**Grafico 15. Investimenti ammessi per tipologia per i 9 PIU attivati al 31.12.2020**



Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020

Nel 2020 si è registrato un rapido avanzamento nelle procedure di assegnazione delle risorse finanziarie ancora disponibili per l'Asse, che dovrebbero portare, entro il primo semestre del 2021, al finanziamento di ulteriori 20 progetti per circa 10 Meuro di costo totale ammissibile; infatti:

- (i) a febbraio 2020<sup>138</sup>, a seguito dell'approvazione degli elementi essenziali per l'assegnazione della Riserva di efficacia da parte della Giunta Regionale<sup>139</sup>, è stato approvato l'avviso pubblico per selezionare nuove operazioni nell'ambito delle strategie urbane integrate dei PIU, utilizzando le risorse della riserva di efficacia dell'Asse. I termini inizialmente fissati per la presentazione delle istanze (29.04.2020), a seguito dell'emergenza sanitaria ed in attuazione delle disposizioni generali dell'Amministrazione regionale<sup>140</sup>, sono stati spostati di un mese (29.05.2020), pervenendo nel mese di luglio 2020<sup>141</sup> all'approvazione della graduatoria delle operazioni valutate ammissibili a co-finanziamento. Nel complesso, a fronte di n.7 candidature ritenute ammissibili, sono state individuate per il finanziamento 4 operazioni presentate dai Comuni di Poggibonsi, Prato, Lucca e Colle di Val d'Elsa, per un costo totale ammissibile di circa 4,2 Meuro (entro il primo semestre 2021 è prevista l'ammissione a finanziamento);
- (ii) sono stati approvati gli Atti integrativi agli Accordi di Programma per l'attuazione dei progetti "PIU Empoli: HOPE - Home Of People and Equality"<sup>142</sup>, "PIU WAYS: Innovazione per una Rosignano più inclusiva"<sup>143</sup> e "M+M Progetto di Innovazione Urbana Montemurlo PIU

<sup>138</sup> Decreto n.1931 del 13-02-2020 "POR FESR 2014-2020. Asse 6 Urbano. Approvazione Avviso per la presentazione di operazioni dei Progetti di Innovazione Urbana (P.I.U.) ai fini dell'assegnazione della riserva di efficacia dell'Asse 6 Urbano, ai sensi della DGR n.58 del 27 gennaio 2020."

<sup>139</sup> Delibera GR n.58 del 27-01-2020 POR FESR 2014-2020 - Asse Urbano 6 Urbano. Approvazione degli elementi essenziali per l'assegnazione della Riserva di efficacia, ai sensi della decisione di Giunta Regionale n. 4/2014, e disposizioni per l'utilizzo delle economie di contributo POR ai sensi del Disciplinare PIU

<sup>140</sup> Delibera GR n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali"

<sup>141</sup> DD n.10851 del 16 luglio 2020 "POR FESR 2014-2020. Avviso per la presentazione di operazioni dei Progetti di Innovazione Urbana - PIU di cui al D.D. n.1931/2020: approvazione graduatoria delle candidature presentate"

<sup>142</sup> Decreto del Presidente n.29 del 17-02-2020 "POR FESR 2014-2020, Asse 6 Urbano. Approvazione Atto Integrativo dell'Accordo di Programma per l'attuazione del progetto "PIU Empoli: HOPE - Home Of People and Equality", approvato con D.P.G.R n.62 del 15 maggio 2017

<sup>143</sup> Decreto del Presidente n.61 del 21-04-2020 Approvazione dell'Atto integrativo dell'Accordo di programma (DPGR n.58/2017) tra Regione Toscana e Comune di Rosignano Marittimo per l'attuazione del PIU denominato "PIU WAYS: Innovazioni per una Rosignano più inclusiva"

Montale<sup>144</sup>, nonché diverse richieste di finanziamento di operazioni in overbooking, che complessivamente hanno portato alla presentazione di 16 nuove operazioni, per un costo totale ammissibile di circa 5,8 Meuro, il cui finanziamento è previsto entro il primo semestre del 2021.

Sotto il profilo dell'**avanzamento finanziario** dei progetti dell'Asse, la **capacità di impegno delle risorse** si attesta a poco più del 66% del costo ammissibile totale delle operazioni selezionate, al di sotto del dato medio del POR nel suo complesso (77,5% di impegni ammessi) ma ampiamente al di sopra delle sole Azioni che realizzano interventi infrastrutturali e similari (37,6%).

Tabella 47. *Stato di avanzamento finanziario dell'Asse 6*

Azione	a Costo ammissibile totale operazioni selezionate (€)	b Impegni ammessi (b/a %)	c Pagamenti ammessi (c/a %)	d Spesa pubblica certificata (d/a %)
4.1.1. Eco-efficienza e riduzione dei consumi	2.106.091	49,2%	21,7%	21,7%
4.1.3. Illuminazione pubblica intelligente	530.893	29,9%	9,1%	9,1%
4.6.1. Mobilità sostenibile	7.103.410	76,0%	51,6%	51,6%
9.3.1. Servizi socio-educativi	1.025.282	14,4%	8,7%	0,0%
9.3.5. Servizi socio-sanitari	9.404.069	81,2%	25,8%	6,5%
9.6.6. Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie	40.485.122	63,6%	38,6%	36,1%
<b>Totale Asse</b>	<b>60.654.867</b>	<b>66,1%</b>	<b>36,8%</b>	<b>32,0%</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio e di certificazione del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

Con riferimento all'**efficienza realizzativa**, l'Asse nel suo complesso evidenzia un avanzamento dei pagamenti ammessi effettuati dai beneficiari degli interventi dei PIU che, sebbene si mostri ancora contenuti rispetto al dato medio del Programma (46,2%), risulta decisamente avanzato (36,8%) se confrontati con il dato medio della spesa espresso dai soli interventi infrastrutturali del POR (20%).

Inoltre, nel corso del 2020 i pagamenti ammessi sono più che raddoppiati rispetto alla fine del 2019, con circa 11,5 Meuro di spese aggiuntive da parte dei beneficiari, ed anche la spesa certificata dall'Amministrazione regionale alla Commissione Europea (inferiore rispetto al dato di monitoraggio e pari a circa un terzo del costo ammissibile totale delle operazioni selezionate dall'Asse) è quasi raddoppiata (+9,5 Meuro).

Si tratta di una **performance** finanziaria che, anche a causa dei tempi che generalmente caratterizzano la preparazione, la selezione e l'avvio degli interventi attuati con i metodi e gli strumenti della progettazione integrata territoriale, è molto meno avanzata rispetto all'avanzamento medio del POR, ma continua a presentarsi più evoluta se raffrontata all'insieme degli interventi infrastrutturali sostenuti dal Programma nel suo insieme, a riprova del fatto che gli interventi che realizzano opere infrastrutturali / strutturali, per quanto caratterizzati da una tempistica più lenta dovuta all'espletamento delle procedure propedeutiche alla realizzazione delle opere, una volta superate tali fasi – al netto di ostacoli attuativi in corso, che pur appaiono piuttosto frequenti in tale tipologie di intervento – garantiscono dei livelli piuttosto costanti di spesa. A garanzia dell'avanzamento delle operazioni, risultano importanti anche gli strumenti di sorveglianza e di accelerazione della spesa adottati dall'Asse, il cui fine è, appunto, quello di consentire di individuare tempestivamente eventuali difficoltà attuative, quali:

<sup>144</sup> Decreto del Presidente n.60 del 21-04-2020 'Atto integrativo dell'Accordo di programma (DPGR n.105/2018) relativo al PIU denominato "M+M Progetto di Innovazione Urbana Montemurlo PIU Montale".

- (i) la compresenza di una figura di coordinamento regionale e di figure di coordinamento dei singoli progetti urbani nonché dei RdA e RdG, che, oltre ad assicurare un buon avvio delle attività sin dalle fasi preliminari, ha garantito un raccordo costante tra le parti;
- (ii) il monitoraggio sostanziale, oltre che formale, scadenzato da Collegi di vigilanza, nel corso dei quali sono stati analizzati problemi e criticità attuative di tipo tecnico e amministrativo, concordate le risoluzioni, l'eventuale richiesta di proroghe e la ridefinizione periodica dei cronoprogrammi delle singole operazioni e definito l'utilizzo delle economie;
- (iii) le procedure previste dal Disciplinare PIU per il riutilizzo delle economie del contributo del POR, con la possibilità, da parte dei Comuni, di presentare nuove operazioni nell'ambito della strategia del PI nonché di presentare interventi in overbooking. In tale solco si inseriscono anche i nuovi interventi finanziati a valere sull'avviso per l'utilizzo delle risorse della riserva di efficacia;
- (iv) il ricorso alle procedure di liquidazione semplificate, seppur non specificamente concepite per l'Asse ma previste nel più generale ambito delle misure di contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19 adottate con Delibera di GR<sup>145</sup>, di cui hanno usufruito a diverse Azioni dell'Asse su iniziativa dei RdA verso i singoli Comuni beneficiari<sup>146</sup> – e che hanno consentito pagamenti fino all'80% di quanto richiesto dai beneficiari, rinviando a fasi successive ulteriori controlli documentali richiesti dalle regole di funzionamento delle specifiche fonti finanziarie, nel rispetto delle scadenze fissate dai regolamenti comunitari. L'iniziativa pragmatica e mirata del RdA ha garantito, dunque, la massima facilitazione nella comunicazione o comunque della condivisione informativa fra l'AdG e Comuni beneficiari, sperimentando soluzioni specifiche che hanno reso più fluida l'azione.

È auspicabile, a parere del Valutatore, continuare a mantenere alta la sorveglianza su tali interventi da parte dei soggetti competenti, considerato che, oltre agli ostacoli attuativi che fisiologicamente possono caratterizzare le tipologie di opere finanziate e alla maggiore lentezza con cui è stata avviata la spesa rispetto al POR nel suo complesso, gli Enti locali beneficiari si trovano a dover realizzare simultaneamente una pluralità di interventi che necessitano della capacità sia di sostenere volumi di spesa in un arco temporale delimitato (anche al fine di rispettare i target di spesa periodici fissati per il POR), sia di garantire la quota di co-finanziamento per ciascuno di essi. Nell'ultimo anno, infatti, per tre PIU sono stati firmati degli atti aggiuntivi agli Accordi di programma in precedenza sottoscritti, che si sommano a quelli relativi ad altri tre PIU nel 2019, che hanno portato ad un aggiornamento dei cronoprogrammi di attuazione delle opere da realizzare per diversi progetti (fermo restando il termine ultimo previsto dal Disciplinare PIU del 31.12.2021), anche in relazione ai ritardi registrati rispetto alle tempistiche iniziali per diverse motivazioni (es. iter per il rilascio dei necessari pareri/nulla osta che richiede elaborazione di integrazioni e approfondimenti progettuali, ritardi relativi all'avvio della progettazione esecutiva e direzione lavori, affidata esternamente, a causa di una dilazione dei tempi tra l'affidamento provvisorio e quello definitivo per le procedure di verifica nel rispetto della normativa sugli appalti). Inoltre, tenendo conto che soprattutto gli interventi finanziati nelle ultime due annualità in diversi casi devono ancora completare le procedure di gara, e quindi molto probabilmente potranno produrre economie, sarà importante riutilizzare tempestivamente tali risorse per garantirne il completo assorbimento da parte dell'Asse.

<sup>145</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali" e ss.mm.ii.

<sup>146</sup> Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19. Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - Anno 2021. Giugno 2021. Ecoter srl – Resco scarl

Infine, relativamente alla tempistica di realizzazione degli interventi dei PIU che da prescrizione del Disciplinare PIU è fissata al 31.12.2021 con scadenza per la rendicontazione delle relative spese sostenute da parte dei beneficiari il 30 ottobre 2022, a partire da marzo 2020, con l'approvazione di ulteriori indirizzi per l'accelerazione della spesa degli interventi del POR<sup>147</sup> realizzati nell'ambito delle Azioni/Subazioni che cofinanziano interventi di infrastrutture – e che, entro il 2021, saranno interati anche nel Disciplinare per l'attuazione dei PIU – è stata procrastinata al 31.12.2022, prorogando di un anno il termine ultimo per la conclusione, collaudo e rendicontazione della spesa.

Lo stato di avanzamento procedurale delle Azioni dell'Asse è analizzato sulla base di una analisi della distribuzione dei progetti finanziati e del relativo costo ammissibile totale in cinque classi di spesa, costruite sulla base dell'avanzamento dei pagamenti ammessi sostenuti dai beneficiari rispetto al costo totale ammissibile.

A fine dicembre 2020 si registra che circa il 34,4% dei progetti finanziati ed il 30,7% del costo ammissibile totale dell'Asse si colloca ancora nella prima classe di spesa (0-5%). Tuttavia, a differenza del 2019, quote consistenti di progetti e di risorse si situano nella seconda classe di spesa (>5-25%; rispettivamente circa il 15,6% ed il 19,6%), nella quarta classe di spesa (>50-85%; rispettivamente circa il 26,6% ed il 26,5%) e nella quinta classe di spesa (>85-100%; circa il 14,1%), ad indicare un la progressione nelle opere ma anche della spesa degli interventi già finanziati a fine 2019, e l'avvio (nelle prime classi di spesa) dell'attuazione dei nuovi progetti (+10). Resta, in ogni caso, importante la quota di risorse (poco più della metà del costo totale ammissibile dei progetti dell'Asse) e di progetti ricadenti nelle due prime classi di spesa, riconducibili principalmente agli interventi finanziati a valere dell'Azione 9.6.6, che detiene anche la quota più rilevante delle risorse del piano finanziario e che, nel corso del 2020, fa registrare ulteriori 6 progetti finanziati, per circa 7,5 Meuro di costo totale ammissibile.

Ovviamente la collocazione prevalente nelle due prime fasce di spesa consegue alla particolare procedura (e relativa tempistica) di selezione e attivazione degli interventi, che ha fatto slittare al 2017 l'effettivo avvio dell'Asse rispetto all'approvazione del Programma, ma anche alla presenza nella prima fascia di spesa dei progetti a valere del nuovo PIU CAPA.CITY del Comune di Capannori, ammesso a finanziamento nel 2020, nonché ad alcuni ritardi registrati da diversi progetti ammessi a finanziamento nei PIU, che hanno portato ad una revisione dei cronoprogrammi previsivi di realizzazione delle opere, recepiti, a partire dal 2018, nell'ambito degli Atti integrativi agli Accordi di Programma inizialmente sottoscritti, che hanno interessato, alla fine del 2020, 8 dei 9 PIU attivati a tale data.

---

<sup>147</sup> Delibera GR n.286 del 09-03-2020 POR FESR 2014-2020. Ulteriori indirizzi per l'accelerazione della spesa. Delibera GR n.50 del 24-01-2017 POR-FESR 2014-2020 Asse Urbano. Integrazione al disciplinare per l'attuazione dei PIU. Delibera GR n.492 del 07-04-2015 POR FESR 2014-2020 Asse 6 Urbano. Elementi essenziali per la selezione dei Progetti di Innovazione Urbana (PIU) ai sensi della decisione di Giunta regionale n° 4/2014.

Tabella 48. *Progetti finanziati e Costo ammissibile totale classificati per Classi di Spesa (pagamenti ammessi)*

Azioni	Classi di spesa		0-5	6-25	26-50	51-85	86-100	Totale
4.1.1	Costo ammissibile	€	942.820	0	949.604	0	213.667	2.106.091
		%	44,8	0,0	45,1	0,0	10,1	100,0
	Progetti finanziati	n	4	0	1	0	1	6
		%	66,7	0,0	16,7	0,0	16,7	100,0
4.1.3	Costo ammissibile	€	349.175	0	181.718	0	0	530.893
		%	65,8	0,0	34,2	0,0	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	1	0	1	0	0	2
		%	50,0	0,0	50,0	0,0	0,0	100,0
4.6.1	Costo ammissibile	€	2.523.337	292.271	0	942.790	3.345.012	7.103.410
		%	35,5	4,1	0,0	13,3	47,1	100,0
	Progetti finanziati	n	3	1	0	1	2	7
		%	42,9	14,3	0,0	14,3	28,6	100,0
9.3.1	Costo ammissibile	€	0	1.025.282	0	0	0	1.025.282
		%	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	0	1	0	0	0	1
		%	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
9.3.5	Costo ammissibile	€	0	6.432.309	2.314.646	657.114	0	9.404.069
		%	0,0	68,4	24,6	7,0	0,0	100,0
	Progetti finanziati	n	0	3	1	1	0	5
		%	0,0	60,0	20,0	20,0	0,0	100,0
9.6.6	Costo ammissibile	€	14.820.733	4.157.918	2.088.725	14.447.345	4.970.400	40.485.122
		%	36,6	10,3	5,2	35,7	12,3	100,0
	Progetti finanziati	n	14	5	3	15	6	43
		%	32,6	11,6	7,0	34,9	14,0	100,0
ASSE 6	Costo ammissibile	€	18.636.066	11.907.780	5.534.693	16.047.249	8.529.079	60.654.867
		%	30,7	19,6	9,1	26,5	14,1	100,0
	Progetti finanziati	n	22	10	6	17	9	64
		%	34,4	15,6	9,4	26,6	14,1	100,0

Nostrre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020

L'**Azione 4.6.1** per gli interventi di mobilità sostenibile e l'**Azione 9.6.6** per il recupero funzionale e il riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva esprimono l'avanzamento della spesa più evoluto rispetto al costo ammissibile totale dei progetti finanziati, ma con più di un terzo del costo totale ammesso ricadente invece nella prima classe di spesa (per diversi interventi, tra la primavera e l'autunno del 2020, si sono registrati dei ritardi nell'attuazione riconducibili alle interruzioni dei lavori dovute alla gestione dell'emergenza Covid e alle fasi di lockdown generalizzato che hanno interessato l'intero territorio nazionale<sup>148</sup>). Sulla base dei dati di monitoraggio regionale finanziario e procedurale, infatti, 5 dei 7 progetti finanziati dall'Azione 4.6.1 e 13 dei 43 dell'Azione 9.6.6 hanno avviato l'esecuzione delle opere e risultano anche ultimati o in fase conclusiva. Sebbene tra la conclusione dei lavori e la rilevazione della spesa fisiologicamente esista un gap ed il tempo intercorrente tra la chiusura dei lavori e la rendicontazione della spesa da parte dei beneficiari in questa prima fase di implementazione dell'Azione sia stato anche superiore all'anno<sup>149</sup>, si segnala che diversi interventi che hanno concluso le opere evidenziano ancora un livello di spesa molto contenuto e ciò potrebbe costituire un segnale di possibili anomalie.

