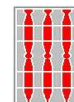




Ministero dello
Sviluppo Economico



Regione Umbria

Comitato di Sorveglianza - Perugia 11 dicembre 2013

Programma attuativo regionale Fondo Aree Sottoutilizzate

2007 - 2013

Comunicazioni sul Piano di valutazione

(Punto 6 Odg)

Direzione regionale alla programmazione, innovazione e competitività dell'Umbria
Servizio Programmazione negoziata e politica di coesione



Le attività di valutazione degli interventi della politica regionale di coesione QSN 2007-2013 sono principalmente regolate dal Piano unitario di valutazione, approvato con la DGR n. 534 del 19 maggio 2008, e modificato con la DGR n. 1411 del 18 ottobre 2010. Sulla base dei criteri approvati nel documento originario per l'individuazione degli ambiti di indagine (rilevanza strategica regionale, ripresa di indagini valutative già avviate, accoglimento di richieste specifiche formulate da un'area operativa regionale) la DGR n. 1411/2010 ha stabilito puntualmente la realizzazione di due ricerche valutative riferite a:

- valutazione degli aiuti regionali alle ricerca e sviluppo pre-competitivo per le PMI (analisi dei risultati, auditing tecnologico e valutazione dell'impatto con il metodo contro-fattuale);
- valutazione delle azioni di orientamento da attuare nel biennio 2010-2011 finanziate dal POR Umbria FSE 2007/2013.

Entrambe le analisi sono state concluse rispettivamente a dicembre 2012 e dicembre 2011 e sono disponibili i rapporti finali di valutazione. Di particolare interesse per la programmazione e la realizzazione degli interventi finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione è la valutazione degli aiuti regionali alle ricerca e sviluppo pre-competitivo per le PMI.

Tale lavoro ha analizzato le politiche regionali per la ricerca e sviluppo da tre punti di vista diversi:

- 1) l'operatività degli strumenti messi in campo, a partire dagli archivi amministrativi;
- 2) l'impatto degli strumenti sull'innovatività e sulle performance delle imprese; questa parte della valutazione è stata realizzata con l'analisi controfattuale, basata su un nuovo database che incrocia informazioni tratte dai bilanci delle imprese con informazioni amministrative e archivi statistici della ricerca e sviluppo. Per i non addetti ai lavori, l'analisi controfattuale mette a confronto imprese che hanno beneficiato del contributo e imprese simili che non ne hanno beneficiato e da questo confronto prova a stimare gli effetti dei contributi sulle prestazioni delle imprese;
- 3) l'analisi del "gradimento" degli strumenti presso gli imprenditori, tramite un'indagine diretta condotta presso le imprese con dei questionari e delle interviste.

Sulla base degli esiti di precedenti valutazioni condotte dall'amministrazione regionale negli anni 2007-2009, l'oggetto della valutazione è stato circoscritto ai bandi per gli aiuti alle imprese per le attività di ricerca e sviluppo, escludendo i bandi per la diffusione delle tecnologie per la società dell'informazione (c.d. Bandi TIC) poiché tali bandi, pur raggiungendo un numero considerevole di operatori dell'industria e dei servizi, distribuiscono aiuti con un importo medio molto basso (tra i 5 gli 8 mila euro di contributo concesso, in media) e quindi è presumibile che l'impatto sulle imprese che ne hanno beneficiato sia piuttosto modesto.

La valutazione ha quindi preso in esame le seguenti tipologie di bando:

- bandi per gli investimenti per l'innovazione tecnologica, di cui all'art. 11 della legge 598 del 1994; con tali bandi si concedono incentivi destinati al finanziamento di un singolo progetto relativo all'area Ricerca e Sviluppo, proposto da una singola impresa;
- bandi per i pacchetti integrati di agevolazioni – PIA; in questo caso i contributi riguardano un progetto integrato, vale a dire relativo a più componenti progettuali, proposto da una singola impresa;



- bandi per favorire la creazione di reti stabili di impresa – Re.Sta.; questa tipologia di bando è destinata al finanziamento di un progetto condiviso da più imprese appartenenti a filiere produttive regionali e/o sistemi produttivi locali e relativo a un insieme di azioni reciprocamente coerenti e collegate tra loro.

