

Comitato di Sorveglianza

***Punto 6 OdG – Indagini valutative sulla attuazione del
PON R&C 2007-2013***

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
RICERCA E COMPETITIVITÀ
2007-2013 PER LE REGIONI DELLA CONVERGENZA:
CALABRIA, CAMPANIA, PUGLIA, SICILIA

Roma, 13 giugno 2014

Esercizio Valutativo n. 3

“Gli effetti degli incentivi all’innovazione sulla capacità innovativa e sulla crescita delle imprese”

Rapporto Intermedio di Valutazione – Programmazione 2007 – 2013

affidato a

***promuov**Italia*

**dal Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione
Generale per gli Incentivi alle Imprese**

(Organismo Intermedio del PON Ricerca e Competitività 2007-2013)

*Direttore Scientifico e Relatore: **Prof. Guido Pellegrini***

Obiettivi del Rapporto di valutazione intermedia del PON R&C 2007-2013

- ✓ Un primo elemento di analisi ha riguardato la valutazione dell'**operatività degli strumenti**, sia nuovi sia a completamento sul PON R&C 2007-2013. In particolare si è osservato come la crisi economica-finanziaria degli ultimi anni abbia influenzato l'uso degli strumenti, richiedendo un ripensamento degli interventi, con un adeguamento di focus.
- ✓ Un secondo elemento di analisi ha riguardato l'**efficacia degli strumenti di sostegno alla R&S**, innovazione e industrializzazione dei progetti in particolare per la crescita. L'acquisizione di alcune nuove informazioni ha permesso di arricchire l'analisi relativa allo strumento PIA, soprattutto per quanto riguarda gli effetti a lungo termine sulla crescita e redditività delle imprese agevolate con questo strumento.
- ✓ Infine un terzo elemento di analisi ha riguardato il necessario **collegamento** tra gli **interventi e la strategia di azione nazionale e regionale di intervento** per il sostegno alla ricerca, sviluppo, innovazione per la crescita. Questo ha portato a **una mappatura territoriale delle attività di sostegno alla R&S e innovazione** e ad un approfondimento dell'attività del **Fondo di Garanzia**.

Sintesi dei Risultati

- ✓ **Le difficoltà di attuazione dei nuovi strumenti proposti nella fase di programmazione 2007-2013** vanno ricondotte principalmente alla **profonda crisi economica e finanziaria**, la più grave dal dopoguerra, avvenuta nel periodo di attuazione del programma. A questa si sono affiancate problematiche relative alla **bassa qualità delle domande proposte** e alle farraginosità riscontrate nelle procedure amministrative di concessione ed erogazione degli incentivi sia legate alla definizione dello strumento e dei vari decreti attuativi dei nuovi strumenti, sia ai tempi delle procedure di selezione e gestione degli incentivi stessi.
- ✓ **Il focus dedicato nel precedente e in questo rapporto al PIA segnala come questo rimanga uno strumento di incentivazione valido ed efficace**, che unisce il sostegno all'attività di innovazione con quello all'acquisto di macchinari e impianti, rendendo più facile il trasferimento tecnologico e la industrializzazione dell'innovazione. La nuova analisi, condotta su dati aggiornati e maggiormente significativi, ha confermato che l'impatto del PIA sulle imprese agevolate appare positivo, significativo e generalmente nella direzione voluta dai policy makers.

Risultati Generali dell'Analisi

- ✓ L'operatività dello strumento del **Fondo Centrale di Garanzia risulta aumentata esponenzialmente dal 2008**, cosicché in alcune regioni e dimensioni d'impresa (soprattutto media) risulta utilizzato da una quota rilevante delle imprese potenzialmente interessate. Rimane però ancora molto spazio per l'intervento, specie per le piccole dimensioni d'impresa, più esposte al momento congiunturale negativo e al razionamento del credito.
- ✓ **L'analisi della mappatura, che mostra con evidenza il gap di innovatività esistente tra Centro-Nord e Mezzogiorno**, suggerisce anche come sia necessario tenere presente nell'implementazione degli strumenti di policy che molta innovazione spesso si diffonde tramite l'acquisto e l'uso di nuovi macchinari e impianti. Interventi che uniscano quindi il sostegno alla ricerca con anche un sostegno per un *upgrading* tecnologico degli impianti (come gli schemi PIA) potrebbero essere particolarmente utili.