Gli interventi di efficientamento energetico attraverso l'illuminazione pubblica intelligente sostenuti dall'**Azione 4.1.3** concentrano le risorse (quasi i due terzi del costo totale ammesso) nella prima classe di spesa ed il restante terzo – in modo immutato rispetto alla fine del 2019 – permane nella classe di spesa intermedia (>25-50%). L'Azione finanzia soltanto 2 progetti: (i) nella prima classe di spesa si

<sup>148</sup> Scheda raccolta informazioni per la redazione della RAA 2020 – POR FESR Toscana 2014-2020.

<sup>149</sup> RTI Ecoter - Resco, *Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche in prospettiva 2021-2027*, giugno 2020.

colloca, fisiologicamente, il nuovo progetto finanziato nel corso del 2020 e relativo al nuovo PIU del Comune di Capannori; (ii) nella classe intermedia permane un progetto finanziato nelle precedenti annualità, che fa rilevare, rispetto alla fine del 2019, uno slittamento di un anno e mezzo dei tempi di completamento inizialmente previsti-

L'**Azione 4.1.1** per l'eco-efficienza e la riduzione dei consumi e l'**Azione 9.3.5** per le infrastrutture per servizi socio-sanitari presentano una concentrazione del costo totale ammissibile degli interventi in 2 classi di spesa; in particolare:

- gli interventi nel settore dell'efficienza energetica (Azione 4.1.1) si collocano per circa il 90% del costo ammesso nella prima (0-5%) e nella terza classe di spesa (>25-50%) con la quota residua delle risorse (10% circa) nell'ultima fascia (>85-100% e oltre). Da un lato, fanno rilevare una progressione di alcuni interventi già finanziati nel 2019, che passano dalla seconda alla terza classe di spesa, e, dall'altro, la collocazione dei 2 nuovi interventi finanziati a valere del nuovo PIU del Comune di Capannori nella prima classe di spesa, unitamente ad altri 2 interventi che erano già presenti in tale classe a fine 2019 e che hanno fatto registrare uno slittamento nei tempi di esecuzione inizialmente previsti;
- le infrastrutture per servizi socio-sanitari (Azione 9.3.5), che esprimono gli investimenti ammissibili medi più elevati (circa 1,9 Meuro) rispetto agli investimenti medi dei progetti dell'Asse (circa 0,9 Meuro), fanno rilevare una progressione nell'attuazione della spesa dei progetti finanziati che, nel 2019, presentavano una concentrazione delle risorse e dei progetti nelle prime due classi di spesa, mentre nel 2020 sono distribuiti tra la seconda e la quinta classe di spesa; tuttavia, anche per tali interventi si registra uno slittamento nelle previsioni di fine dell'esecuzione delle opere attualmente previste entro il 2021.

Infine, per l'**Azione 9.3.1**, che riguarda la realizzazione di nuove infrastrutture o il recupero di quelle esistenti relative a servizi socio-educativi, l'unico progetto finanziato, ammesso a finanziamento soltanto nel corso del 2018, a seguito della sottoscrizione dell'Accordo di Programma per il PIU dei comuni di Montemurlo e Montale, progredisce dalla prima alla seconda classe di spesa, ma fa registrare dei ritardi rispetto ai tempi di ultimazione previsti.

## **5.8.2 Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato e di output**

### **5.8.2.1 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di risultato**

#### **Principali esiti della valutazione degli indicatori di risultato**

La valutazione del contributo dell'Asse Urbano all'evoluzione degli indicatori di risultato, che evidenziano l'andamento di alcuni fenomeni a livello regionale, appare ancora prematura, considerando che, gli esiti realizzativi, per la quasi totalità delle Azioni, sono ancora in fase di maturazione e che, per molti indicatori di risultato, le quantificazioni sono ferme ad anni antecedenti al 2020 e, dunque, non confrontabili con l'evoluzione delle Azioni dell'Asse, che hanno espresso le prime realizzazioni in anni più recenti.

#### **Dettaglio della valutazione degli indicatori di risultato a livello di Priorità di Investimento**

Nell'ambito della **PI 4c)** “sostenendo l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa”, per i due indicatori RA411 e RA412 l'ultimo aggiornamento disponibile risale rispettivamente al 2016 e al 2018, anni in cui rispettivamente ancora non erano stati sottoscritti i primi Accordi di Programma tra Regione e Comuni beneficiari dei PIU ed in cui emergevano le primissime e

ancora contenute realizzazioni degli interventi finanziati, e nei quali, dunque, gli effetti rilevati dagli indicatori a livello regionale non potevano che dipendere interamente da fattori esogeni al POR.

Tabella 49. **PI (4c) Obiettivo Specifico: RA 4.1 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA411 Consumi di energia elettrica della PA misurati in GWh per Unità di lavoro della PA (media annua in migliaia)	GWh	3,08 (1)	2011	2,26	3,21	3,27	3,17	(2)	(2)	(2)	(2)
RA412 Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica misurati in GWh per superficie dei centri abitati misurata in km <sup>2</sup> (valori espressi in centinaia)	GWh	28,1	2012	25,1	27,49	28,66	28,42	27,95	27,70	(3)	(3)

(1) Tale valore di base presente nel POR è stato (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo) successivamente rettificato da ISTAT in 3,07

(2) Ultimo dato disponibile 2016

(3) Ultimo dato disponibile 2018

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Anche per la **PI 4e)** “*promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territori, in particolare per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione*” le quantificazioni degli indicatori di risultato sono aggiornate al 2019 e registrano un andamento non condizionato dall’attuazione dell’Asse Urbano che, in quell’anno, manifestava i primi, ma ancora trascurabili, esiti realizzativi inerenti agli interventi finanziati a supporto della mobilità sostenibile.

Tabella 50. **PI (4e) Obiettivo Specifico: RA 4.6 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA461 Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto	%	17,10	2012	17,20	17,21	16,90	17,45	18,40	17,12	14,25	(1)
RA462 Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto (maschi)	%	13,5 (2)	2012	13,8	14,49	14,12	12,99	15,74	16,33	13,61	(1)
RA463 Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di	%	21,8	2012	21,9	20,49	20,39	22,76	22,02	17,98	15,17	(1)

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto (femmine)											
RA464 Numero di passeggeri trasportati dal TPL nei Comuni capoluogo di provincia per abitante	Passeggeri	106,7	2013	108,1	103,31	104,25	104,37	107,68	(3)	(3)	(3)
RA465 Numero di giorni di superamento del limite per la protezione della salute umana previsto per il PM10 nei Comuni capoluogo di provincia rilevato nelle centraline fisse per il monitoraggio della qualità dell'aria di tipo traffico	Numero di giorni	265	2011	255	130	205	174	117	93	(4)	(4)
RA466 Emissioni di CO2 dovute ai trasporti urbani	Tonnellate equivalenti	2.370.277	2010	2.162.911	(5)	(5)	(5)	152.542,78	(5)	(5)	(5)
RA467 Emissioni di NOx dovute ai trasporti urbani	Tonnellate equivalenti	6.011	2010	3.930	(5)	(5)	(5)	2.645,18	(5)	(5)	(5)

(1) Ultimo dato disponibile 2019

(2) Tale valore di base presente nel POR è stato (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo) successivamente rettificato da ISTAT in 13,65

(3) Ultimo dato disponibile 2017

(4) Ultimo dato disponibile 2018. I dati sono disponibili per tutte le Province per la sola annualità 2016.

(5) – RAA 2020: I dati relativi ai quantitativi di inquinanti emessi da tutte le sorgenti presenti nel territorio toscano, sia industriali che civili e naturali, sono raccolti all'interno dell'Inventario Regionale delle Sorgenti di Emissioni in atmosfera (IRSE). Le sorgenti emissive incluse nell'Inventario sono classificate secondo la nomenclatura standard europea denominata SNAP '97 (Selected Nomenclature for Air Pollution). All'interno dell'Inventario vengono distinte tre diverse tipologie di emissioni:

(i) emissioni da sorgente di tipo diffuso, distribuite sul territorio;

ii) emissioni da sorgente di tipo puntuale, prodotte da sorgenti localizzabili geograficamente con precisione che emettono quantità di inquinanti superiori a determinate soglie e autorizzate alle emissioni in atmosfera con Autorizzazione Integrata Ambientale;

(iii) emissioni da sorgente di tipo lineare, prodotte da sorgenti assimilabili a linee come, ad esempio, le strade e le linee ferroviarie.

L'IRSE della Toscana è realizzato secondo gli standard indicati a livello nazionale dall'Istituto Superiore per la Prevenzione e Ricerca Ambientale (ISPRA), nonché seguendo le metodologie adottate a livello europeo (EMEP/EEA) ed è stato realizzato per sette edizioni relative agli anni 1995, 2000, 2003, 2005, 2007, 2010 e 2017.

Ogni aggiornamento del database dell'inventario prevede la revisione delle stime relative a tutti gli anni precedenti, al fine di rendere confrontabili i valori fra le diverse edizioni dell'IRSE, in maniera tale che le differenze riscontrabili tra gli anni non siano imputabili a diverse procedure di stima ma a effettivi cambiamenti avvenuti a livello di sorgenti emissive.

Qualora non siano presenti dati stimati con metodi coerenti con quelli utilizzati nelle annualità precedenti, l'aggiornamento dei dati relativi alle emissioni attraverso una stima dell'andamento delle determinanti che le hanno generate appare quindi fuorviante e non è in grado comunque di generare valori che siano in alcun modo confrontabili con quelli derivanti dalla realizzazione dell'IRSE per gli anni precedenti.

Inoltre, la metodologia di stima delle emissioni da sorgenti diffuse prevede che le emissioni, anche nei casi più semplici, siano stimate a partire da indicatori statistici dell'attività responsabile della produzione delle emissioni e da opportuni fattori di emissione:  $E_{ijk} = A_{ij} * F_{jk}$ , dove:

–  $E_{ijk}$  sono le emissioni dell'inquinante  $k$  dall'attività  $j$  nel comune  $i$ ;

–  $A_{ij}$  è il valore dell'attività  $j$  nel comune  $i$  (per esempio, per gli impianti termici, i consumi di combustibili);

–  $F_{jk}$  è il fattore di emissione dell'inquinante  $k$  dalla attività  $j$ , per unità di attività espresso in peso per unità di attività (ad es. nel caso dei consumi di combustibili in grammi per gigajoule).

Questo implica che per realizzare una eventuale stima dei valori delle emissioni atmosferiche da sorgenti diffuse occorrerebbe analizzare l'andamento di  $A_{ij}$ , che è possibile stimare, ma anche sull'andamento di  $F_{jk}$ , che invece richiede l'adozione di ipotesi. Le ipotesi che è necessario adottare nel caso di  $F_{jk}$  possono riguardare una sua variazione nel tempo o una sua invarianza. Nell'ipotesi di una sua invarianza o di un suo aumento si assumerebbe implicitamente che le emissioni per unità di valore dell'attività restano costanti nel tempo o aumentano; nell'ipotesi alternativa di una sua riduzione si assumerebbe al contrario che le emissioni per unità di valore dell'attività si riducono nel tempo.

L'esito dell'analisi di efficacia degli strumenti previsti dal POR sarebbe quindi predeterminato dalla arbitraria assunzione dell'ipotesi sull'andamento dei fattori di emissione per unità di attività, senza il conforto di alcuna rilevazione.

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021; per gli indicatori IRSE: RAA 2020 POR FESR Regione Toscana.

Per la **PI 9a)** “investendo in infrastrutture sanitarie e sociali che contribuiscano allo sviluppo nazionale, regionale e locale, alla riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie, promuovendo l'inclusione sociale attraverso un migliore accesso ai servizi sociali, culturali e ricreativi e il passaggio dai servizi

istituzionali ai servizi territoriali di comunità”, l’ultimo aggiornamento disponibile dei dati risale al 2017. Anche in tal caso gli effetti rilevati a livello regionale non risultano ancora influenzati dal contributo dell’Asse, considerato che in tale anno sono stati sottoscritti i primi Accordi di Programma tra la Regione ed i Comuni beneficiari per la realizzazione degli interventi.

Tabella 51. **PI (9a) Obiettivo Specifico: RA 9.3 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA931 Bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l’infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi in percentuale della popolazione in età 0-2 anni	%	20,1 (1)	2011	20,5	21,72	22,20	23,27	23,10	(2)	(2)	(2)
RA932 Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale in percentuale sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	%	0,80	2011	0,90	0,60	0,60	0,50	0,60	(2)	(2)	(2)

(1) Tale valore di base presente nel POR è stato (Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo) da ISTAT successivamente rettificato in 20,84 (superiore al valore obiettivo al 2023)

(2) Il dato si riferisce all’ultima rilevazione disponibile del 2017

Fonte: ISTAT - Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo (aggiornamento 20.5.2021)

Infine, per l’indicatore RA961 relativo alla **PI 9b)** “sostenendo la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali”, sono disponibili le quantificazioni aggiornate al 2020, che fanno rilevare una decrescita della partecipazione sociale (% di Persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto almeno un’attività di partecipazione sociale sul totale delle persone di 14 anni e più) rispetto al valore obiettivo, invertendo la tendenza positiva registrata fino al 2018, nonché rispetto al valore di base. È plausibile che la dinamica dell’indicatore sia correlata alle restrizioni determinate dall’emergenza sanitaria e, dunque, indipendente dalle scelte del Programma. Tuttavia, un’eventuale ridefinizione delle politiche per la riqualificazione delle aree urbane e rurali, tanto del POR quanto, più in generale, della programmazione regionale, dovrebbe osservare con grande attenzione l’evoluzione dei fenomeni monitorati da questo indicatore, in quanto essi possono essere considerati una sorta di barometro del successo delle politiche di contrasto alla pandemia di Covid-19 alla scala locale.

Tabella 52. **PI (9b) Obiettivo Specifico: RA 9.6 - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo (2023)	Valore al 31.12						
					2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RA961 Partecipazione sociale: Persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto almeno un’attività di partecipazione sociale sul totale delle persone di 14 anni e più	%	25,2	2013	35,4	25,5	25,5	26,3	24,7	27,2	24,6	24,2

Fonte: ISTAT - Rapporto BES 2020: Il benessere equo e sostenibile in Italia. 10 marzo 2021.

### 5.8.2.2 Evoluzione fatte registrare dagli indicatori di output

#### Principali esiti della valutazione degli indicatori di output

Nel quadro attuale di attuazione degli interventi finanziati e delle risorse assegnate, è possibile ipotizzare che gli obiettivi di output fissati per l’Asse potranno essere raggiunti per alcune Priorità di Investimento in cui si articola la strategia urbana, ma che la possibilità di centrare i target è critica per molti degli indicatori selezionati e, specificamente:

- gli obiettivi di rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali (**PI 9b**) risultano già ampiamente raggiunti (non solo in termini previsivi ma anche realizzativi) e sono destinati a migliorare ulteriormente;
- gli obiettivi volti a promuovere strategie per basse emissioni di carbonio in particolare per le aree urbane (**PI 4e**) potrebbero essere raggiunti in funzione della “portata” degli ulteriori interventi che saranno finanziati con le risorse ancora non utilizzate (circa 3,8 Meuro di contributi pubblici) e, in particolare degli 8 nuovi interventi che saranno finanziati entro giugno 2021, riconducibili al nuovo avviso pubblico del 2020, nonché agli interventi in overbooking e ad atti aggiuntivi; in ogni caso, si raccomanda di non trascurare il fatto che i valori target al 2023 non sono stati aggiornati in riduzione, in coerenza con le rimodulazioni delle risorse finanziarie interne all’Asse intervenute dal 2015 ad oggi e che hanno comportato una riduzione del budget iniziale della PI 4e), rispetto a cui erano stati stimati i target, di circa 1 Meuro.
- gli obiettivi riguardanti l’efficienza energetica, la gestione intelligente dell’energia e l’uso dell’energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche (**PI 4c**) e la riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie, promuovendo l’inclusione, attraverso l’investimento in infrastrutture sanitarie e sociali (**PI 9a**) non appaiono pienamente conseguibili tenuto conto che: (i) le Azioni che perseguono tali obiettivi hanno completato l’assegnazione del budget attualmente disponibile da PF del DAR; (ii) tra i nuovi 20 interventi che si prevede di ammettere a finanziamento (anche a titolo di overbooking) entro giugno 2021 non sono presenti interventi a valere su tali PI; (iii) i valori target al 2023 scontano una stima ex-ante su un budget finanziario più elevato (le risorse attribuite alle due PI sono state complessivamente decurtate di circa 14,5 Meuro) rispetto all’attuale dotazione finanziaria prevista dal PF del DAR.

Dal **follow-up** delle osservazioni e suggerimenti forniti nella valutazione degli indicatori di output dei precedenti Rapporti di valutazione annuali di sorveglianza si rileva che, sebbene non sia ancora stato dato riscontro al suggerimento di revisione dei target al 2023, da una verifica effettuata presso gli uffici dell’AdG tale revisione è in fase di predisposizione. Infatti, si ribadisce che le stime ex-ante dei valori obiettivo al 2023 non risultano più coerenti con la struttura dell’Asse, che è stato oggetto di significative rimodulazioni finanziarie interne.

#### ***Dettaglio della valutazione degli indicatori di output a livello di Priorità di Investimento***

Alcune prime valutazioni sull’efficacia degli interventi del Programma sono state effettuate osservando, a livello di Priorità di Investimento, il grado di raggiungimento dei target di realizzazione fissati al 2023 sulla base dell’avanzamento degli indicatori di output alla fine del 2020.

La tabella seguente riporta le quantificazioni degli indicatori di output per la **PI 4c**) inerenti agli 8 progetti finalizzati alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche/uso pubblico e all’illuminazione pubblica intelligente realizzati nell’ambito dei Progetti di Innovazione Urbana (PIU) alla fine del 2020.