Dal punto di vista operativo, la prima fase della valutazione degli aiuti alle imprese per attività di R&S è consistita nella creazione di un insieme di archivi di base, che in seguito sono stati integrati tra di loro.

Il primo archivio è stato realizzato a partire dai documenti di fonte amministrativa, esaminando 14 bandi per gli aiuti alle imprese dal 2004 (che è l'anno in cui sono stati emanati i primi bandi integrati, nell'ambito del Docup ob. 2 Fesr) al 2009 (ultimo bando per R&S emanato, alla data di giugno 2012); in alcuni bandi sono presenti più graduatorie, per un totale di 19 graduatorie considerate singolarmente. Per i bandi i cui progetti sono stati rendicontati, sono stati esaminati gli atti che riportano gli stanziamenti definitivi, come risultano dallo scorrimento definitivo delle graduatorie, dagli accertamenti delle economie, delle rinunce e delle revoche. Per ogni graduatoria definitiva dei progetti approvati sono state riepilogate le informazioni dei contributi richiesti e ammessi al cofinanziamento.

Per sistematizzare la raccolta dei dati, il materiale di lavoro è stato organizzato per ciascun bando con una descrizione degli elementi principali: obiettivo del bando, imprese ammissibili, area geografica di riferimento, tipologia di spesa ammessa al contributo, fonte di finanziamento, eventuali finanziamenti successivi e relativi scorrimenti di graduatoria, ecc.. Questa parte del lavoro inizialmente non era prevista; una volta realizzata ha dato luogo comunque a un'analisi *infra* bandi, che ha descritto in dettaglio gli obiettivi e lo stato di avanzamento di ciascun bando e ha messo in luce l'evoluzione nel corso del periodo considerato dell'operato della macchina amministrativa dedicata a questa attività, per esempio per quanto riguarda l'affinamento delle modalità di presentazione delle domande e delle procedure di selezione dei progetti.

In questo primo archivio sono raccolte informazioni per 1.184 imprese, comprese le 30 imprese che hanno partecipato ai bandi Re.Sta. senza richiesta di contributo, per un totale di 476 progetti con la presenza di almeno un'impresa per la componente di R&S; nel complesso, i progetti / raggruppamenti temporanei di impresa nelle 19 graduatorie sono 759. Per questi progetti, le imprese che hanno ricevuto l'assegnazione di un contributo per le attività di R&S realizzate e concluse sono 253.

Si tenga presente che nei bandi delle reti stabili di impresa, per ogni progetto sono presenti per definizione più imprese; peraltro in alcuni bandi era possibile per la stessa impresa presentare più domande, e quindi ricevere il contributo per più progetti; infine, alcune imprese hanno partecipato a più bandi e ottenuto finanziamenti per più progetti.

Le informazioni di questo primo archivio dai documenti di fonte amministrativa sono però esclusivamente informazioni sull'avanzamento finanziario dei progetti. Per integrare i dati di monitoraggio con dati di natura economica, abbiamo messo a punto un questionario, che è stato somministrato nei mesi di giugno-luglio 2012 tramite invio postale alle 253 aziende di cui sopra, che hanno ricevuto il contributo per le attività di R&S realizzate e concluse, più un campione di circa 150 aziende dalle caratteristiche simili per settore di attività economica e per dimensione (classe di addetti, classe di fatturato).