Gli Strumenti e gli Interventi di policy oggetto di valutazione

L'analisi viene proposta distinguendo gli strumenti, sulla base dell'analisi delle caratteristiche dei singoli interventi finanziati con il PON R&C 2007-2013, sui quali il MIUR e il MISE hanno concentrato le risorse disponibili, distinguendoli in:

Strumenti a sostegno prevalente dello Sviluppo del Territorio:

Interventi MISE

- Contratti di Sviluppo (CdS)
- Progetti “di completamento” – L.488/92
- Azioni sul Capitale Umano – Lavoro & Sviluppo 4
- Creazione di Impresa – D. Lgs 185/00
- Fondo Centrale di Garanzia - [Legge 662/96 Art. 2 Comma 100 Lett. A](#)

Gli Strumenti e gli Interventi di policy oggetto di valutazione

Strumenti a sostegno prevalente dell'Innovazione e della Ricerca e Sviluppo

Interventi MISE

- [D.M. 6 agosto 2010 - Bando Industrializzazione e Bando Obiettivi Innovativi](#)
- [Progetti di Innovazione Industriale \(PII\)](#)
- [Bando Sportello PON – Legge 46/82 FIT](#)
- [Bando Start-up](#) – Legge 46/82 FIT
- Bando [Sportello Reach](#) – Legge 46/82 FIT
- [Procedura Negoziale - Contratti di Innovazione - Legge 46/82 FIT](#)
- [Progetti “di Completamento” – Pia Innovazione e Pia Networking](#)

Gli Strumenti e gli Interventi di policy oggetto di valutazione

Strumenti a sostegno prevalente dell'Innovazione e della Ricerca e Sviluppo

Interventi MIUR

- [Invito per la presentazione di Progetti di Ricerca Industriale \(D.D. n. 1/Ric del 18/01/2010\)](#)
- [Avviso Distretti ad Alta Tecnologia e Laboratori Pubblico – Privati e relative reti \(D.D. n. 713/Ric del 29/10/2010\)](#)
- [Invito per la presentazione di progetti di Potenziamento Strutturale \(D. D. 254/Ric. del 18/05/2011\)](#)
- [Cluster Tecnologici Nazionali \(D.D. 257/Ric. del 30/05/2012\)](#)
- [Bando Smart Cities and Communities and Social Innovation \(D.D. 84/Ric. del 02/03/2012\)](#)

Analisi degli Strumenti MISE

Nella tabella che segue si presenta un quadro riepilogativo sui progressi, in termini di avanzamento finanziario e procedurale, avvenuti sui singoli strumenti di incentivazione del PON R&C (di competenza MISE) in particolare tra marzo/aprile e agosto 2013. L'analisi evidenzia come le misure tese a velocizzare la spesa quali:

- ❖ **Soppressione**, con decreto-legge del 18 ottobre 2012, n. 179, del **Comitato tecnico preposto alla valutazione degli aspetti innovativi dei progetti presentati**, di cui all'articolo 6, comma 7 della direttiva 10 luglio 2008.
- ❖ **Snellimento delle procedure in materia di documentazione antimafia**, fermo restando il rispetto delle norme vigenti

iniziano a produrre alcuni effetti concreti e registrabili dai dati. Le informazioni disponibili mostrano che tra marzo/aprile e agosto 2013:

Analisi degli Strumenti MISE

Strumenti gestiti dal MiSE

Strumenti a sostegno prevalente dello sviluppo del Territorio	DCP Parte PON R&C (Numero)			Agevolazione concessa Parte PON R&C (Meuro)			Agevolazioni Erogate Parte PON R&C (Meuro)		
	apr-13	ago-13	Variaz. %	apr-13	ago-13	Variaz. %	apr-13	ago-13	Variaz. %
Contratti di sviluppo	8	8	0%	45,57	45,57	0%	9,64	10,86	13%
L488 PON R&C	249	251	1%	72,33	72,33	0%	34,63	39,81	15%
Lavoro e sviluppo 4	2	2	0%	60,00	60,00	0%	8,80	10,25	16%
Legge 185/2000	1.259	1.407	12%	89,38	93,72	5%	76,68	80,74	5%

Strumenti a sostegno prevalente dell'innovazione e della ricerca e sviluppo

DM 06/08/2010	38	54	42%	72,10	110,59	53%	0,00	0,00	
PII	244	248	2%	73,30	72,52	-1%	2,70	3,28	21%
FIT - Tutti gli strumenti*	85	145	71%	36,06	63,57	76%	2,23	5,90	165%
PIA Innovazione e Networking	363	418	15%	231,76	253,74	9%	96,79	113,78	18%

Per quanto riguarda le azioni per l'accelerazione delle procedure di concessione dell'agevolazione e di spesa dei **progetti per la parte MIUR**, questi sono riconducibili ai seguenti interventi:

- ❖ ***Istituzione della figura del Project Officer con il quale si identifica un ruolo di gestione operativa dotato di ampia responsabilità attiva***
- ❖ ***Semplificazione procedurale*** attraverso l'attivazione di forme di monitoraggio e controllo delle attività di tutti soggetti coinvolti nel complessivo procedimento progettuale **e adozione di strumenti più snelli e facilmente fruibili**
- ❖ ***Attivazione di specifiche azioni di dialogo e interazione tra l'Amministrazione e i soggetti a vario titolo coinvolti nel complessivo procedimento progettuale***
- ❖ ***Innovazione tecnologica***, con riferimento al miglioramento dei supporti tecnologici di cui si avvale l'Autorità di Gestione nell'espletamento delle sue funzioni.