Tabella 53. ***PI (4c) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output***

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 32 Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici</b>				
Valore previsto	kWh/anno	3.500.000	1.135.402,71	32,44%
Valore realizzato			358.066,80	10,23%
<b>Superficie oggetto dell’intervento (CUP)</b>				
Valore previsto	mq	50.000	8.369,80	16,74%
Valore realizzato			4.369,30	8,74%

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>Punti illuminati/luce</b>				
Valore previsto		10.000	194,00	1,94%
Valore realizzato	numero		0,00	0,00%
<b>IC34 Diminuzione annuale stimata dei gas ad effetto serra</b>				
Valore previsto		1.500	297,45	19,83%
Valore realizzato	Teq CO2		104,39	6,96%
<b>IC 37 Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato</b>				
Valore previsto		250.000	337.703,00	135,08%
Valore realizzato	Persone		292.321,00	116,93%
<b>Qualità del paesaggio del luogo di vita: percentuale di persone di 14 anni e più che dichiara che il progetto realizzato ha migliorato la qualità del paesaggio riducendo le condizioni di degrado del luogo in cui vive sul totale delle persone di 14 anni e più</b>				
Valore previsto		30	30	100,00%
Valore realizzato	Percentuale		0	0,00%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

Il quadro di avanzamento fisico della PI tendenzialmente conferma la situazione riscontrata nel precedente RAV.

Per i soli due indicatori trasversali all’Asse, cioè “Qualità del paesaggio del luogo di vita: percentuale di persone di 14 anni e più che dichiara che il progetto realizzato ha migliorato la qualità del paesaggio, riducendo le condizioni di degrado del luogo in cui vive, sul totale delle persone di 14 anni e più” e “IC 37 Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato”, i valori previsionali forniti dai beneficiari degli interventi ammessi a finanziamento prevedono il pieno raggiungimento alla data di chiusura del Programma dei target obiettivo.

Viceversa, per i restanti 4 indicatori, le quantificazioni previsive, seppur in diversi casi migliorate per effetto dell’ammissione a finanziamento di 3 nuovi interventi, restano decisamente lontane dai valori obiettivo (nel migliore dei casi si raggiunge un terzo del valore obiettivo). Rispetto al quadro attuale delle previsioni fornite dai beneficiari per gli interventi ammessi a finanziamento nell’ambito dei 5 PIU che valorizzano tali indicatori, i valori target al 2023 fissati dal POR continuano ad essere, a parere del Valutatore, di difficile raggiungimento, principalmente a causa del fatto che sono rimasti immutati dalla prima versione del Programma approvata, quando per la PI 4c) il budget previsto dal piano finanziario era superiore a quello attuale. A ciò si aggiunge che: (i) anche i nuovi interventi finanziati riguardanti il PIU "CAPACITY" del Comune di Capannori non hanno colmato il gap con i valori obiettivo al 2023; (ii) tra gli ulteriori 20 progetti il cui finanziamento è previsto entro il primo semestre del 2021 non sono presenti interventi rientranti in questa PI. Relativamente ai valori realizzati a fine 2020, le quantificazioni sono ancora molto contenute, anche in ragione del quadro di avanzamento procedurale discusso in precedenza.

Passando all’analisi della PI 4e), alla cui quantificazione contribuiscono 7 PIU che realizzano interventi per la mobilità sostenibile in aree urbane, emerge che, come nel caso della PI 4c), per due dei tre indicatori selezionati – l’indicatore trasversale dell’Asse Urbano “Qualità del paesaggio del luogo di vita: percentuale di persone di 14 anni e più che dichiara che il progetto realizzato ha migliorato la qualità del paesaggio, riducendo le condizioni di degrado del luogo in cui vive, sul totale delle persone di 14 anni e più” e l’indicatore IC 37 “Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato” – i valori previsionali forniti dai beneficiari degli interventi ammessi a finanziamento

confermano, come già rilevato nel precedente Rapporto, la possibilità di raggiungere e anche superare il valore obiettivo al 2023.

Diversamente, il valore previsionale fornito dai beneficiari per l'indicatore "Superficie oggetto dell'intervento" (poco più di 65 mila mq) si attesta all'80,3% del valore obiettivo al 2023, mentre si registra un'importante progressione rispetto alla fine del 2019 negli esiti realizzativi (valore realizzato), con quasi 58 mila mq nell'ambito dei progetti che hanno concluso l'esecuzione delle opere a fine 2020 (70,5% del target finale).

Tabella 54. *PI (4e) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>Superficie oggetto dell'intervento (CUP)</b>				
Valore previsto			65.849,00	80,30%
Valore realizzato	mq	82.000	57.833,00	70,53%
<b>IC 37 Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato</b>				
Valore previsto			366.633,00	146,65%
Valore realizzato	Persone	250.000	291.034,00	116,41%
<b>Qualità del paesaggio del luogo di vita: % di persone di 14 anni e più che dichiara che il progetto realizzato ha migliorato la qualità del paesaggio riducendo le condizioni di degrado del luogo in cui vive sul totale delle persone di 14 anni e più</b>				
Valore previsto			30	100,0%
Valore realizzato	%	30	0	0,0%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020*

A parere del Valutatore, la possibilità che il valore obiettivo al 2023 possa essere centrato dipenderà dalla "portata" degli ulteriori interventi che saranno finanziati con le risorse ancora non utilizzate (circa 3,8 Meuro di contributi pubblici), ed in particolare degli 8 nuovi interventi che entro giugno 2021 saranno finanziati su tale PI per circa 5 Meuro di costo totale ammissibile (riconducibili al nuovo avviso pubblico del 2020, nonché agli interventi in overbooking e ad atti aggiuntivi). Si ribadisce, in ogni caso, la necessità di aggiornare i valori target al 2023, in quanto a seguito delle rimodulazioni delle risorse finanziarie interne all'Asse intervenute dal 2015 ad oggi, la PI ha subito una riduzione del budget iniziale (rispetto a cui erano stati appunto stimati i target) di circa 1 Meuro.

Per la **PI 9a**), che sostiene interventi per la realizzazione di nuove infrastrutture o per recuperare quelle esistenti inerenti a servizi socio-educativi e servizi socio-assistenziali, i dati di monitoraggio fisico alla fine del 2020 confermano la situazione riscontrata nel precedente RAV sulla sorveglianza.

Per quanto riguarda gli indicatori "specifici di Azione" si riscontra:

- per l'indicatore "IC 35 Capacità dell'infrastruttura per l'assistenza all'infanzia o l'istruzione sostenuta", quantificato esclusivamente dagli interventi per la realizzazione dei servizi socio-educativi dell'Azione 9.3.1, le quantificazioni fornite dall'unico progetto finanziato non superano, nei valori previsti, il 20% del target atteso per fine periodo;
- per l'indicatore che misura la "Capacità delle infrastrutture per l'assistenza di anziani e persone con limitazioni dell'autonomia" che viene invece alimentato dalla sola Azione 9.3.5 "Piani di investimento in infrastrutture per Comuni associati e aiuti per sostenere gli investimenti privati nelle strutture per anziani e persone con limitazioni nell'autonomia", le quantificazioni rilevate non appaiono sufficienti a raggiungere e superare, ad ultimazione degli interventi, il valore obiettivo al 2023 (109 persone rispetto alle 100 attese). Si segnala, peraltro, che tale Azione ha beneficiato di un

lieve incremento di risorse, pari a circa 0,10 Meuro rispetto al budget iniziale su cui erano stato stimato il valore obiettivo al 2023.

Relativamente, invece, agli indicatori alimentati da entrambe le Azioni della PI emerge che:

- sia l'indicatore IC39 “Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane” sia l'indicatore trasversale di Asse IC 37 “Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato”, a livello complessivo esprimono, sulla base delle previsioni dei progetti finanziati alla fine del 2020, una capacità di raggiungimento del valore obiettivo che non si mostra sufficiente per centrare i rispettivi target;
- l'indicatore trasversale dell'Asse Urbano “Qualità del paesaggio del luogo di vita: percentuale di persone di 14 anni e più che dichiara che il progetto realizzato ha migliorato la qualità del paesaggio, riducendo le condizioni di degrado del luogo in cui vive, sul totale delle persone di 14 anni e più” risulterebbe pienamente conseguibile grazie ai 6 progetti finanziati.

In conclusione, per tale PI a parere del Valutatore si può ritenere che:

- sia piuttosto improbabile, come già rilevato nel precedente RAV sulla Sorveglianza, il conseguimento dei valori obiettivo inerenti agli indicatori IC 35 Capacità dell'infrastruttura per l'assistenza all'infanzia o l'istruzione sostenuta” e IC 37 “Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato”, considerato che entrambe le Azioni della PI hanno assegnato l'intero budget disponibile risultante dal PF del DAR e che tra i nuovi 20 interventi individuati (anche a titolo di overbooking) da ammettere al POR entro giugno 2021 non sono presenti progetti rientranti in tali Azioni;
- l'indicatore IC39 “Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane”, alimentato da entrambe le Azioni della PI, a livello complessivo esprime, sulla base delle previsioni dei progetti finanziati al 2020, una capacità di raggiungimento del valore obiettivo pari al 65% circa. In prospettiva occorre comunque considerare che tale avanzamento deriva da due operazioni di segno opposto: (i) un contributo da parte dell'Azione 9.3.5 (5.452 mq) superiore al proprio valore obiettivo<sup>150</sup> (4,6 mila mq dei 9,2 mila mq complessivi da raggiungere a livello di PI); (ii) un contributo inferiore da parte dell'Azione 9.3.1 (550 mq) rispetto a quello previsto dal proprio valore obiettivo (4,6 mila mq dei 9,2 mila mq complessivi). Quest'ultima Azione fa rilevare un gap rispetto all'attuale target di fine periodo attualmente non colmabile dalle maggiori realizzazioni conseguite dall'altra Azione, considerando che, da un lato, ha completato l'assegnazione delle risorse e, dall'altro, i valori obiettivo al 2023 sono stati stimati in fase ex-ante sulla base di un budget finanziario che successivamente è stato significativamente ridotto (-6,6 Meuro, a fronte delle contenute richieste pervenute dal territorio), a fronte di valori obiettivo immutati.

Tabella 55. *PI (9a) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output*

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 35 Capacità dell'infrastruttura per l'assistenza all'infanzia o l'istruzione sostenuta</b>				
Valore previsto			60	20,00%
Valore realizzato	Persone	300	0	0,00%
<b>IC 39 Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane</b>				
Valore previsto			6002	65,10%
Valore realizzato	MQ	9.220	2090	22,67%

<sup>150</sup> I valori target al 2023 a livello di singola Azione (non presenti nel POR), come noto, sono forniti dal DAR - Documento di Attuazione Regionale.

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>Capacità delle infrastrutture per l'assistenza di anziani e persone con limitazioni dell'autonomia</b>				
Valore previsto			109	109,00%
Valore realizzato	Persone	100	66	66,00%
<b>IC 37 Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato</b>				
Valore previsto			29383	11,75%
Valore realizzato	Persone	250.000	0	0,00%
<b>Qualità del paesaggio del luogo di vita: percentuale di persone di 14 anni e più che dichiara che il progetto realizzato ha migliorato la qualità del paesaggio riducendo le condizioni di degrado del luogo in cui vive sul totale delle persone di 14 anni e più</b>				
Valore previsto			30	100,0%
Valore realizzato	%	30	0	0,0%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

Nostrre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020

Da ultimo, passando alla valutazione degli esiti realizzativi della **PI 9b)**, si rileva che tutti gli indicatori esprimono tanto valori previsionali quanto valori realizzativi che – confermando la tendenza rilevata alla fine del 2019 – centrano e quasi sempre di superare ampiamente il valore obiettivo al 2023.

A tal riguardo si osserva che: (i) in prospettiva, la performance degli indicatori è destinata a migliorare ulteriormente, considerato che è prevista l'ammissione a finanziamento di ulteriori 12 progetti entro il primo semestre 2021 (a titolo di overbooking e a valere dell'Avviso 2020); (ii) è ipotizzabile che gli ottimi risultati già conseguiti a fine 2020 rispetto agli obiettivi attesi al 2023, siano stati influenzati, almeno in parte, dalla quota aggiuntiva di risorse assegnata a tale PI (+15,5 Meuro rispetto al budget originario) a fronte di valori target che sono rimasti invece invariati.

Tabella 56. **PI (9b) - Evoluzioni fatte registrare dagli indicatori di output**

Indicatore (1)	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) (a)	Valore realizzato al 31.12.20 (b)	Tasso di realizzazione % (b/a)
<b>IC 38 Spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane</b>				
Valore previsto			158.558,06	1933,63%
Valore realizzato	mq	8.200	81.882,00	998,56%
<b>IC 39 Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in zone urbane</b>				
Valore previsto			18.951,95	462,24%
Valore realizzato	mq	4.100	11.431,00	278,80%
<b>Progettazione e realizzazione di servizi (CUP)</b>				
Valore previsto			44	440,00%
Valore realizzato	numero	10	26	260,00%
<b>IC 37 Popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato</b>				
Valore previsto			607.474,00	242,99%
Valore realizzato	Persone	250.000	470.988,00	188,40%
<b>Qualità del paesaggio del luogo di vita: percentuale di persone di 14 anni e più che dichiara che il progetto realizzato ha migliorato la qualità del paesaggio riducendo le condizioni di degrado del luogo in cui vive sul totale delle persone di 14 anni e più</b>				
Valore previsto			30	100,0%
Valore realizzato	%	30	0	0,0%

(1) Valore previsto: Valore cumulativo – output da realizzare con le operazioni selezionate [previsioni fornite dai beneficiari]; Valore realizzato: Valore cumulativo – output realizzati con le operazioni [conseguimento effettivo]

Nostrre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020

## 6 Conclusioni e raccomandazioni

Gli esiti delle valutazioni condotte per la sorveglianza del Programma nel 2020 rispecchiano le particolarissime contingenze generate dalla pandemia di Covid-19. Il Programma nel suo insieme e i singoli Assi prioritari, se da un lato confermano, nel bene e nel male, tendenze già registrate nelle precedenti annualità, dall'altro testimoniano scelte forzate dall'emergenza pandemica, un'emergenza rispetto alla quale tutti i livelli decisionali e operativi, dalla Commissione Europea ai singoli Responsabili di gestione regionali, hanno dovuto agire senza poter fare affidamento su alcuna lezione appresa, spesso sovvertendo regole consolidate e talvolta anche principi ritenuti inoppugnabili.

Le conseguenze di tali scelte non sono rilevabili oggi, si manifesteranno probabilmente nei prossimi anni, a ridosso della chiusura del Programma e, soprattutto, nel momento in cui si uscirà, almeno a scala europea, dal regime di emergenza e saranno più chiari e quantificabili gli effetti della crisi, e i danni e i cambiamenti irreversibili – positivi e negativi – che essa ha provocato. Oggi è possibile rilevare essenzialmente ciò che è stato fatto per rispondere all'emergenza, senza avere la presunzione di valutarne l'efficienza, l'efficacia, il valore aggiunto o altri parametri d'obbligo nella letteratura di settore. Se qualche giudizio valutativo può essere espresso, rimane circoscritto ad accadimenti che erano già prevedibili prima dell'insorgere della pandemia e che la crisi ha solo esasperato o accelerato. È però fondamentale la rilevazione e l'analisi puntuale dei fatti che, in questi frangenti straordinari è uno strumento di conoscenza quantomai prezioso.

Nonostante i numerosi e consistenti cambiamenti indotti dalla pandemia, il Programma ha conseguito una buona performance finanziaria, superando ampiamente l'obiettivo annuale di spesa fissato per la fine del 2020. A tale prestazione hanno contribuito anche le attività promosse e le iniziative adottate dall'Autorità di gestione e dal Comitato di Sorveglianza del Programma sul piano della programmazione, della sorveglianza e delle modalità di attuazione degli interventi e, in particolare:

- le riprogrammazioni delle risorse interne agli Assi, per tenere conto dell'effettiva capacità di assorbimento delle risorse da parte delle diverse Azioni programmate;
- l'adozione di due modifiche del Programma, occorse nei mesi di aprile e luglio 2020, volte a dare una risposta immediata alle conseguenze derivanti dall'emergenza sanitaria e a sostenere il rilancio dell'economia locale, usufruendo quanto più possibile della flessibilità introdotta dalla CE con i pacchetti di iniziative CRII e CRII+;
- l'approvazione e implementazione di un insieme di misure di flessibilità e semplificazione nella gestione delle Azioni e dei progetti del POR, finalizzate a contenere i danni economici causati dalla emergenza Covid-19, operanti sia in maniera trasversale rispetto all'insieme dei beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali (tra cui dunque anche i beneficiari del POR FESR), sia a livello specifico per alcune tipologie di intervento sostenute dal POR FESR e da strumenti di programmazione integrati con esso;
- l'implementazione dei provvedimenti approvati dalla Giunta regionale a marzo 2020, finalizzati a velocizzare ulteriormente la realizzazione dell'insieme degli interventi del POR in termini sia di attuazione della spesa, sia fisico-procedurali, garantendo il raggiungimento dei target di spesa N+3 annuali ed il pieno utilizzo delle risorse disponibili;
- l'introduzione di alcune modifiche al Sistema di Gestione e Controllo, tra cui quelle relative alle procedure per il reclutamento ed utilizzo del personale a tempo determinato, l'aggiornamento relativo alle modalità di svolgimento dei controlli sugli Strumenti Finanziari, la definizione delle modalità operative in merito all'utilizzo del Sistema Informativo ARACHNE della Commissione Europea nell'ambito dei controlli in loco di primo livello, l'aggiornamento delle procedure di controllo relative ai progetti rendicontati tramite la procedura semplificata del Revisore dei conti;

- gli indirizzi dell'AdG ai Responsabili delle Azioni del POR, finalizzati a coordinare e condividere le modifiche alle procedure connesse alla chiusura dei conti ed all'elaborazione del documento di sintesi dei controlli per l'Anno Contabile 2019-2020 nel contesto della situazione di emergenza connessa al Covid-19, ridefinendo le percentuali minime di controlli in loco da svolgere alla luce delle restrizioni connesse all'emergenza epidemiologica;
- la realizzazione di un pacchetto di azioni di comunicazione, informazione e pubblicità sulle opportunità offerte dal POR alle imprese e al territorio per contrastare gli effetti del Covid-19;
- il miglioramento e perfezionamento delle attività di monitoraggio degli interventi del Programma (Linee guida per il monitoraggio degli indicatori di output per i beneficiari ed i Responsabili regionali/OI).