Il questionario è articolato in 7 sezioni:

1. le caratteristiche dell'impresa;
2. il rapporto con il territorio in cui opera la principale sede produttiva dell'azienda;
3. le innovazioni tecnologiche e R&S, dal 2000; (introduzioni di quale innovazione; sviluppata da chi; con quale utilizzo di personale);
4. gli effetti dell'innovazione e della R&S sull'attività dell'impresa (sì, di che tipo; no, perché);
5. diritti di proprietà intellettuale;
6. i fattori di ostacolo alle attività di innovazione e di R&S (importanza delle eventuali cause di ostacolo (nulla/bassa/media/alta), per tipologia – fattori economici, disponibilità di informazioni e conoscenza, altre cause);
7. il ruolo degli incentivi per l'innovazione e la R&S sull'attività dell'impresa (risultati positivi/negativi; in mancanza dell'incentivo, l'investimento sarebbe stato effettuato con lo stesso livello innovativo/con lo stesso ammontare; per realizzare l'investimento, l'impresa avrebbe fatto ricorso a quali fonti finanziarie).

Al questionario hanno risposto 157 imprese; delle risposte ricevute, 113 fanno parte delle 253 imprese del campione fattuale e 44 del campione contro fattuale (aziende con caratteristiche simil che non hanno beneficiato di aiuti regionali). Le risposte del questionario sono state raccolte in un archivio a sé stante.

Ulteriori informazioni che descrivono la struttura dei conti economici e alcune caratteristiche del processo produttivo e dell'offerta per impresa, in particolare le caratteristiche relative ai processi di innovazione e di spesa in R&S, sono state raccolte integrando l'archivio dei dati elementari dell'indagine Istat sulle imprese per le attività di ricerca e sviluppo, disponibile per gli anni 2006-2008. Il Servizio statistica e valutazione investimenti è anche Ufficio regionale di statistica del Sistema statistico nazionale - Sistan; da quattro anni collabora con l'Istat come soggetto intermedio per questa indagine e di conseguenza abbiamo potuto avere accesso ai dati elementari. Ci risulta che questa sia la prima volta che i dati Istat sulla ricerca e sviluppo delle imprese sono utilizzati in un contesto di stima d'impatto di politiche alla R&S.

Per la valutazione delle performance delle imprese si è deciso di prendere in esame alcune voci dal bilancio (capitale proprio, utile netto, valore della produzione, ecc.) e alcuni indicatori sintetici (valore aggiunto, ROE, MOL, EBIT, ecc.). Dal database Telemaco di Infocamere sono stati estratti i bilanci delle imprese del campione fattuale e del campione controfattuale (d'ora in poi le 153 aziende con caratteristiche simili verranno così definite) dal 2004 al 2010. Con queste informazioni è stato realizzato un ulteriore archivio che risulta essere la base per l'analisi econometrica.

Oltre alla creazione dei 4 archivi, vi è stato un importante approfondimento informativo grazie a un'indagine sul campo condotta nel periodo luglio – ottobre 2012, nel corso della quale sono state intervistate 19 imprese: 15 appartenenti al campione fattuale e 4 appartenenti al campione contro fattuale.

La valutazione ha fornito una serie di indicazioni piuttosto significative.

Innanzitutto è stato verificato che anche una regione piccola come l'Umbria ha i numeri per poter fare una valutazione degli aiuti alle imprese applicando diversi metodi consolidati, tra cui l'analisi di impatto con il metodo controfattuale e l'analisi dei casi di studio. Questo primo risultato non era per niente scontato, prima di iniziare la valutazione. Come noto, le valutazioni con il metodo controfattuale non sono molto diffuse: a livello nazionale, in Italia i



primi lavori risalgono al 2000; a livello regionale siamo a conoscenza di una valutazione fatta per la regione della Turingia nel 2009 e di una valutazione recente fatta per la Regione Marche. È importante quindi aver verificato che anche in presenza di un territorio di dimensioni ridotte è possibile realizzare una base di dati che consenta di applicare il metodo controfattuale.

Il secondo risultato è che la valutazione ha richiesto un lavoro di raccolta, analisi e organizzazione dei dati utile non solo per la valutazione in sé, ma più in generale per le attività di gestione e soprattutto per la programmazione regionale. Il materiale raccolto è diventato un patrimonio informativo della Regione Umbria, che potrà essere valorizzato anche per altre attività, soprattutto in vista della nuova fase di programmazione.