Analisi degli Strumenti MIUR

Strumenti gestiti dal MIUR	DCP Parte PON R&C (Numero)			Agevolazione concessa Parte PON R&C (Meuro)			Agevolazioni Erogate Parte PON R&C (Meuro)		
	giu-13	ago-13	Variaz. %	giu-13	ago-13	Variaz. %	giu-13	ago-13	Variaz. %
Strumenti a sostegno prevalente dello sviluppo del Territorio									
Progetti di ricerca industriale	1.430	1.439	1%	951,86	965,48	1%	463,51	485,48	5%
Distretti ad Alta Tecnologia e Laboratori	173	174	1%	347,09	347,09	0%	14,86	51,47	246%
Potenziamento Strutturale	155	155	0%	641,45	641,45	0%	513,78	514,10	0%
Smart Cities and Communities and Social In	218	220	1%	236,00	238,13	1%	19,57	19,57	0%

Nel complesso i miglioramenti ottenuti negli ultimi mesi in termini di aumento della spesa, anche a seguito di un più elevato tiraggio da parte delle imprese, **permettono un giudizio migliore rispetto all'attuazione degli interventi**. La velocizzazione delle procedure ha creato le condizioni per un aumento dell'utilizzo effettivo degli strumenti che si riflette plausibilmente sull'efficacia degli stessi.

Analisi della Domanda di Incentivi

Dall'analisi della domanda sugli strumenti MISE, con riferimento sia agli strumenti di sostegno allo sviluppo del Territorio che a sostegno di R&S e Innovazione, emergono i seguenti elementi:

Nel complesso gli strumenti di incentivazione continuano a suscitare un forte interesse presso gli imprenditori, tuttavia, si rileva una bassa qualità della domanda, questo con particolare riferimento a quella che proviene dalle Regioni Convergenza (spesso solo il 30/35% delle domande presentate vengono accolte ed ammesse a finanziamento).

La crisi economico-finanziaria ha inciso sulla capacità delle imprese di portare a termine gli investimenti incentivati, questo elemento è confermato dalle scarsissime erogazioni che si registrano su alcuni strumenti oggetto di analisi, che solo in parte possono essere imputate alle procedure della Pubblica Amministrazione, ma che spesso sono dovute alla mancata richiesta di erogazioni da parte delle imprese, che stentano ad avviare gli investimenti.

Analisi della Domanda di Incentivi

Esistono criticità legate in primo luogo all'avanzamento fisico di molti interventi. Questo è vero con particolare riguardo agli interventi pensati e implementati nell'attuale programmazione. In effetti i progetti "di completamento" – L.488/92; PIA Innovazione; PIA Networking; e gli strumenti già implementati nelle passate programmazioni (Lavoro & Sviluppo 4; D. Lgs 185/00), presentano un avanzamento fisico e finanziario più compatibile con i tempi della programmazione comunitaria 2007-2013.

I tempi delle procedure di selezione e gestione degli incentivi (essenzialmente istruttoria bancaria e iter procedurale del Ministero) incidono, in parte, sull'avanzamento fisico e finanziario degli interventi.

Il target dei soggetti beneficiari risulta in linea con gli obiettivi di policy, tuttavia si riscontra una debole cooperazione delle Università e dei Centri di ricerca con le imprese.

Dal punto di vista della **localizzazione dei progetti finanziati**, tra le Regioni Convergenza spicca la Campania come regione dove si concentra il maggior numero di iniziative incentivate con riferimento a molti strumenti analizzati. Tuttavia, con riferimento agli strumenti di policy a sostegno di R&S e innovazione, **sono le regioni del centro-nord**, quando lo strumento di policy può operare al di fuori delle Regioni Convergenza, **ad accaparrarsi la maggior parte delle risorse finanziarie stanziare attraverso gli incentivi.**

Focus e Approfondimenti Specifici

Nel Rapporto di valutazione sono inoltre state presentate alcuni **focus e approfondimenti specifici**, riguardanti:

A) **analisi di additività degli interventi incentivati dai programmi PIA Innovazione** con riferimento, sia agli interventi “a completamento” sul PON R&C 2007-2013 che quelli conclusi nel vecchio ciclo di programmazione 2000-2006. L'analisi valuta gli effetti sull'input e sull'output dei processi di R&S e innovazione e gli effetti relativi alle performance delle imprese;

B) una **mappatura delle competenze tecnologiche delle imprese innovative**, con particolare riferimento alle imprese innovative localizzate nelle regioni Convergenza, prendendo in considerazione le imprese che hanno segnalato, nell'indagine CIS svolta dall'Istat, di avere innovato nel triennio 2008-2010;

C) un primo approfondimento sul funzionamento e **l'operatività del Fondo Centrale di Garanzia** di cui alla Legge 662/96 Art. 2 Comma 100 Lett. A, a questo seguirà nei prossimi mesi un'analisi di impatto dello stesso Fondo.