Gli Assi del Programma sono stati interessati in maniera molto diversificata dalle misure finalizzate al contrasto della crisi pandemica e dalle ricadute dell'emergenza sulle attività ordinaria.

Gli interventi a favore del sistema produttivo (ai quali è destinato circa il 70% dell'intera dotazione del POR) si sono distinti per la buona performance attuativa. In particolare, gli interventi finanziati nell'ambito dell'Asse 1 (ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione), dell'Asse 3 (competitività delle MPMI) e dell'Asse 4 (previsti esclusivamente dall'Azione 4.2.1 per l'efficientamento energetico delle sedi di impresa e dei processi produttivi), che considerati nel loro insieme hanno mostrato un avanzamento nettamente al di sopra di quello medio espresso dal Programma per tutti gli indicatori finanziari sintetici considerati, associato alla capacità di finalizzare l'ingente quantità di risorse finanziarie aggiuntive di cui sono stati destinatari sia ad azioni straordinarie direttamente volte a dare una risposta agli effetti derivanti dalla pandemia da Covid-19 sia a provvedimenti volti a introdurre semplificazioni nell'ambito dei bandi "ordinari". Anche in presenza delle difficoltà connesse agli effetti della pandemia, il sistema produttivo regionale sembra aver dunque mantenuto una certa vivacità e una propensione alla realizzazione di investimenti, con una domanda per interventi in ricerca e innovazione ancora elevata in quanto probabilmente considerata un'area di vantaggio competitivo.

Positivi progressi si registrano nell'attuazione dei Progetti di Innovazione Urbana (PIU) sostenuti nell'ambito dell'Asse 6, che continua a far registrare miglioramenti rispetto alle annualità precedenti e che mostra per tutti gli indicatori finanziari sintetici considerati un avanzamento che seppur ancora distante dai livelli medi complessivi del POR, è ampiamente al di sopra dell'insieme delle Azioni che realizzano interventi infrastrutturali e similari nell'ambito anche degli altri Asse 4 e 5. Resta invece più contenuto l'avanzamento con riferimento alla maggior parte degli indicatori fisici, anche in considerazione dei tempi che hanno caratterizzato la preparazione, la selezione e l'avvio degli interventi attuati con i metodi e gli strumenti della progettazione integrata territoriale. Tuttavia, tali interventi, avendo in larga parte superato positivamente le fasi iniziali, anche grazie a buone attività di coordinamento, controllo e meccanismi di intervento ad hoc, hanno cominciato a garantire livelli piuttosto costanti di spesa. La complessità dei Progetti Integrati e delle singole opere che ognuno di essi prevede suggerisce comunque di mantenere salde tutte quelle forme di accompagnamento e controllo che hanno consentito, fino ad oggi, di individuare e risolvere tempestivamente i problemi attuativi che si sono manifestati e che potrebbero incrementarsi nell'ultimo triennio di attuazione.

A queste buone performance si contrappongono però alcune criticità attuative, la cui origine è in larga parte indipendente dall'emergenza pandemica, che riguardano, in particolare, il perdurare dei ritardi nell'avanzamento dei principali indici finanziari degli interventi infrastrutturali afferenti all'Asse 2 (BUL e digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili), all'Asse 4 (efficienza energetica e mobilità sostenibile) e all'Asse 5 (infrastrutture culturali), che continuano a mostrarsi nettamente al di sotto sia di quelli medi del POR sia di quelli dell'insieme degli interventi infrastrutturali finanziati. Anche se il più lento avanzamento può essere ricondotto sia alle caratteristiche proprie di tali interventi (la complessità delle procedure connesse alla

progettazione, aggiudicazione ed esecuzione di opere pubbliche che, fisiologicamente, comportano una dilazione nella maturazione della spesa, rispetto, ad esempio, agli interventi di aiuto alle imprese), sia alle procedure di selezione degli interventi adottate che, in taluni casi, hanno portato a un allungamento dei tempi (procedure negoziali attraverso Accordi di Programma nell'Asse 5; procedure concertative per alcuni interventi dell'Asse 4) e, inoltre, al fatto che alcuni interventi degli Assi 2 e 4 sono stati inseriti nel POR solo a seguito delle riprogrammazioni intercorse nel 2016 e nel 2018, tali interventi richiedono un'attenta sorveglianza, considerato l'approssimarsi della chiusura del Programma.

Altro fenomeno rispetto al quale mantenere un costante monitoraggio è quello della mortalità dei progetti, che interessa, in alcuni casi, Assi e Azioni che attuano interventi a favore del sistema produttivo. Si tratta di un fenomeno già rilevato nella programmazione 2007-2013, che potrebbe aggravarsi in relazione alla crisi economica manifestatasi a seguito dell'evento Covid-19, estendendosi, potenzialmente, a diverse categorie degli investimenti attivati dal POR.

In relazione alle modifiche all'assetto del Programma introdotte nel 2020, si segnalano delle importanti criticità relative al conseguimento di alcuni risultati attesi e, precisamente:

- l'accesso al credito delle MPMI (attraverso la massimizzazione e l'ampliamento delle forme di sostegno nella forma della garanzia);
- il sostegno alla mobilità sostenibile (attraverso il rinnovo del materiale rotabile) ed alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale (attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate).

A seguito delle due riprogrammazioni effettuate nel 2020, tali interventi sono rimasti “formalmente” negli Assi del POR e valorizzati tanto in termini di risultati attesi quanto di obiettivi fisici di output al 2023, ma le relative risorse finanziarie sono state azzerate ed i progetti originariamente previsti sono fuoriusciti dal POR FESR per essere finanziati con le risorse del FSC, in attuazione dell'Accordo di Programma tra la Regione Toscana e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per il Sud e la Coesione territoriale. A meno di volere destinare nuovamente risorse finanziarie per la realizzazione di tali interventi, sarà dunque necessario un allineamento degli obiettivi del Programma che tenga conto della variazione sostanziale dell'attuale assetto programmatico e finanziario del POR, nonostante, in un'ottica valutativa più ampia, nella quale si tengano in conto anche gli interventi deprogrammati dell'Asse che andranno ad essere realizzati con le risorse del FSC, gli obiettivi inizialmente ipotizzati possano essere comunque raggiunti nel contesto regionale.

Altrettanto importante nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi generali e specifici del Programma è la completa deprogrammazione dei due Grandi Progetti a “regia regionale” finanziati dall'Asse 4, riguardanti la riqualificazione del grande polo siderurgico di Piombino e la realizzazione del Grande Progetto della Tramvia di Firenze. La decisione di tale deprogrammazione e successivo rifinanziamento attraverso le risorse del FSC è stata presa in considerazione dei forti ritardi registrati nell'avvio di entrambi i progetti. A parere del Valutatore, sarebbe opportuna una riflessione sulla mancata attivazione di tali interventi nell'ambito del Programma, al fine di cogliere le criticità connesse alla loro pianificazione e/o programmazione, in considerazione del fatto che, per la prima volta nel lungo ciclo della programmazione FESR regionale, si registra la difficoltà di attuazione di interventi complessi di dimensioni finanziarie rilevanti<sup>151</sup>, in vista della futura programmazione del FESR ma anche nel più ampio quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

---

<sup>151</sup> Nella precedente riprogrammazione di maggio 2018 è fuoriuscito dal POR anche il Grande Progetto denominato “Progetto Galileo” (Azione 1.1.5) che, a seguito della definizione puntuale del programma delle attività di ricerca e sviluppo, è risultato non costituire “una azione indivisibile di precisa natura economica o tecnica” come da previsioni ex art. 100 del Reg. (UE) n.1303/2013 e ss.mm.ii. e dunque non più rientrante nella definizione di “Grande progetto” ai sensi regolamentari.

Le profonde modifiche all'impianto programmatico dell'Asse 4, con una riduzione delle risorse finanziarie che passano dagli iniziali 196 Meuro agli attuali 103 Meuro, intaccano i principi cardine della concentrazione delle risorse a sostegno del sistema produttivo e della sostenibilità ambientale<sup>152</sup>, ancora espressi dal POR vigente, con ricadute importanti sul contributo alla lotta al cambiamento climatico, il volume di risorse scende dal 26% (206,4 Meuro a fine 2019) al 13% (103,7 Meuro a fine 2020), allontanando il Programma dall'obiettivo, seppure non obbligatorio, di destinare almeno il 20% del budget alle azioni per il clima. Sebbene le condizioni di contesto socioeconomiche che hanno caratterizzato il 2020, e che si stanno protrahendo nel 2021, abbiano posto l'Amministrazione regionale di fronte alla scelta di dare priorità, all'interno del Programma agli interventi, direttamente finalizzati al contenimento degli effetti della pandemia sul sistema produttivo, cogliendo l'opportunità fornita dalla modifica dei regolamenti comunitari e dalla normativa nazionale di deprogrammare quegli interventi che presentavano maggiore lentezza attuativa, gli obiettivi di sostenibilità ambientale del POR legati alla transizione ad un'economia a basse emissioni di carbonio appaiono fortemente ridimensionati. Tale ridimensionamento, oltre che costituire un punto di attenzione per il periodo 2014-2020, anticipa alcune criticità programmatiche e attuative che potrebbero insorgere nel periodo 2021-2027, in relazione ad obiettivi di decarbonizzazione consistenti e più vincolanti.

Infine, si segnala che l'attività valutativa connessa alla sorveglianza del Programma ha messo in luce il permanere di alcune lacune nella quantificazione degli indicatori di risultato e di output (per i quali si rimanda al dettaglio dei relativi paragrafi predisposti per ogni Asse), nella valorizzazione delle categorie di operazione (l'utilizzo del codice 01 "Investimenti produttivi generici nelle PMI per la quasi totalità degli interventi di internazionalizzazione – Azione 3.4.2 che invece secondo quanto previsto dal DAR sono associati esclusivamente al codice 064 Processi di ricerca e innovazione nelle PMI) e di taluni dati di monitoraggio (ad esempio: contributo pubblico concesso superiore al costo ammissibile totale delle operazioni, pagamenti ammessi superiori agli impegni ammessi, ecc.), per i quali però appaiono ancora possibili margini di miglioramento che, da una verifica effettuata presso l'AdG, sono in fase di implementazione. Come già rilevato nel precedente Rapporto di valutazione, la soluzione di tali problemi non è motivata esclusivamente da esigenze statistiche, ma anche dal fatto che il conteggio degli indicatori così come il rispetto dei codici delle "categorie di operazioni" rappresentano elemento obbligatori del POR e rilevano il rispetto di diversi adempimenti. Resta dunque valido il suggerimento di integrare pienamente i suggerimenti specifici forniti a valle dell'analisi puntuale di ogni Asse.

Con riferimento alle problematiche riguardanti gli indicatori fisici e, più in generale, le incongruenze e gli scostamenti di carattere programmatico e/o tecnico-amministrativo segnalate nel presente Rapporto di Valutazione (e, dunque, riferite alla data del 31 dicembre 2020), giova sottolineare che l'approccio finora seguito dal Valutatore, e condiviso dall'Autorità di gestione del POR, è quello di valorizzare il rapporto di stretta collaborazione tra l'attività di valutazione e le concrete esigenze del Programma. Infatti, l'integrazione proattiva degli esiti delle valutazioni nell'attuazione del Programma è lo scopo per cui viene effettuata la valutazione e che è proprio tale iterazione, in linea con le indicazioni della Commissione Europea, a garantire che la valutazione non si riduca ad una mera attività di controllo o ad un adempimento i cui esiti restino inutilizzati. In quest'ottica – fermo restando il consueto impegno del Valutatore di dare puntuale riscontro delle attività di allineamento di indicatori fisici, target ed altre incongruenze fatte rilevare nei capitoli del presente Rapporto che saranno svolte dall'AdG nel corso del 2021 nel prossimo Rapporto di valutazione per la sorveglianza riferito a tale anno (e da elaborare nel 2022) – si ritiene opportuno anticipare in questa sede che, da informazioni rilevate presso l'AdG, molti

---

<sup>152</sup> "Il POR compie una scelta di forte concentrazione delle risorse: nelle sue linee portanti il programma regionale concentra una quota rilevante delle risorse a sostegno del sistema produttivo; il resto si concentra sui temi della qualità del territorio, in un'ottica di sostenibilità sociale ed ambientale dello sviluppo. È testimonianza di questo il volume delle risorse destinate all'OT 4, a cui conseguiranno ricadute significative in termini sia di efficienza energetica sia di qualità ambientale della mobilità urbana". Fonte: Regione Toscana, *Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 Obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione (Vers. 7)*, luglio 2020.

dei disallineamenti riscontrati al 31.12.2020 hanno già trovato risoluzione a monte della nuova versione del DAR del 2021<sup>153</sup> o sono in via di risoluzione. Ci si riferisce in particolare: (a) ad alcuni scostamenti dei valori di taluni indicatori di monitoraggio rilevati a livello dei singoli Assi prioritari che sono stati sanati nel corso del 2021; (b) all'adeguamento delle stime dei target attesi che l'AdG prevede di effettuare mediante una modifica del POR; (c) alla risoluzione di talune incongruenze (come quelle relative al valore dell'indicatore degli investimenti privati) connesse a specifiche funzionalità informatiche che l'Ufficio dell'AdG, sta risolvendo con il coinvolgimento dell'Organismo Intermedio; (d) alle verifiche da parte dei Responsabili regionali degli interventi sulla coerenza e la correttezza di alcuni dati e informazioni utilizzati anche per le attività di valutazione.

---

<sup>153</sup> Giunta Regionale Toscana, *Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 - Obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione - Documento di Attuazione Regionale - Versione n.7*, luglio 2021

## 7 Approfondimento “una tantum”: analisi e valutazione d’insieme delle iniziative di contrasto all’emergenza Covid-19

L’approfondimento tematico sulle iniziative di contrasto all’emergenza Covid-19 entra nel dettaglio delle misure di flessibilità e semplificazione e del contenuto e dell’implementazione dei bandi ad hoc attivati dalla Regione Toscana nel 2020.

L’analisi consente di apprezzare il passaggio dagli intenti programmatici, di cui si è data ampia descrizione nel capitolo 5, ai primi risultati concreti dell’azione regionale a sostegno della ripresa dalla crisi pandemica e di ricostruire un quadro di implementazione che sarà di grande utilità nelle future valutazioni dell’efficacia e dell’efficienza delle scelte adottate.

### 7.1 Misure di flessibilità e semplificazione nella gestione delle Azioni e dei progetti del POR, per contenere i danni economici causati dal Covid-19

Accanto alle altre misure adottate dall’Amministrazione Regionale che sono più strettamente connesse a scelte volte ad orientare la *strategia* del Programma, si pone l’insieme delle misure di flessibilità e semplificazione nella gestione delle Azioni e dei progetti del POR, al fine di contenere i danni economici causati dalla emergenza Covid-19.

Si tratta di un pacchetto di misure sia a livello generale trasversali all’insieme dei beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali (tra cui dunque anche i beneficiari del POR FESR), sia a livello specifico per alcune tipologie di intervento sostenute dal POR FESR e da strumenti di programmazione integrata con esso.

Tabella 57. *Le principali misure di flessibilità e semplificazione nella gestione delle Azioni e dei progetti del POR per il contenimento degli effetti derivanti dall’emergenza sanitaria*

MISURE DI CONTENIMENTO TRASVERSALI AL POR	MISURE DI CONTENIMENTO SPECIFICHE DI ASSE
<p>Misure derivanti da provvedimenti nazionali di contenimento degli effetti emergenza sanitaria verso i beneficiari pubblici/ privati</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sospensione dei termini degli adempimenti a carico dei beneficiari</li> </ul> <p>Principali misure regionali temporanee di semplificazione applicabili a tutti i beneficiari pubblici e privati</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Procedure di liquidazione semplificata nelle erogazioni ai beneficiari con conseguente accelerazione nei pagamenti</li> <li>➤ Semplificazioni dei procedimenti amministrativi di concessione ed erogazione di sovvenzioni a imprese</li> <li>➤ Misure di sospensione dei termini e di semplificazione nei procedimenti di revoca</li> <li>➤ Proroga aggiuntiva per conclusione progetti</li> <li>➤ Per gli Strumenti Finanziari sotto forma di prestiti: sospensione del pagamento delle rate con conseguente dilatazione del piano di rimborso delle rate</li> </ul>	<p><b>ASSE 1:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Facilitazione delle modifiche progettuali e delle rimodulazioni dei piani finanziari, nel rispetto dell’obiettivo del progetto per cui è stato concesso l’aiuto</li> <li>➤ Prolungamento dei termini previsti dai bandi per l’invio di documentazione integrativa e controdeduzioni nei procedimenti</li> <li>➤ Norme specifiche in materia di ammissibilità delle spese</li> </ul> <p><b>ASSE 3:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Facilitazione delle modifiche progettuali e delle rimodulazioni dei piani finanziari, nel rispetto dell’obiettivo del progetto per cui è stato concesso l’aiuto</li> <li>➤ Prolungamento dei termini previsti dai bandi per l’invio di documentazione integrativa e controdeduzioni nei procedimenti</li> </ul>

*Nostre elaborazioni su atti amministrativi regionali*

Per quanto riguarda i **provvedimenti trasversali** sono riconducibili:

- a. Misure straordinarie a favore dei soggetti beneficiari di contributi regionali per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19, *discendenti da provvedimenti assunti a livello nazionale*<sup>154</sup>, approvate già a marzo del 2020 e finalizzate a sospendere automaticamente i termini (ai sensi dell'art. 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18) stabiliti da bandi, procedure negoziali, contratti, atti di assegnazione dei contributi e relativi ad adempimenti a carico dei beneficiari, non scaduti alla data del 23 febbraio 2020, sospendendoli senza necessità di presentazione di specifica istanza inizialmente nel periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 ed il 15 maggio 2020 ed estendendo successivamente tale periodo in ragione del protrarsi dello stato di emergenza nazionale. Sotto il profilo operativo, gli adempimenti a cui si fa riferimento riguardano<sup>155</sup> i termini di:
  - presentazione di eventuali documenti integrativi richiesti dagli uffici regionali o da Sviluppo Toscana S.p.A.;
  - ultimazione dei progetti finanziati con risorse FESR, statali o regionali;
  - rendicontazione dei progetti finanziati con risorse FESR, statali o regionali;
  - spedizione di eventuali controdeduzioni da parte dei soggetti beneficiari nell'ambito di procedimenti avviati da parte degli uffici regionali o di Sviluppo Toscana S.p.A., ivi inclusi i procedimenti di revoca delle agevolazioni;
  - restituzione bonaria di eventuali somme indebitamente percepite e di cui sia stato richiesto il rimborso da parte degli uffici regionali o di Sviluppo Toscana S.p.A.
- b. Misure di semplificazione per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19 a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali. Le principali semplificazioni adottate hanno riguardato<sup>156</sup>:
  - procedure di liquidazione semplificate per le domande a titolo di anticipo o stato di avanzamento lavori (SAL) consentendo pagamenti fino all'80% di quanto richiesto (fino all'80% del contributo concesso nel caso di richiesta di anticipo coperta da fidejussione da parte delle imprese), rinviando a fasi successive ulteriori controlli documentali richiesti dalle regole di funzionamento delle specifiche fonti finanziarie, nel rispetto delle scadenze fissate dai regolamenti comunitari;
  - misure di semplificazione inerenti ai provvedimenti di revoca sia totale che parziale, tra cui la sospensione (anche con riferimento all'esecutività dei recuperi) dei procedimenti pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data;
- c. Semplificazione dei procedimenti amministrativi di concessione ed erogazione di sovvenzioni alle imprese, tra cui:
  - la presentazione della domanda prodotta esclusivamente nella forma di autodichiarazione, autocertificazione e dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà nei procedimenti di accesso alle sovvenzioni;

---

<sup>154</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali" punto 1. Lettera a) e ss.mm.ii.