Il terzo risultato è più squisitamente metodologico, e riguarda la scelta degli indicatori. Come noto, attualmente le politiche di sviluppo e coesione usano un sistema di monitoraggio, controllo e gestione che ha al suo interno anche gli indicatori per la valutazione. Questo sistema è molto complesso, e per la parte di monitoraggio gli indicatori sono molto dettagliati, perché si riferiscono ai singoli progetti: per fare un esempio, nel caso dei bandi di aiuti alle imprese, nel sistema informativo è tracciato ogni singolo progetto approvato per il cofinanziamento; la parte degli indicatori di valutazione è però più per così dire di poco aiuto, soprattutto a livello di singolo progetto. Sempre per fare un esempio, il classico indicatore di valutazione dei progetti di aiuto alle imprese è il numero di giornate lavorate.

Dal punto di vista del gruppo di lavoro, per la valutazione della performance delle imprese finanziate gli indicatori più rappresentativi e significativi sono gli indicatori di bilancio.

I vantaggi sono:

- 1) il metodo di calcolo è standardizzato, a livello europeo (Reg. n. 1606 del 19 luglio 2002, relativo all'applicazione di principi contabili internazionali)
- 2) le imprese sono comunque tenute all'obbligo di predisposizione del bilancio, con cadenza annuale; quindi, nella rendicontazione di progetti, lo stato di avanzamento non deve essere stimato dalle imprese con indicatori ad hoc, la cui quantificazione è spesso eterogenea
- 3) eventuali distorsioni (sottostime) sono comuni e diffuse; nell'analisi di serie storica il peso della distorsione diminuisce di importanza, perché quello che conta è la tendenza
- 4) i dati sui bilanci delle imprese di capitale sono disponibili in database pubblici specializzati; in Italia, le Camere di Commercio e la relativa società consortile di informatica Infocamere mettono a disposizione a richiesta il servizio di accesso al Registro delle imprese; per completare il quadro regionale di questi indicatori di valutazione, sarebbe sufficiente chiedere alle imprese di persone di impegnarsi a trasmettere nei 3-5 anni successivi alla chiusura del progetto una copia del bilancio semplificato, che le imprese sono comunque tenute a predisporre e a presentare per motivi fiscali.

Sempre dallo stesso punto di vista, per la valutazione dei prodotti e dei risultati dei progetti di R&S gli indicatori migliori sono quelli tratti dall'indagine Istat per le attività di ricerca e sviluppo delle imprese. Anche in questo caso le definizioni sono standardizzate a livello comunitario: si fa riferimento al Manuale di Frascati e ai relativi aggiornamenti. Trattandosi di un'indagine inserita nel Piano statistico nazionale triennale, per le imprese vige l'obbligo di risposta: sarebbe quindi utile – non solo per noi, come ente Regione, ma anche per l'Istat – lavorare in direzione di una migliore qualità nell'attuazione di questa indagine; a margine, faccio presente che è quasi definito un protocollo di intesa tra l'Istat e le Regioni proprio



relativo alle indagini R&S e innovazione (Community Innovation Survey – CIS) e che sarebbe nostra intenzione aderire come soggetto intermedio anche per questa seconda indagine.

Un'ultima annotazione, molto promettente per un eventuale aggiornamento di questa valutazione è che in parallelo al censimento dell'industria e dei servizi del 2011 l'ISTAT ha avviato un'indagine campionaria relativa alle imprese con più di 3 addetti, basata su variabili qualitative e non strutturali; tale indagine verrà ripetuta nel tempo a cadenza regolare.

Solo una piccola parte del ricchissimo patrimonio informativo così raccolto è stata finora analizzata e presentata, tuttavia le opportunità offerte da questa base informativa per la programmazione nazionale e regionale sono indubbie, e anche dal punto di vista della valutazione dei progetti e dei programmi è sin da ora possibile estendere le analisi e approfondire relazioni tra variabili strutturali e qualitative a tutto vantaggio della qualità della valutazione dei risultati e dell'impatto della programmazione.