<sup>155</sup> <https://www.sviluppo.toscana.it/>

<sup>156</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali" e ss.mm.ii.

Delibera n.428 del 30-03-2020 Direttive per l'operatività degli strumenti finanziari e per la modifica di Garanzia Toscana relative all'emergenza sanitaria Covid19 e ss.mm.ii.

Delibera n.511 del 14-04-2020 Ulteriori disposizioni temporanee per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi regionali compresi nell'ambito di applicazione della L.R. n. 71/2017 e ss.mm.ii.

Delibera n.868 del 13-07-2020 Indirizzi per la semplificazione dei procedimenti amministrativi di concessione ed erogazione di sovvenzioni alle imprese

Delibera n.1670 del 29-12-2020 Proroga delle disposizioni adottate a favore dei beneficiari delle agevolazioni regionali per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19 a seguito delle ulteriori restrizioni delle attività economiche derivanti dai provvedimenti nazionali e ss.mm.ii.

- l'attività di controllo sulle dichiarazioni, nelle loro diverse modalità, realizzata successivamente alla presentazione dell'istanza di finanziamento su un campione rappresentativo non inferiore all'80% delle istanze pervenute sulla base di una analisi dei risultati dei controlli svolti negli ultimi anni e dei fattori di rischio;
- la rimodulazione e adattamento degli indici di affidabilità finanziaria, in funzione della tipologia e finalità dell'incentivo, della dimensione di impresa e dell'output richiesto a fronte della sovvenzione, al fine di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse e di minimizzare i fattori di rischio in presenza di procedure temporaneamente automatiche di liquidazione dei contributi;
- la liquidazione del contributo in presenza della rendicontazione di spesa corrispondente al 70% di quanto richiesto a titolo di stato avanzamento lavori, previa presentazione di istanza di erogazione sottoscritta dal rappresentante legale dell'impresa sotto forma di dichiarazione ex artt. 47, 75 e 76 del d.lgs. 445/2000, con controlli successivi all'erogazione svolti sulla rendicontazione corrispondente al 100% della sovvenzione concessa e comunque prima della liquidazione del saldo finale;
- la realizzazione di un sistema di monitoraggio dei tempi istruttori (ex LR n. 16/2020) attraverso un sistema informatico in grado di verificare lo stato di avanzamento del procedimento amministrativo di richiesta di contributo da parte delle imprese”;
- la previsione per i progetti in corso di realizzazione al 23/02/2020 o iniziati successivamente e fino al 30/04/2021<sup>157</sup> della possibilità di proroga aggiuntiva per l'ultimazione per un massimo di 3 mesi (6 mesi per i progetti dei bandi Internazionalizzazione finanziati dal POR FESR), e la presentazione in sede di rendicontazione delle spese di una perizia a cura di un revisore contabile nella forma asseverata anziché nella forma giurata;
- la previsione di un'ulteriore proroga straordinaria di 3 mesi, su precisa e motivata richiesta, per i progetti rientranti in taluni bandi degli Assi 1 e 3, che abbiano già ottenuto la proroga straordinaria per l'ultimazione di cui al punto precedente e che presentino una scadenza del termine finale entro il mese successivo al termine dello stato di emergenza;
- la previsione per i beneficiari di una agevolazione regionale nella forma di prestito rimborsabile a valere sulle misure di aiuto (di competenza della Direzione Attività Produttive), per i quali risulti un piano di rientro ancora in corso, della sospensione del pagamento delle rate anche nel caso in cui i beneficiari abbiano già beneficiato di due differimenti precedenti.

Relativamente, invece, ai **provvedimenti specifici** da assumere a livello di Asse con atti amministrativi in ottemperanza, ma anche ad *integrazione* dei provvedimenti trasversali esaminati in precedenza, essi sinteticamente riguardano:

a. per l'Asse prioritario 1:

- la facilitazione delle modifiche progettuali e le rimodulazioni dei piani finanziari mantenendo fermo l'obiettivo del progetto rispetto a cui è stato concesso l'aiuto ed il prolungamento dei termini previsti dai bandi per l'invio delle integrazioni documentali a favore dei progetti per l'acquisizione dei servizi innovativi (Azione 1.1.2), per il sostegno ai processi di innovazione nelle MPMI manifatturiere (Azione 1.1.3) e per i progetti che realizzano il sostegno all'avanzamento tecnologico delle imprese (Azione 1.1.5);
- il prolungamento dei termini previsti dai bandi per l'invio delle integrazioni documentali per gli interventi a sostegno delle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi (Azione 1.1.4);

---

<sup>157</sup> Tale data da ultimo indicata ai sensi del D.L. 14 gennaio 2021, n.2, è stata successivamente prorogata al 31.12.2021 ai sensi del D.L. 23 luglio 2021, n. 105

- le disposizioni semplificate relativamente alle spese per personale di attività e ricerca ed all’inizio del 2021 anche per le spese di diffusione e trasferimento dei risultati di progetto per gli investimenti in R&SI (Bando PAR FAS 2014 – Azione 1.1.5).
- b. per l’Asse prioritario 3:
- l’accoglimento di istanze di rimodulazione progettuale senza vincoli percentuali tra le singole macro-voci di spesa e complessivamente per una riduzione massima del 50% del piano finanziario approvato, fermo restando l’obiettivo del progetto in relazione al quale è stato concesso l’aiuto, per i progetti ancora in corso di realizzazione al 23 febbraio 2020 ovvero iniziati successivamente a tale data (Azione 3.4.2);
  - il prolungamento dei termini previsti dai bandi per l’invio delle integrazioni documentali per i bandi attivi o comunque in fase di attuazione.

Al successivo par. 7.4 di questo approfondimento tematico viene svolta una prima analisi delle principali implicazioni derivanti dall’applicazione delle misure di contenimento degli effetti della pandemia.

## 7.2 Nuovi bandi pubblici del POR per la concessione di agevolazioni per contrastare i danni Covid-19

A seguito della seconda modifica del POR sono stati approvati e attivati un insieme di bandi/avvisi pubblici a favore del sistema produttivo regionale per sostenere interventi direttamente connessi all’emergenza Covid-19. L’Amministrazione regionale, al fine di rendere quanto più tempestivo possibile l’utilizzo delle risorse disponibili a seguito della modifica del Programma, ha proceduto per diversi bandi alla loro implementazione con risorse regionali “in anticipazione” alla disponibilità delle risorse del POR, pervenendo alla fine del 2020 all’attivazione di tutti i 154,7 Meuro riprogrammati a favore delle iniziative di contrasto agli effetti della pandemia.

Immediatamente dopo l’approvazione del POR da parte della Commissione (fine agosto 2020) sono stati emanati infatti:

- i. 4 bandi pubblici a favore del sistema delle MPMI (settembre 2020), con un budget complessivo di circa 133 Meuro (dei 141 Meuro complessivamente riprogrammati a favore delle attività economiche nella seconda modifica del POR);
- ii. un avviso pubblico (ottobre 2020) riguardante il superamento del divario digitale *nell’accesso all’istruzione* ed alla formazione professionale, per l’insieme delle risorse riprogrammate a tal fine nel POR (3,6 Meuro).

A ridosso della chiusura dell’anno (dicembre 2020), infine, è stato approvato un altro bando pubblico a favore delle MPMI con una dotazione di 5 Meuro, e sono state approvate le disposizioni per la copertura con le risorse del Programma di parte dei costi sostenuti dal sistema sanitario regionale per l’emergenza sanitaria (10 Meuro).

Agli interventi attivati direttamente con le risorse del Programma per rispondere all’emergenza Covid-19, vanno aggiunti inoltre altri due bandi attivati a dicembre 2020 con 21,5 Meuro di risorse regionali, i quali sostengono i settori della ristorazione e del divertimento, nonché quelli dei conduttori di spettacoli viaggianti ed itineranti e degli ambulanti nelle fiere e nei mercati turistici, ed operano in overbooking rispetto al POR FESR.

Una descrizione sintetica dello stato di avanzamento delle procedure attivate a fine 2020 direttamente finalizzate al sostegno ed alla ripresa a seguito dell’emergenza Covid-19 con le risorse riprogrammate nell’ambito della seconda modifica del POR FESR, viene svolta al paragrafo che segue.

Tabella 58. *Bandi/Procedure attivate per contrastare l'emergenza Covid-19 nell'anno 2020*

Azione / Subazione	Bandi/Procedure	POR FESR 2014-20 n.	Risorse regionali (Overbooking) n.	Approvati nel 2020	Budget Bando (Contributo pubblico) (Euro)	Bandi con selezione interventi completata
1.1.2	Bando Microinnovazione digitale delle imprese	1	-	1	12.448.246	1
1.6.1	Approvazione degli elementi essenziali dell'intervento "Dotazione di dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario" per il finanziamento degli interventi (Delibera n.1701 del 29-12-2020)	1		1		
2.3.1	Bando Laboratori Formativi Territoriali Aperti	1	-	1	3.600.000	1
3.1.1. a. 3	Bando Fondo investimenti Toscana – Aiuti agli investimenti	1	-	1	115.000.000	1
3.1.1. a. 3	Bando Fondo investimenti Toscana – Contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo	1	-	1	5.000.000	1
3.1.1. a. 3	Bando Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore degli empori di comunità nelle aree interne, montane ed insulari"	1		1	5.000.000	
3.1.1. a. 3	Bando DL 30 novembre 2020, n. 157 "Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 Fondo investimenti Toscana - Contributi a fondo perduto a favore della ristorazione e del divertimento			1	19.543.289	
3.1.1. a. 3	Bando Legge 17/07/2020, n. 77 Conversione in legge, con modificazioni, del DL 19 maggio 2020, n. 34. "Aiuti finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19" - Approvazione bando "Fondo investimenti Toscana - Contributi a fondo perduto a favore di conduttori di spettacoli viaggianti e itineranti e degli ambulanti nelle fiere e nei mercati turistici			1	2.000.000	
3.1.1. a. 4	Sostegno alle cooperative di comunità di cui all'art. 11 bis LR 73/2005	1	-	1	1.000.000	1
	<b>Totale GENERALE</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>163.591.535</b>	<b>5</b>
	<i>Di cui: POR</i>	<i>7</i>	<i>0</i>		<i>142.048.246</i>	<i>5</i>
	<i>Di cui: Risorse regionali in Overbooking</i>	<i>0</i>	<i>2</i>		<i>21.543.289</i>	<i>0</i>

Nostre elaborazioni

### 7.3 Stato di attuazione dei bandi finalizzati a contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica Covid-19

I bandi emanati nel 2020 operano a favore del sostegno sia ad investimenti direttamente finalizzati al contenimento ed al contrasto dell'emergenza epidemiologica, al fine di supportare la ripresa delle attività economiche (imprese artigiane, industriali, manifatturiere, del settore turistico e relativa filiera, commerciale, cultura e terziario) sia al capitale circolante. Anche, grazie all'adozione da parte della Commissione Europea di norme maggiormente flessibili per gli aiuti di stato, che hanno consentito il sostegno al sistema economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato, per la quasi totalità di tali bandi a favore del sistema delle imprese, già a pochi giorni dalla loro emanazione, le domande presentate assorbivano e superavano la dotazione finanziaria disponibile, a conferma dell'efficacia nell'intercettare i fabbisogni espressi dal territorio.

Alla fine del 2020 degli 8 bandi emanati (confronta precedente tabella 58), 5 sono anche pervenuti all'ammissione a finanziamento dei primi interventi selezionati (n. 4.497 progetti, per un ammontare complessivo di investimenti ammessi di quasi 507 Meuro a fronte di 135 Meuro di contributi pubblici concessi, con la spesa nella fase di avvio).

Tabella 59. *I progetti finanziati nell'ambito dei bandi Covid-19*

Priorità nazionali	Bando / Avviso pubblico		Progetti finanziati	Investimenti ammissibili attivati	Contributi pubblici concessi
			(n.)	(M€)	(M€)
<i>Attività economiche</i>	ASSE 1	Microinnovazione digitale delle imprese	177	13,0	12,3
<i>Istruzione e formazione</i>	ASSE 2	Laboratori Formativi Territoriali Aperti	7	3,9	3,6
<i>Attività economiche</i>	ASSE 3	Fondo investimenti Toscana – Aiuti agli investimenti	1.733	482,9	112,5
		Fondo investimenti Toscana – Contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo	2.570	5,8	5,8
		Sostegno alle cooperative di comunità di cui all'art. 11 bis Lr 73/2005	10	1,0	0,8
<b>Totale</b>			<b>4.497</b>	<b>506,6</b>	<b>135,0</b>

*Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio del POR FESR 2014-2020 al 31.12.2020*

Di seguito si riporta un approfondimento valutativo sulle 5 procedure pervenute all'ammissione a finanziamento, condotto a livello di Asse prioritario di riferimento.

### Asse 1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

Alla fine del 2020, è pervenuta all'ammissione a finanziamento dei primi interventi una delle 2 procedure di selezione degli interventi attivate nell'ambito dell'Asse 1. Si tratta del bando volto a supportare le MPMI colpite dalla pandemia Covid-19, attraverso la concessione di un aiuto finalizzato all'acquisizione di servizi innovativi di supporto ai processi di trasformazione digitale (Azione 1.1.2). Alla data di chiusura del bando le 312 proposte progettuali presentate cumulavano una richiesta di

Principali caratteristiche del bando	
<b>Priorità Tecnologiche</b>	Priorità tecnologiche orizzontali RIS3 Toscana (ICT e fotonica, fabbrica intelligente, chimica e nanotecnologie) e applicazioni tecnologiche e organizzazioni aziendali coerenti con la Strategia Industria 4.0
<b>Beneficiari</b>	MPMI, Reti-Soggetto, Consorzi, Società consortili
<b>Tipo di procedura</b>	Procedura automatica a sportello
<b>Modalità erogazione aiuto</b>	Contributo a fondo perduto (erogato, di norma, nella forma di voucher)
<b>Massimali d'investimento</b>	Costo totale del progetto >=7,5 mila euro e <= 100 mila euro e deve prevedere l'attivazione di servizi di supporto ai processi di trasformazione digitale dell'impresa per un valore non superiore a 60 mila euro. Il servizio digitale deve costituire almeno il 51% del costo complessivo del progetto
<b>Termine finale</b>	Entro 12 mesi dalla data di comunicazione della concessione agevolazione (max 2 mesi proroga)
<b>Ammissibilità</b>	Costi ammissibili dal 1.2.2020
<b>Dotazione finanziaria</b>	10 Meuro, di cui 8 Meuro x Manifatturiero + 2 Meuro settore Turismo, Commercio ed altre attività
<b>Termini presentazione</b>	Apertura: 17.9.2020 Chiusura ultima prevista: 15.11.2020 Chiusura effettiva: 20.9.2020 (risorse esaurite ore 18:15 del 18/09/2020).

Fonte: Atti amministrativi Regione Toscana (BURT); <https://www.sviluppo.toscana.it/>

contributi pubblici per circa 13,1 Meuro (a fronte del budget di 10 Meuro), con un surplus di richieste a fronte degli stanziamenti sia per il settore manifatturiero (10,7 Meuro su 8 Meuro disponibili), sia per i settori del turismo e commercio (2,3 Meuro dei 2 Meuro stanziati).

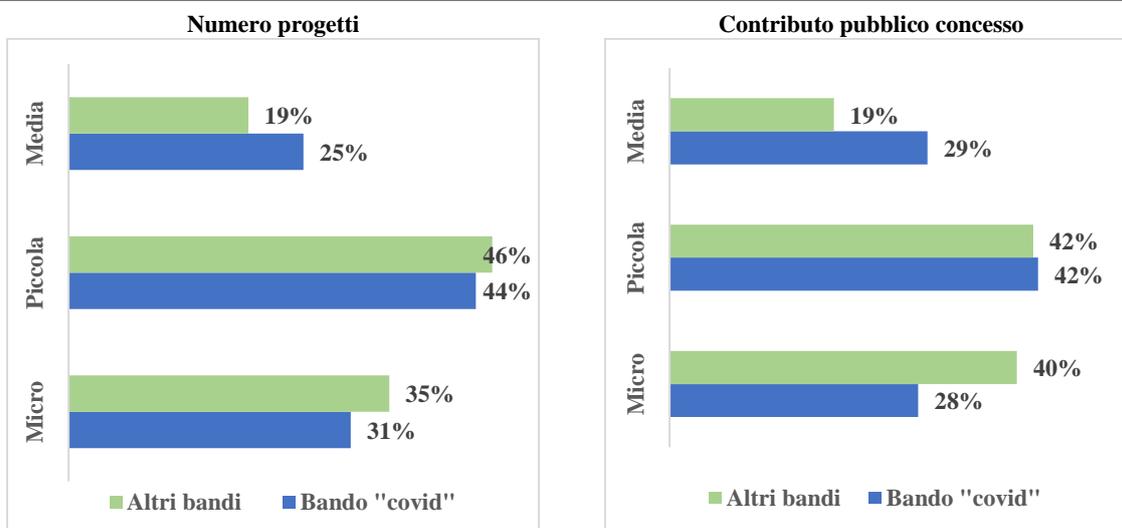
Alla fine del 2020, i contributi pubblici concessi sono pari a circa 12 Meuro<sup>158</sup>, di cui circa 8 Meuro impegnati che riguardano 177 progetti afferenti esclusivamente al settore manifatturiero, mentre, secondo i dati di monitoraggio regionale alla stessa data, non risultano ancora finanziati interventi afferenti al settore del turismo e commercio.

Con riferimento alle caratteristiche dimensionali delle imprese beneficiarie, da una prima valutazione dei 177 progetti del settore manifatturiero finanziati a fine dicembre 2020, si osserva che oltre il 40% dei progetti (ed anche dei contributi pubblici concessi) riguarda imprese di piccola dimensione, rispecchiando la tendenza osservabile per gli analoghi interventi del manifatturiero dell'Azione 1.1.2 finanziati sugli altri bandi attivati nelle annualità precedenti.

Al contrario, se nell'ambito di questo "bando Covid" per la microinnovazione digitale, dopo le piccole imprese, la quota prevalente di investimenti e di contributi pubblici concessi è riconducibile a imprese di media dimensione (che distaccano, seppur di poco, le micro imprese, le quali mantengono la seconda posizione per numero di progetti finanziati), negli precedenti analoghi bandi dell'Azione per il manifatturiero, che però non prevedevano la microinnovazione digitale, dopo le piccole imprese, la quota prevalente di investimenti e contributi concessi è assorbita dalle imprese di dimensione "micro".

<sup>158</sup> I dati relativi al costo totale ammissibile delle operazioni ed al contributo pubblico concesso presente nei dati di monitoraggio regionale forniti al Valutatore sembrerebbero presentare alcune incoerenze anche rispetto ai relativi investimenti ammessi.

**Grafico 16.** *La distribuzione dei progetti e del contributo pubblico concesso per dimensione di impresa: comparazione tra bando microinnovazione digitale (“bando Covid”) e precedenti bandi per il manifatturiero*

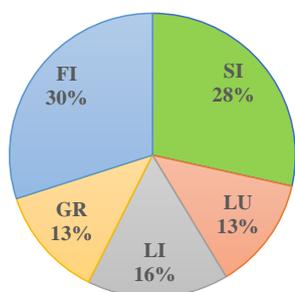


Nostre elaborazioni su di monitoraggio regionali al 31.12.2020

## **Asse 2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impegno e la qualità delle medesime**

L'Avviso rientra tra le azioni attivate dal POR FESR direttamente finalizzate a contrastare e mitigare gli effetti dell'emergenza sanitaria e, nell'ambito della priorità prevista dall'Accordo con il Ministero per il Sud e la Coesione territoriale inerente a "Istruzione e Formazione", è volta al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, mediante lo sviluppo e l'adeguamento delle competenze digitali. L'Avviso finanzia l'acquisto di strumentazioni all'avanguardia per favorire e potenziare l'apprendimento delle competenze tecniche e professionali richieste dal mercato del lavoro, contribuendo così alla qualità dell'offerta formativa tecnica e tecnologica dei percorsi ITS, all'occupabilità dei partecipanti e alla competitività delle imprese del territorio regionale e per garantire l'accesso alla didattica a distanza. I tempi per l'implementazione dell'Avviso, dall'avvio della presentazione delle domande all'approvazione della graduatoria, a seguito di procedura valutativa, sono stati molto contenuti (37 giorni).

**Grafico 17.** *La distribuzione degli investimenti*



Nostre elaborazioni su dati di monitoraggio regionale al 31.12.2020

A conclusione della procedura sono stati finanziati 7 Laboratori formativi aperti con investimenti concentrati (58% del totale) nelle due province di Firenze e Siena, dove vengono realizzati 4 progetti. Si tratta di Laboratori formativi che operano nei settori della filiera del turismo/beni culturali ed in quello della moda (FI) e nei settori dell'efficienza energetica/energie rinnovabili e della chimica (SI). I restanti 3 Laboratori finanziati, che realizzano il 42% degli investimenti complessivi, svolgono la loro attività formativa nei settori della nautica (LU), dell'agro-alimentare (GR) e della meccanica avanzata, meccatronica e informatica (LI).

### Asse 3. Promuovere la competitività delle PMI

Il focus sugli interventi dell'Asse 3 che sono pervenuti all'assegnazione delle risorse entro il 2020, direttamente finalizzati a supportare le MPMI colpite dalla pandemia Covid-19, si incentra su 2 bandi che supportano la realizzazione di investimenti ed 1 bando che si attua nella forma dei "ristori" a fronte delle riduzioni di fatturato e di corrispettivi conseguite per effetto dell'emergenza sanitaria.

Al bando "Aiuti finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 - Fondo investimenti Toscana"<sup>159</sup>, è stata assegnata una dotazione finanziaria molto importante a seguito della modifica del POR, pari a circa 115 Meuro, a fronte della quale sono state presentate, a fine 2020 dal territorio 2.915 proposte progettuali per oltre 177 Meuro di contributi pubblici richiesti, con un surplus di richieste a fronte degli stanziamenti sia per il settore manifatturiero (quasi 131 Meuro su 80,5 Meuro disponibili) sia per il turismo e commercio (46,3 Meuro dei 34,5 Meuro iniziali a budget).

Principali caratteristiche del bando Fondo investimenti Toscana – Aiuti agli investimenti	
<b>Finalità</b>	Favorire la ripresa degli investimenti del sistema produttivo delle imprese artigiane, industriali, manifatturiere, nonché del settore turistico, commerciale, cultura e terziario, finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e quindi a garantire la ripresa delle attività economiche in sicurezza
<b>Beneficiari</b>	MPMI in forma singola o associata, anche di nuova costituzione, e professionisti
<b>Tipo di procedura</b>	Procedura automatica a sportello
<b>Modalità erogazione aiuto</b>	Contributo a fondo perduto
<b>Termine finale</b>	Entro 12 mesi dalla data di comunicazione della concessione agevolazione (max 2 mesi proroga)
<b>Ammissibilità</b>	Costi ammissibili dal 1.2.2020
<b>Dotazione finanziaria</b>	115 Meuro, di cui 80,6 Meuro x Manifatturiero + 34,5 Meuro settore Turismo, Commercio, Terziario e altro
<b>Termini presentazione</b>	Apertura: 24.9.2020 Chiusura ultima prevista: 15.11.2020 Chiusura effettiva: 26.9.2020 (risorse esaurite)

Fonte: Atti amministrativi Regione Toscana (BURT); <https://www.sviluppo.toscana.it/>

rientranti negli aiuti alle imprese (circa 166 mila euro). Inoltre, emerge che la metà dei contributi pubblici assegnati (circa 55,3 Meuro) riguarda progetti realizzati da imprese di dimensione piccola e che realizzano degli investimenti medi (circa 315 mila euro) superiori a quelli dell'insieme dei progetti finanziati a valere su tale bando e della media complessiva del POR. L'altra metà dei contributi è stata assegnata principalmente a imprese di dimensione micro (32%) e la quota restante a imprese di dimensione media (18% circa). Dei 1.733 progetti finanziati a dicembre 2020, il 5% ha presentato contestualmente domanda sul bando dell'Asse 1 – anch'esso finalizzato a contrastare direttamente gli effetti della pandemia ed emanato sostanzialmente nello stesso arco temporale – e il 12% dei progetti realizzati da imprese di medie dimensioni è stato finanziato anche sul bando "Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo"<sup>161</sup>.

Alla fine del 2020, i contributi pubblici concessi risultanti dai dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione sono pari a circa 112,5 Meuro<sup>160</sup>, interamente impegnati. Da una prima analisi dei 1.733 progetti finanziati, riguardanti 1.711 imprese, tra ottobre e dicembre 2020 (e, dunque, alla fine del 2020 ancora in fase di attivazione), si rileva innanzitutto che gli interventi finanziati presentano una dimensione media (quasi 279 mila euro) degli investimenti ammissibili attivati superiore agli investimenti medi espressi dall'insieme dei progetti del POR

<sup>159</sup> Decreto n.14508 del 17-09-2020 POR FESR TOSCANA 2014 – 2020- AZIONE 3.1.1. sub-azione 3.1.1.a3) "Aiuti finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19" - Approvazione Bando "Fondo investimenti Toscana – aiuti agli investimenti"

<sup>160</sup> Secondo le informazioni disponibili sul sito di sviluppo toscana, ad aprile 2021 le risorse assegnate e impegnate superano i 118 Meuro. <https://www.sviluppo.toscana.it>

<sup>161</sup> Decreto n.15380 del 29-09-2020 AZIONE 3.1.1. sub-azione 3.1.1.a3) "Aiuti finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19". Approvazione Bando "Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo.

Prendendo invece a riferimento l'altro bando emanato per contrastare l'emergenza sanitaria e concernente la concessione dei c.d. "ristori", e cioè il bando "Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo"<sup>162</sup>, emerge come le sovvenzioni in tal caso sono state concesse per la quasi totalità sia in termini di numero di progetti (il 97% circa dei 2.570 progetti complessivamente finanziati) sia di contributi pubblici assegnati (95% del totale) alle imprese di dimensione micro. Si rileva, dunque, una maggiore propensione all'attivazione di nuovi investimenti da parte di imprese di dimensione piccola (Bando "Aiuti finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 - Fondo investimenti Toscana") mentre, guardando alle

Principali caratteristiche del bando Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo	
<b>Finalità</b>	Favorire la ripresa dei flussi turistici e garantire la tenuta del sistema turistico, attraverso un sostegno ad alcune categorie di soggetti particolarmente danneggiati a seguito dell'epidemia da Covid-19 e della conseguente scomparsa del turismo e del business legato ai congressi, convegni e fiere
<b>Beneficiari</b>	MPMI operanti nei settori economici: Attività delle agenzie di viaggio e dei tour operator; Attività delle guide e degli accompagnatori turistici; Attività delle guide alpine; Trasporto con taxi, noleggio di autovetture con conducente; Altri trasporti terrestri di passeggeri nca
<b>Tipo di procedura</b>	Procedura automatica a sportello
<b>Intensità dell'agevolazione</b>	L'agevolazione è calcolata sulla riduzione di fatturato e di corrispettivi registrata, risultante dall'applicazione di determinate percentuali e soglie previste dal bando
<b>Modalità erogazione aiuto</b>	Contributo a fondo perduto
<b>Dotazione finanziaria</b>	5 Meuro, di cui 3 Meuro x agenzie turistiche e le guide + 2 Meuro tassisti, i NCC, noleggio bus turistici ed altre attività di trasporto terrestre
<b>Termini presentazione</b>	Apertura: 15.10.2020 Chiusura ultima prevista: 15.11.2020 Chiusura effettiva: 18.10.2020 (risorse esaurite)

Fonte: Atti amministrativi Regione Toscana (BURT); <https://www.sviluppo.toscana.it/>

conseguenze della pandemia, dai risultati del bando "Filiera del turismo" – stante anche la tipologia di settori ammissibili al bando – emerge la forte perdita di fatturato da parte delle imprese di dimensione micro. Dall'approfondimento rispetto ai settori ATECO di appartenenza dei progetti finanziati si evince che circa un terzo dei contributi pubblici (ma anche di progetti) riguarda il settore del trasporto con taxi, seguito dalle attività delle guide e degli accompagnatori turistici (25% dei contributi pubblici concessi) e delle attività delle agenzie di viaggio (il 21% circa).

I primi progetti sono stati rapidamente ammessi a finanziamento (1 mese dopo la chiusura del bando), grazie anche alle misure di semplificazione adottate anche in fase istruttoria. A fronte di 2.570 progetti finanziati a fine dicembre 2020, sono state presentate oltre 2.800 domande per circa 6,4 Meuro di contributi pubblici richiesti. L'emanazione di un secondo bando per tali settori, e sempre finalizzato a coprire la riduzione del fatturato e dei corrispettivi, è prevista per il primo semestre del 2021.

Infine, il terzo bando emanato per il contrasto diretto degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, e che è pervenuto all'ammissione a finanziamento dei progetti entro il 2020, è il bando a "Sostegno alle cooperative di comunità"<sup>163</sup>, attivato in anticipazione della rimodulazione del POR FESR 2014-2020 di luglio 2020. Tutte le 10 domande presentate sono state finanziate, per un ammontare complessivo di investimenti attivati di circa 1 Meuro a fronte di 800 mila euro di contributi pubblici concessi e con la quasi totalità degli interventi (9 su 19)

Principali caratteristiche del bando Sostegno alle cooperative di comunità	
<b>Finalità</b>	Azioni di sostegno alla cooperazione di comunità previste dal protocollo di rete sulla cooperazione di comunità in Toscana
<b>Beneficiari</b>	MPMI costituite in forma di cooperative di comunità (Ad ogni progetto dovranno dare adesione almeno cinque cooperative di comunità esistenti ovvero costituite)
<b>Tipo di procedura</b>	Procedura di tipo valutativo
<b>Modalità erogazione aiuto</b>	Contributo a fondo perduto
<b>Termine finale</b>	Entro 18 mesi dalla data di comunicazione della concessione agevolazione (max 3 mesi proroga)
<b>Ammissibilità</b>	Costi ammissibili dal 1.2.2020
<b>Dotazione finanziaria</b>	1 Meuro (di cui 150 mila euro in anticipazione)
<b>Termini presentazione</b>	Apertura: 15.9.2020 Chiusura effettiva: 10.10.2020

Fonte: Atti amministrativi Regione Toscana (BURT); <https://www.sviluppo.toscana.it/>

<sup>162</sup> Decreto n.15380 del 29-09-2020 AZIONE 3.1.1. sub-azione 3.1.1a3) "Aiuti finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19". Approvazione Bando "Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo.

<sup>163</sup> Decreto n.13964 del 02-09-2020 POR FESR Toscana 2014/2020 - Bando attuativo dell'Azione 3.1.1.sub a4) "Sostegno alle cooperative di comunità di cui all'art. 11 bis Lr 73/2005

realizzati da micro-imprese. Anche in tal caso i progetti sono stati ammessi a finanziamento a chiusura dell'anno 2020 e, quindi, alla data del presente Rapporto, risultavano essere ancora in fase di attivazione.

Accanto ai 3 bandi esaminati che sono pervenuti all'ammissione a finanziamento degli interventi a fine 2020, l'Asse ha attivato ulteriori 3 bandi per i quali, invece, la presentazione delle domande è partita a gennaio 2021 e riguardanti il sostegno, attraverso contributi a fondo perduto, a favore degli empori di comunità (5 Meuro in dotazione), della ristorazione e del divertimento (circa 19,5 Meuro di budget, in overbooking sul POR), di conduttori di spettacoli viaggianti e itineranti e degli ambulanti nelle fiere e nei mercati turistici (circa 2 Meuro in dotazione, anche in tal caso in overbooking sul POR).

#### 7.4 Principali problematiche gestionali connesse all'implementazione delle Azioni e dei bandi Covid-19

La risposta all'emergenza sanitaria da Covid-19 ha pervaso tutti i livelli di attuazione del Programma in tutto il 2020, comportando due successive modifiche al POR e l'attuazione, nell'ambito delle singole Azioni, di interventi dedicati sotto forma di semplificazioni procedurali e/o amministrative e di bandi ad "hoc". Le valutazioni relative ai primi risultati di tali misure rispetto agli obiettivi del POR in termini finanziari, fisici e di risultato esaminate in precedenza devono necessariamente essere riguardate alla luce della loro concentrazione nel tempo (meno di 10 mesi) e della loro concomitanza con le misure di restrizione alla libertà di movimentazione legate alla pandemia e con le conseguenti difficoltà operative. Tali aspetti hanno impattato in misura più o meno rilevante sulla gestione delle Azioni e degli interventi del Programma, richiedendo un impegno di risorse umane, finanziarie e strumentali idonee a rispondere tempestivamente alle esigenze territorio in un arco temporale ristretto e in condizioni assolutamente straordinarie.

Le due modifiche al Programma, implementate ed approvate dal CdS nell'arco di soli 4 mesi<sup>164</sup>, pur in presenza di semplificazioni procedurali rispetto alle "ordinarie" modifiche del POR, hanno richiesto ai diversi livelli di responsabilità delle Azioni del POR un lavoro propedeutico volto a:

- recepire e tradurre in azioni concrete le novità legislative (a livello comunitario e nazionale) che hanno consentito la possibilità di riorientare le risorse della Politica di Coesione nel sostegno, in particolare, ai settori della salute, della PMI e del mercato del lavoro, attraverso misure straordinarie;
- individuare gli interventi più consoni a rispondere tempestivamente ai fabbisogni del territorio colpiti dagli effetti economici conseguenti all'emergenza sanitaria ma al tempo stesso idonei a realizzarsi nell'ambito dei termini procedurali e temporali previsti dal POR FESR;
- effettuare una ricognizione delle risorse finanziarie disponibili nell'ambito dei diversi Assi del Programma da convogliare verso tali misure, individuando al contempo gli interventi che presentavano maggiori rallentamenti e/o ritardi attuativi da destinare, in linea con la modificata normativa, al finanziamento del FSC e riorientando le relative risorse verso le misure in risposta all'emergenza sanitaria;
- coinvolgere e consultare il partenariato in piena fase emergenziale, con tutte le limitazioni operative del caso.

L'impegno per l'elaborazione delle modifiche è stato trasversale ai diversi livelli amministrativi coinvolti nella gestione del Programma e particolarmente oneroso per le Direzioni e le Assistenze tecniche maggiormente coinvolte nella programmazione di risorse finanziarie aggiuntive.

---

<sup>164</sup> La prima procedura scritta per l'approvazione della prima modifica del POR e dei criteri di selezione per i nuovi interventi a valere dell'OS/RA 3.6 è stata avviata nel mese di aprile 2020; mentre la seconda procedura scritta per l'approvazione della seconda modifica del POR nonché dei criteri di selezione per i nuovi bandi c.d. "covid" è di fine luglio 2020.

Per approfondire specifici aspetti di programmazione e valutare gli effetti sulla gestione del Programma generati dalle misure di semplificazioni procedurali e/o amministrative e i bandi ad “hoc” implementati dall’Amministrazione regionale in risposta alla crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, è stata realizzata un’indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, con lo scopo di acquisire informazioni qualitative o dati non rilevabili dai dati di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario forniti dall’AdG e dai documenti di Programma disponibili. L’indagine è stata svolta attraverso un questionario semi-strutturato<sup>165</sup> rivolto ai Responsabili di Azione (RdA)/Responsabili di Gestione (RdG) di ciascuna Azione/Sub-Azione del Programma, i cui quesiti hanno affrontato, tra l’altro, anche la tipologia di azioni messe in campo per risolvere eventuali criticità attuative di carattere generale o specificamente correlate alla pandemia Covid-19.

L’indagine si è svolta nel periodo 17 giugno – 28 luglio 2021 e si è sviluppata mediante l’invio a tutti i Responsabili di Azione del Programma del questionario semi-strutturato e l’analisi e l’elaborazione delle informazioni ricevute.

La risposta al questionario è stata discreta: delle 39 Azioni/Sub-Azioni attualmente programmate per le quali sono state richieste informazioni, sono stati restituiti 35 questionari. Di questi, 15 sono relativi ad Azioni/sub-azioni che realizzano interventi infrastrutturali e similari e 20 ad Azioni/sub-azioni che attuano regimi di aiuto. Tutte le Azioni/sub-azioni per le quali non è stato restituito il questionario realizzano interventi infrastrutturali. Per 9 delle 48 Azioni/Sub-Azioni complessivamente programmate non era prevista la compilazione del questionario in quanto 5 di esse, pur essendo presenti nella programmazione del POR, non dispongono di budget finanziario né presentano interventi, 1 è stata introdotta nel POR nel 2020 e a dicembre 2020 era in fase di avvio e 3 afferiscono all’AT del POR.

I risultati ottenuti dall’analisi dei questionari sono stati sintetizzati in due macro-temi<sup>166</sup>: (i) un approfondimento sull’insieme delle Azioni/Sub-Azioni del POR; (ii) un focus relativo alle sole Azioni/Sub-Azioni che hanno implementato dei bandi ad “hoc” in risposta all’emergenza pandemica.

### ***Modifiche alle procedure e/o agli strumenti operativi ordinari adottati nell’ambito del POR***

Relativamente alle implicazioni a livello gestionale che hanno interessato l’insieme delle Azioni/Sub-Azioni del POR nel periodo di operatività caratterizzato dall’emergenza pandemica, l’indagine ha fatto emergere che per circa i due terzi delle Azioni, a seguito della dichiarazione nazionale dello stato di emergenza sanitaria connesso alla pandemia Covid-19 e ai provvedimenti assunti dall’Amministrazione statale e dalla Giunta Regionale, ***è stato necessario apportare delle modifiche alle procedure e/o agli strumenti operativi ordinari adottati nell’ambito del POR*** per lo svolgimento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione, controlli di primo livello e comunicazione e informazione ai beneficiari.

Un aspetto di particolare interesse è che la necessità di modificare tali procedure/strumenti ha caratterizzato prevalentemente gli interventi di aiuto (l’80%) mentre per gli interventi infrastrutturali tale esigenza è stata avvertita per meno della metà delle Azioni (46%). Per quanto riguarda gli interventi di aiuto, le Azioni per le quali non si è manifestata la necessità di adeguare procedure/strumenti sono quelle relative all’efficientamento energetico degli immobili e delle sedi di impresa e delle infrastrutture della ricerca, che non avevano procedure di selezione degli interventi “aperte” e sono in una fase matura di realizzazione, e agli “Accordi per l’Innovazione, Accordi di Programma, Accordi di Sviluppo”, che si attuano, appunto, sulla base di accordi nazionali e non sulla base di procedure ordinarie.

<sup>165</sup> La struttura del questionario elaborato dal RTI Ecoter s.r.l. - Resco s.c.a.r.l., e opportunamente condiviso con l’AdG, è riportato in allegato al presente Rapporto.

<sup>166</sup> I dati e le percentuali riportate nell’analisi fanno riferimento al 35 Azioni/Sub-Azioni del POR per le quali si dispone del questionario compilato.

Per le Azioni che realizzano interventi infrastrutturali, le aree gestionali per le quali è stato necessario apportare modifiche a procedure e/o strumenti hanno riguardato quasi esclusivamente il ricorso a procedure di liquidazione semplificate<sup>167</sup> che consentono pagamenti fino all'80% di quanto richiesto ai soggetti che hanno presentato o presenteranno domanda a titolo di anticipo o stato di avanzamento lavori (SAL), rinviando a fasi successive ulteriori controlli documentali previsti.

Relativamente, invece, agli interventi di aiuto, le aree che hanno richiesto modifiche alle procedure/strumenti ordinari sono: (i) le procedure di concessione del contributo e di rendicontazione della spesa, a seguito dell'adozione di misure di semplificazione (maggior ricorso alle dichiarazioni rilasciate ai sensi del DPR 445/2000, obbligo in sede di rendicontazione finale della perizia giurata o asseverata) con riduzione dei tempi procedurali; (ii) le facilitazioni concesse alle modifiche progettuali e alle rimodulazioni dei piani finanziari (nel rispetto dell'obiettivo del progetto per cui è stato concesso l'aiuto), che hanno richiesto anche l'ausilio di strumenti da remoto per la realizzazione di videoconferenze, webinar e/o altre tipologie di interazione su piattaforme informatiche, in sostituzione, ad esempio, degli incontri nelle diverse sedi aziendali; (iii) l'erogazione in anticipazione con procedura semplificata delle risorse relative alle rendicontazioni a SAL; (iv) le modalità semplificate di effettuazione dei controlli di primo livello documentali ed in loco. Inoltre, in particolare per gli interventi attuati nell'ambito di Strumenti finanziari, le principali aree gestionali su cui hanno impattato tali provvedimenti sono relative a: (i) la proroga dei termini per la realizzazione degli investimenti, che hanno richiesto la modifica alle procedure operative e le conseguenti implementazioni sul gestionale; l'apertura di un'area dedicata sul portale del Gestore; il rafforzamento delle risorse dedicate all'attività di informazione e assistenza alle imprese ed alla gestione delle domande di proroga; (ii) i controlli in loco effettuati da remoto tramite collegamento web; (iii) la sospensione del pagamento delle rate, che ha comportato, anche in tal caso, la modifica delle procedure operative e le conseguenti implementazioni sul gestionale; l'apertura di un'area dedicata sul portale del Gestore; il rafforzamento delle risorse dedicate all'attività di informazione e assistenza alle imprese ed alla gestione delle domande di sospensione.

Dall'analisi dei questionari si rilevano diversi riferimenti alle mutate modalità di svolgimento dei controlli di primo livello in loco e, sia nel caso delle Azioni rientranti negli SF sia per altre Azioni di aiuto alle imprese, a mutate modalità operative nello svolgimento di tali controlli (es. da remoto tramite collegamento web) rispetto a quelle dettagliatamente descritte nel Sistema di Gestione e Controllo. Infatti, dall'analisi della documentazione disponibile sul sito web del POR FESR e da quella fornita dall'AdG, si evince che l'AdG ha optato per la modifica delle percentuali minime di controlli in loco da svolgere, fornendo indirizzi specifici ai RdA e RdCP al fine di tenere conto del fatto che i controlli in loco per il primo semestre dell'Anno Contabile 2019-2020 non hanno potuto essere attuati a causa del periodo di lockdown disposto dall'Autorità nazionale; non si rinvengono, invece, indicazioni su eventuali modifiche alle "modalità operative" attraverso cui svolgere tali controlli (es. attraverso un collegamento web per le tipologie di intervento in cui possa ritenersi pertinente ed efficace tale modalità) rispetto a quelle attualmente previste fisicamente in loco dal Si.Ge.Co. vigente<sup>168</sup>.

---

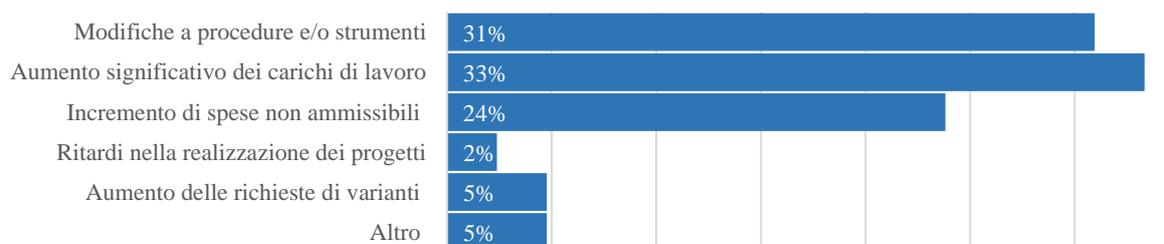
<sup>167</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali" e ss.mm.ii.

<sup>168</sup> Diverse tra le regioni rientranti nel gruppo di quelle italiane più sviluppate, hanno optato per la modifica dei propri Si.Ge.Co. prevedendo disposizioni specifiche e temporanee per lo svolgimento dei controlli in loco attraverso modalità operative alternative a quelle del sopralluogo fisico.

### **Misure di contenimento specifiche – liquidazione semplificata**

La liquidazione semplificata, che consente pagamenti fino all'80%<sup>169</sup> di quanto richiesto per i soggetti che hanno presentato o presenteranno domanda a titolo di anticipo o stato di avanzamento lavori (SAL), rinviando a fasi successive ulteriori controlli documentali previsti, è stata implementata per 16 Azioni/Sub-azioni (di cui 12 realizzano interventi di aiuto). Sotto il profilo attuativo e gestionale, secondo i Responsabili regionali, l'adozione di tale misura ha comportato, per i due terzi dei casi<sup>170</sup>, modifiche a procedure e/o strumenti utilizzati nella gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi (31%) ma anche un aumento significativo dei carichi di lavoro in fase di applicazione della misura e/o in una fase successiva (33%). La possibilità di un potenziale incremento di spese non ammissibili (irregolari e non) nelle spese rendicontate dai beneficiari, come conseguenza dei controlli semplificati, è ritenuta probabile nel 24% delle risposte, mentre è ritenuto meno probabile l'aumento delle richieste di varianti in corso d'opera dei progetti (5%) e dei ritardi nella realizzazione dei progetti nei termini di ammissibilità del POR (2%). Nessun Responsabile di Azione/Gestione ritiene che l'adozione di tale misura abbia richiesto un aumento della dotazione di personale per le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo.

**Grafico 18. Criticità connesse all'implementazione della misura di liquidazione semplificata**



*Nostre elaborazioni su questionari Indagine esplorativa 2021*

### **Misure di contenimento specifiche – concessione proroghe**

La concessione di una specifica proroga, aggiuntiva rispetto a quella eventualmente prevista dal bando, di massimo 3 mesi per la conclusione dei progetti ammessi alle agevolazioni (6 mesi per i progetti ammessi alle agevolazioni per interventi di internazionalizzazione) su precisa e motivata richiesta da parte del beneficiario<sup>171</sup>, è stata implementata per 17 Azioni/Sub-azioni che realizzano interventi di aiuto. Gli effetti conseguiti o potenziali di tale misura, a parere dei responsabili regionali, si ribaltano rispetto a quelli rilevati per la misura di liquidazione semplificata. Infatti, per circa il 37% dei responsabili, la concessione di proroghe aggiuntive potrebbe comportare un aumento delle richieste di varianti in corso d'opera dei progetti e, per il 35%, ritardi nella realizzazione dei progetti nei termini di ammissibilità del POR. È rilevante la percentuale di responsabili che annoverano tra le potenziali criticità anche modifiche a procedure e/o strumenti utilizzati nella gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi (14%) nonché un aumento significativo dei carichi di lavoro in fase di applicazione della misura e/o in una fase successiva (12%). Diversamente dalla misura connessa alla liquidazione semplificata dei contributi, è ritenuto meno probabile l'incremento di spese

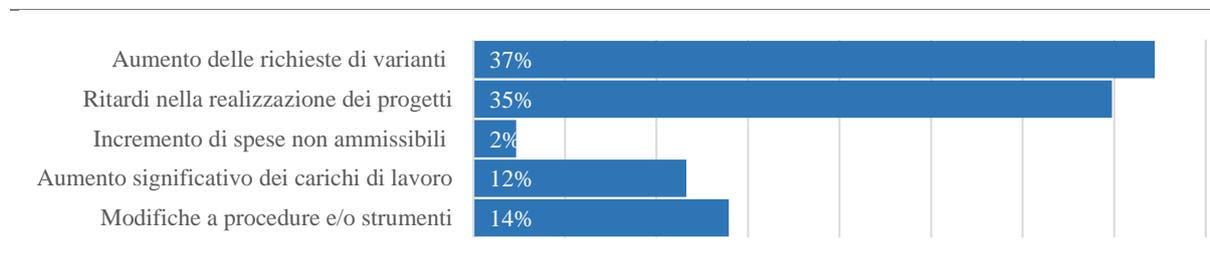
<sup>169</sup> Delibera n.421 del 30-03-2020 Interventi urgenti per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi a valere sui fondi europei, statali e regionali" e ss.mm.ii.

<sup>170</sup> Si precisa che diversi Responsabili hanno fornito risposte multiple.

<sup>171</sup> Delibera n.511 del 14-04-2020 Ulteriori disposizioni temporanee per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19: misure a favore di beneficiari, pubblici e privati, dei contributi regionali compresi nell'ambito di applicazione della L.R. n. 71/2017 e ss.mm.ii.

non ammissibili (irregolari e non) nelle spese rendicontate dai beneficiari (2% delle risposte). Anche per tale misura, non si rilevano criticità connesse alla dotazione di personale per le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo.

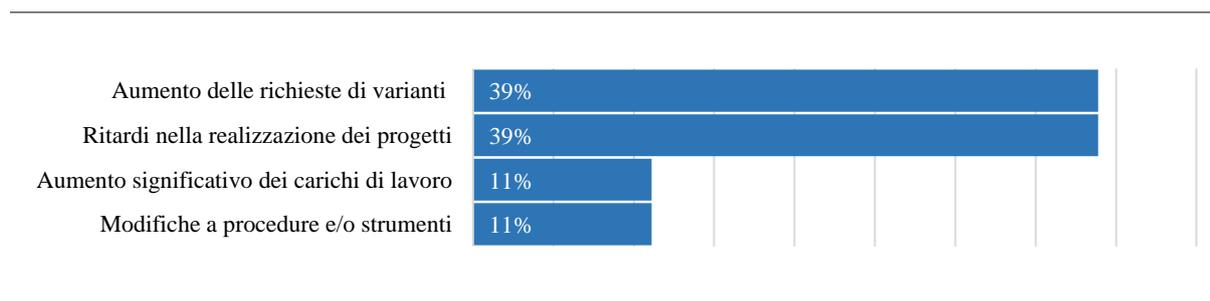
**Grafico 19. Criticità connesse alla concessione di una proroga**



*Nostre elaborazioni su questionari Indagine esplorativa 2021*

Per 14 Azioni/Sub-azioni che realizzano interventi di aiuto, gli effetti conseguiti o potenziali della concessione di un'ulteriore proroga straordinaria di 3 mesi<sup>172</sup>, aggiuntiva a quella illustrata in precedenza, limitatamente ai soggetti beneficiari di taluni bandi (Azione 351 Creazione di impresa femminile, giovanile e di destinatari di ammortizzatori sociali; Azione 3.1.1.a.1 Fondo rotativo per investimenti in RIS 3; Azione 3.1.1.a.2 Fondo microcredito per investimenti in RIS 3; Azione 1.1.2 Bandi innovazione A e B), a parere dei responsabili regionali<sup>173</sup>, sono rappresentati principalmente dalla possibilità che possano incrementarsi il numero delle richieste di varianti in corso d'opera e i ritardi nella realizzazione dei progetti nei termini di ammissibilità del POR (in entrambi i casi il 39% delle risposte). Anche per tale misura è rilevante la preoccupazione che, tra gli effetti negativi della proroga, possa presentarsi la necessità di modifiche a procedure e/o strumenti utilizzati nella gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi (11%) nonché un aumento significativo dei carichi di lavoro in fase di applicazione della misura e/o in una fase successiva (11%). Non si prevede invece la necessità di un aumento della dotazione di personale per le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo.

**Grafico 20. Le principali problematiche attuative e gestionali in fase di implementazione per la misura di concessione di una ulteriore proroga straordinaria limitatamente ad alcuni bandi**



*Nostre elaborazioni su questionari Indagine esplorativa 2021*

### **Misure di contenimento specifiche – bandi “ad hoc”**

Dall'indagine sulle implicazioni connesse all'implementazione dei bandi ad “hoc” in risposta all'emergenza pandemica si rileva un generale ricorso all'adozione di modifiche organizzative delle

<sup>172</sup> Delibera n 1670 del 29-12-2020 Proroga delle disposizioni adottate a favore dei beneficiari delle agevolazioni regionali per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza COVID-19 a seguito delle ulteriori restrizioni delle attività economiche derivanti dai provvedimenti nazionali e ss.mm.ii.

<sup>173</sup> Sebbene tale misura riguardasse potenzialmente solo 5 Azioni/Sub-azioni del POR, hanno risposto al questionario anche i responsabili regionali di altre Azioni che realizzano interventi di aiuto alle imprese, che sono dunque stati valorizzati nell'analisi.

strutture amministrative e gestionali, in particolare per far fronte all’insieme di procedure che hanno accompagnato l’implementazione dei bandi nelle diverse fasi di attuazione (dalla presentazione delle domande alla selezione ed erogazione dei contributi dei beneficiari). Nelle specifiche fasi di verifica dei requisiti di ammissibilità e di selezione e valutazione delle domande di finanziamento è stato necessario apportare modifiche che hanno riguardato le procedure e /o gli strumenti ordinari utilizzati.

Tabella 60. *Le risposte di policy per il contenimento degli effetti derivanti dall’emergenza sanitaria*

Problematiche attuative	Modifiche organizzative delle strutture amministrative e gestionali	Modifiche a procedure e/o strumenti ordinari utilizzati	Aumento significativo dei carichi di lavoro	Aumento dotazione di personale
<b>Fase Procedurale</b>				
Presentazione domande di finanziamento				
Verifica requisiti di ammissibilità				
Selezione e valutazione domande di finanziamento				
Erogazione contributi pubblici ai beneficiari				
Comunicazioni e informazione e pubblicità con i beneficiari				

*Nostre elaborazioni su questionari Indagine esplorativa 2021*

Inoltre, si rileva un aumento significativo dei carichi di lavoro, specificatamente nell’ambito delle fasi di presentazione delle domande di finanziamento, di erogazione dei contributi pubblici ai beneficiari e nello svolgimento delle attività di comunicazione e informazione agli stessi. A parere del Valutatore, tra gli elementi che hanno comportato tale aumento rientrano:

- l’implementazione, per la prima volta nel POR FESR, di un bando finalizzato a sostenere la riduzione di fatturato e di corrispettivi conseguite per effetto dell’emergenza sanitaria attraverso i “ristori”<sup>174</sup>. La tipologia di interventi finanziati, ovvero la copertura di perdite di fatturato e non la realizzazione di investimenti, è rappresentata da progetti di dimensioni finanziarie ridottissime (mediamente circa 2 mila euro) rispetto ai costi medi ammissibili degli interventi di aiuto del POR (circa 69 mila euro), ha fatto sì che, anche a fronte di un budget del bando non elevatissimo (5 Meuro), il numero di domande presentate (2.839 al 18 ottobre 2020<sup>175</sup> con una richiesta di circa 6,4 Meuro di contributi pubblici) in un arco temporale molto ristretto rispetto all’apertura del bando (il 15 ottobre 2020 è stato dato avvio alla presentazione delle domande, con chiusura massima prevista al 15 novembre 2020, tuttavia il 18 ottobre il bando è stato chiuso per esaurimento delle risorse) carichi di lavoro fossero interessati da un aumento importante, anche determinato alla necessità di chiudere tempestivamente il bando, pervenire all’approvazione delle graduatorie e dare una risposta immediata al territorio rispetto ai fabbisogni derivanti dai danni economici causati dalla pandemia in atto;
- l’attivazione in un arco temporale ristretto (tra settembre e dicembre 2020 sono stati approvati e attivati i bandi, svolte azioni di comunicazione e informazione al territorio, presentate le domande, svolte le istruttorie ed ammessi a finanziamento gli interventi) di oltre 130 Meuro di contributi pubblici per un numero complessivo (considerando i 5 bandi a valere sulle Azioni che hanno risposto al questionario) di progetti finanziati di quasi 4,5 mila, concentrati nelle strutture gestionali di 3 Azioni/Sub-azioni;

<sup>174</sup> Decreto n.15380 del 29-09-2020 AZIONE 3.1.1. sub-azione 3.1.1a3 “Aiuti finalizzati al contenimento e al contrasto dell’emergenza epidemiologica COVID-19”. Approvazione Bando “Fondo investimenti Toscana – contributi a fondo perduto a favore della Filiera del Turismo

<sup>175</sup> Dato Sviluppo Toscana - Contatore aggiornato alle ore 17:00 del 18.10.2020. <https://www.sviluppo.toscana.it/>

- pur avendo adottato procedure di presentazione delle domande ed erogazione dei contributi semplificate, bandi la mole di progetti presentati e successivamente finanziati nell'ambito di tali e l'arco temporale ristretto hanno inevitabilmente influito sullo svolgimento delle attività operative delle strutture gestionali. Infatti, come evidenziato dai responsabili, le semplificazioni adottate con ricorso a dichiarazioni sostitutive e perizie giurate, costituiscono sì una semplificazione per le imprese ed una riduzione dei tempi istruttori, ma incrementano l'attività di controllo sulle autocertificazioni e sulle perizie, comportando un aumento significativo dei carichi di lavoro e la conseguente necessità di un incremento di personale.

ALLEGATO 1 – Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche in relazione all'emergenza Covid-19. Questionario semi-strutturato rivolto a AdG / RdA / RdG

## **Rapporto di valutazione annuale connesso alla sorveglianza - Anno 2021**

**Indagine esplorativa sullo stato di avanzamento delle attività promosse dal POR FESR Toscana 2014-2020, anche a seguito della pandemia Covid-19**

**Questionario semi-strutturato rivolto ai Responsabili di Azione/Responsabili di Gestione**

**ECOTER srl / RESCO scarl**

**Giugno 2021**

## **Premessa**

Il presente questionario semi-strutturato è stato predisposto per supportare l'elaborazione, da parte del gruppo di valutazione del Raggruppamento Temporaneo di Imprese (Ecoter-Resco), del Rapporto di Annuale di Valutazione connesso alla sorveglianza del POR FESR Toscana 2014-2020 per l'anno 2021, per la parte inerente allo stato di avanzamento e alle performance dei singoli Assi e del Programma nel suo insieme, riguardati alla luce della pandemia in atto e dei provvedimenti e delle iniziative assunte a livello regionale per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19 a favore dei beneficiari e delle problematiche attuative e gestionali che si rilevano in fase di implementazione, così come richiesto dall'Autorità di Gestione nella formulazione della domanda valutativa riguardante il RAV 2021.

L'indagine ha lo scopo di approfondire aspetti di programmazione, gestionali e qualitativi non rilevabili dai dati di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario al 31 dicembre 2020 forniti dall'AdG e dai documenti di Programma disponibili.

I Responsabili di Azione (RdA)/Responsabili di Gestione (RdG) delle Azioni del Programma sono invitati a compilare un questionario semi-strutturato, contenente quesiti a risposta multipla e quesiti a risposta aperta che potranno essere eventualmente approfonditi mediante interviste telefoniche. I quesiti affrontano le modalità con cui si sta gestendo la seconda fase di attuazione del Programma, in termini di efficienza, efficacia e coerenza con gli obiettivi specifici assunti ex ante o con specifici interventi di riprogrammazione, nonché la tipologia di azioni messe in campo per affrontare eventuali criticità attuative anche in relazione alla pandemia Covid-19.

Il Valutatore si impegna a non pubblicare o diffondere il contenuto integrale del questionario.

## Sezione anagrafica

*Note per la compilazione:* il questionario deve essere compilato da RdA/RdG in qualità di referente di ciascuna Azione/Sub-azione. In caso di presenza di più intervistati che collaboreranno alla compilazione di un unico questionario è necessario ripetere i seguenti box per ogni intervistato. Trattandosi di un questionario rivolto a tutte le Azioni/Sub-azioni del POR, ciascun RdA/RdG dovrà compilare le parti pertinenti e applicabili in relazione alla tipologia della propria Azione/Sub-azione.

### Dati della struttura regionale e/o dell'Organismo Intermedio di appartenenza

<b>Direzione</b>	
<b>Settore / Struttura</b>	
<b>Ruolo nel POR FESR 2014-2020</b>	
<b>Azione/Sub-azione di competenza</b>	

### Dati del compilatore

<b>Nome e Cognome</b>	
<b>Ruolo nella struttura</b>	
<b>Ruolo nel POR FESR 2014-2020</b>	
<b>Telefono</b>	
<b>e-mail</b>	

### Scheda di rilevazione

**Per l’Azione/Sub-azione sono stati raggiunti o si prevede che saranno raggiunti con ragionevole approssimazione i risultati attesi fissati dal Programma, in relazione ai fabbisogni e alle criticità per cui era stata messa in campo e alle specifiche finalità dell’Azione/Sub-Azione stessa, così come descritte nella sezione 2.A.5 dell’Asse Prioritario del POR vigente?**

<b>Sì</b>	<input type="checkbox"/>
<b>No</b>	<input type="checkbox"/>

Se la risposta è “Sì”, descrivere nel box seguente i punti di forza alla base dell’efficacia dell’Azione-Sub-Azione:

---



---

Se la risposta è “No”, descrivere nel box seguente le problematiche rilevate e le misure eventualmente adottate per risolvere le criticità riscontrate:

---



---

**Con la realizzazione degli interventi dell’Azione/Sub-azione si potranno conseguire con ragionevole certezza performance efficienti nei tempi previsti per la chiusura del Programma?**

		<i>Performance finanziarie</i>
<b>Si prevede di raggiungere con ragionevole certezza l’obiettivo finanziario previsto in termini di spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari?</b>	<b>Sì</b>	<input type="checkbox"/>
	<b>No</b>	<input type="checkbox"/>
<b>Se no, indicare brevemente le motivazioni del mancato raggiungimento dei target e gli interventi di riprogrammazione necessari/proposti</b>		

		<i>Performance fisiche</i>
<b>Si prevede di raggiungere con ragionevole certezza le performance fisiche previste nel DAR vigente in termini di indicatori di output?</b>	<b>Sì</b>	<input type="checkbox"/>
	<b>No</b>	<input type="checkbox"/>
<b>Se no, indicare brevemente le motivazioni del mancato raggiungimento dei target e gli interventi di riprogrammazione necessari/proposti</b>		

**Con riferimento all’Azione/Sub-azione, nel corso del 2020, a seguito della dichiarazione nazionale dello stato di emergenza sanitaria connesso alla pandemia Covid-19, ed ai provvedimenti assunti dall’Amministrazione statale e dalla Giunta Regionale, è stato necessario apportare delle modifiche alle procedure e/o agli strumenti operativi ordinari adottati nell’ambito del POR per lo svolgimento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione, controllo di primo livello (documentale e/o in loco) degli interventi, e comunicazione e informazione ai beneficiari?**

<b>Si</b>	<input type="checkbox"/>
<b>No</b>	<input type="checkbox"/>

Se la risposta è “Sì”, descrivere nel box seguente le modifiche apportate alle procedure/strumenti inerenti alle attività indicate e gli effetti rilevati e/o attesi sotto il profilo organizzativo e della gestione tecnico-amministrativa (es. maggiore o minore funzionalità operativa; aumento o riduzione dei tempi operativi necessari; riduzione o incremento dei costi per l’implementazione delle procedure modificate; ecc.):

---

---

**Quali misure di intervento previste dalle Deliberazioni della Giunta Regionale (DGR) emanate nel corso del 2020, tra quelle indicate nel box che segue, sono state applicate nell'ambito dall'Azione/Sub-azione per il contenimento dei danni economici causati dall'emergenza Covid-19 a favore dei beneficiari? E quali problematiche attuative e gestionali si rilevano in fase di implementazione?**

<b>Problematiche attuative e gestionali</b>  <b>Provvedimenti adottati dall'Amministrazione Regionale e misure di intervento<sup>176</sup></b>	Misura di intervento applicata dal RdA/RdG	Modifiche a procedure e/o strumenti utilizzati nella gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi	Aumento significativo dei carichi di lavoro in fase di applicazione della misura e/o in una fase successiva	Aumento dotazione di personale per le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo	Potenziale incremento di spese non ammissibili (irregolari e non) nelle spese rendicontate dai beneficiari	Potenziali ritardi nella realizzazione dei progetti nei termini di ammissibilità del POR	Potenziale aumento delle richieste di varianti in corso d'opera dei progetti	Altro (indicare sinteticamente)
	(Sì/No)	(inserire una X nelle caselle di interesse)						
DGR n. 421/2020 e s.m.i: è consentito ricorrere a procedure di liquidazione semplificate che consentano pagamenti fino all'80% di quanto richiesto dai beneficiari a titolo di anticipo o di SAL, rinviando a fasi successive ulteriori controlli documentali previsti nel rispetto delle scadenze fissate dai regolamenti comunitari								
DGR n. 511/2020 e DGR n. 1243/2020: è consentito, su precisa e motivata richiesta da parte del beneficiario, concedere una specifica proroga, aggiuntiva rispetto a quella eventualmente prevista dal bando, di massimo 3 mesi per la conclusione dei progetti ammessi alle agevolazioni (6 mesi per i progetti ammessi alle agevolazioni dell'Azione 3.4.2)								
DGR n. 1670/2020: (nel caso in cui nell'Azione/Sub-azione siano finanziati bandi rientranti tra quelli previsti dalla DGR): è prevista un'ulteriore proroga straordinaria di 3 mesi, su								

<sup>176</sup> Si fa esclusivo riferimento alle DGR approvate che riguardano l'insieme dei beneficiari toscani pubblici e privati. Non vengono quindi qui presi in esame i provvedimenti specifici adottati con Decreti Dirigenziali in ottemperanza e ad integrazione di tali DGR per alcune Azioni/Sub-Azioni del POR (es. DD 5040/2020; DD 5057/2020; DD 6404/2020).

<b>Problematiche attuative e gestionali</b>  <b>Provvedimenti adottati dall'Amministrazione Regionale e misure di intervento<sup>176</sup></b>	Misura di intervento applicata dal RdA/RdG	Modifiche a procedure e/o strumenti utilizzati nella gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi	Aumento significativo dei carichi di lavoro in fase di applicazione della misura e/o in una fase successiva	Aumento dotazione di personale per le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo	Potenziale incremento di spese non ammissibili (irregolari e non) nelle spese rendicontate dai beneficiari	Potenziali ritardi nella realizzazione dei progetti nei termini di ammissibilità del POR	Potenziale aumento delle richieste di varianti in corso d'opera dei progetti	Altro (indicare sinteticamente)
	(Sì/No)	(inserire una X nelle caselle di interesse)						
precisa e motivata richiesta, per i progetti soggetti a restrizioni e chiusure per effetto della normativa nazionale, che hanno già ottenuto la proroga straordinaria di cui alla DGR n. 1243/2020 e che presentano una scadenza del termine finale entro il mese successivo al termine dello stato di emergenza, limitatamente ai soggetti beneficiari dei bandi indicati nella DGR stessa								
DGR 428/2020 e s.m.i. - per le Azioni/Sub-azioni che attuano Strumenti Finanziari nella forma del prestito rimborsabile: sospensione del pagamento delle rate in scadenza prima del 30.09.2020 (prorogato al 31.1.2021), a seguito della comunicazione da parte dei beneficiari di aver subito in via temporanea carenze di liquidità quale conseguenza diretta della diffusione dell'epidemia da Covid-19								
<b>Con riferimento alle misure di intervento selezionate dal RdA/RdG, descrivere brevemente la misura/e di intervento che si ritiene che ha/hanno e/o potrà/potranno avere un maggiore impatto dal punto di vista organizzativo e della gestione tecnico-amministrativa dell'Azione/Sub-Azione: .....</b>								

(Solo per Azioni/Sub-azioni con “Bandi Covid-19”). Riguardo ai Bandi emanati dall’Azione/Sub-azione nel corso della seconda metà del 2020 per finanziare interventi direttamente connessi all’emergenza Covid-19, sono state rilevate specifiche problematiche attuative e/o gestionali, connesse alla peculiarità di tali interventi rispetto a quelli “ordinari” del POR? (nel caso di più bandi emessi della medesima Azione/Sub-azione, replicare per ciascun bando il box seguente).

<b>Bando (specificare) <sup>177</sup>:</b>					
<b>Problematiche attuative</b>  <b>Fase Procedurale</b>	<b>Modifiche organizzative delle strutture amministrative e gestionali</b>	<b>Modifiche a procedure e/o strumenti ordinari utilizzati</b>	<b>Aumento significativo dei carichi di lavoro</b>	<b>Aumento dotazione di personale</b>	<b>Altro (indicare sinteticamente)</b>
	(inserire una X nelle caselle di interesse)				
<b>Presentazione domande di finanziamento</b>					
<b>Verifica requisiti di ammissibilità</b>					
<b>Selezione e valutazione domande di finanziamento</b>					
<b>Erogazione contributi pubblici ai beneficiari</b>					
<b>Comunicazioni e informazione e pubblicità con i beneficiari</b>					
<b>Con riferimento alle problematiche segnalate dal RdA/RdG, descrivere brevemente le implicazioni rilevate dal punto di vista organizzativo e della gestione tecnico-amministrativa dell’Azione/Sub-Azione: .....</b>					

<sup>177</sup> Ci si riferisce in particolare ai “Bandi Covid-19” emanati nel 2020: Microinnovazione digitale; laboratori formativi aperti; Fondo investimenti – aiuti agli investimenti, filiera del turismo, empori di comunità, ristorazione e divertimento; spettacoli viaggianti e itineranti e degli ambulanti; cooperative di comunità.

**(Solo per Azioni/Sub-azioni con “Bandi Covid-19”). Riguardo ai Bandi emanati dall’Azione/Sub-azione nel corso del 2020 per finanziare interventi direttamente connessi all’emergenza Covid-19, negli anni seguenti, sono attese specifiche problematiche attuative e/o gestionali da affrontare, connesse alla peculiarità degli interventi finanziati rispetto a quelli “ordinari” del POR, con specifico riferimento alle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione, controllo di primo livello (documentale e/o in loco) degli interventi, e comunicazione e informazione ai beneficiari? (nel caso di più Bandi emessi della medesima Azione/Sub-azione replicare per ciascun bando il box seguente).**

<b>Bando (specificare) <sup>178</sup>:</b>	
<b>Problematiche attuative</b> <b>Attività</b>	<b>Descrivere brevemente le problematiche attuative e gestionali previste e le eventuali modifiche che si ritengono necessarie a livello organizzativo e delle strutture amministrative-gestionali, e/o delle procedure e degli strumenti ordinari utilizzati dall’Azione/Sub-azione (es. concentrazione di carichi di lavoro in tempi ristretti connessi alla numerosità delle domande pervenute e dei progetti finanziati; peso degli adempimenti amministrativi richiesti a fronte di progetti di dimensioni finanziarie contenute e/o di progetti volti a sostenere la liquidità dei beneficiari; necessità di apportare modifiche al Sistema informatico del POR per svolgere le funzioni previste nell’ambito delle diverse attività richiamate, di adottare sistemi di rilevazione e gestione dei dati paralleli/aggiuntivi al Sistema informatico del POR per tener conto delle peculiarità degli interventi finanziati, di modificare gli strumenti del Sistema di gestione e controllo del POR; ecc.)</b>
<b>Gestione</b>	
<b>Monitoraggio</b>	
<b>Rendicontazione di spesa dei beneficiari</b>	
<b>Controllo</b>	
<b>Informazione e pubblicità</b>	

<sup>178</sup> Ci si riferisce in particolare ai “Bandi Covid-19” emanati nel 2020: Microinnovazione digitale; laboratori formativi aperti; Fondo investimenti – aiuti agli investimenti, filiera del turismo, empori di comunità, ristorazione e divertimento; spettacoli viaggianti e itineranti e degli ambulanti; cooperative di comunità.