Analisi empirica dell'additività del PIA innovazione

Presentiamo di seguito brevemente alcuni risultati riguardanti **l'analisi di addizionalità del PIA**.

L'analisi di impatto è stata condotta con metodi statistici non sperimentali, basati sulla costruzione di uno scenario controfattuale tramite la comparazione con un campione di controllo.

Dal punto di vista tecnico è stato utilizzato il metodo del propensity score matching per procedere alla stima dell'impatto medio del trattamento. Il propensity score è stato stimato per sintetizzare le principali informazioni strutturali che caratterizzano le imprese agevolate e non agevolate e quella relativa alla presenza di attività di innovazione.

Le stime del propensity score matching sono state realizzate con gli stimatori kernel e stratification matching.

Analisi empirica dell'additività del PIA innovazione

Stima dell'impatto del PIA Innovazione. Modello con dati Istat, AIDA e SINIT al tempo (t+3)

	Stimatore	Imprese agevolate	Imprese non agevolate	Effetto sulle imprese agevolate	Significatività statistica t-student
Fatturato	k	80	147	0.054	3.228***
	s	80	147	0.052	3.186***
Dipendenti	k	47	70	0.034	1.505
	s	47	70	0.035	1.612
Immobilizzazioni totali	k	82	158	0.073	2.824***
	s	82	158	0.072	3.309***
Immobilizzazioni immateriali	k	74	139	-0.011	-0.210
	s	74	139	-0.011	-0.193
V.A. p.c.	k	44	28	0.019	0.995
	s	44	28	0.019	1.001

Analisi empirica dell'additività del PIA innovazione

Stima dell'impatto del PIA Innovazione. Modello con dati Istat, AIDA e SINIT al tempo (t+3)

	Stimatore	Imprese agevolate	Imprese non agevolate	Effetto sulle imprese agevolate	Significatività statistica t-student
EBIDTA/FATTURATO	k	62	39	0.419	0.408
	s	62	39	0.4240	0.372
ROE	k	44	27	0.447	0.145
	s	44	27	0.145	0.051
ROI	k	27	26	-2.926	-1.860*
	s	27	26	-3.010	-1.660

Conclusioni

L'impatto dello strumento PIA appare positivo, significativo e generalmente nella direzione voluta dal policy makers. Considerando anche i risultati ottenuti nel primo rapporto di valutazione, possiamo concludere che le imprese agevolate con il PIA spendono internamente più in R&S delle non agevolate, e ottengono risultati addizionali positivi in termini di innovazione nell'impresa, sia di prodotto, sia di processo, sia anche di servizi.

Per quanto riguarda gli effetti a medio-lungo termine, appaiono positivi in termini di aumento del prodotto e uso dei fattori, meno in termini di redditività. Questo è un risultato trovato anche in altri studi simili (es. Bernini e Pellegrini, 2013):

- le imprese agevolate preferiscono operare sul margine estensivo (aumentano la produzione anche nella parte calante della redditività pro capite) mentre quelle non agevolate sul margine intensivo (ristrutturando e quindi aumentando la redditività per unità di fattore).

Analisi empirica dell'additività del PIA innovazione

L'aspetto positivo è che lo strumento riesce a collegare innovazione e crescita: questo è in linea con quanto previsto dalla UE in Horizon2020, che prevede una strategia basata sull'innovazione e sulla ricerca per sviluppare l'intera area europea.

Nel precedente rapporto veniva mostrato come il giudizio degli imprenditori fosse sostanzialmente positivo sullo strumento, sia nelle sue modalità di attuazione, sia soprattutto nella sua integrazione della parte ricerca con la parte di acquisto di beni strumentali. Considerando quindi anche il giudizio degli imprenditori, possiamo dedurre dall'analisi che il PIA abbia aiutato l'attività ordinaria di R&S delle imprese diminuendone i costi e con effetti addizionali che rimangono nel complesso positivi anche se moderati.

Specie per le imprese più piccole, l'intervento ha aiutato e permesso un upgrading tecnologico e la produzione di innovazione che, senza, sarebbe stata inferiore e probabilmente più lenta.

Grazie per l'attenzione

Per maggiori informazioni consultate il sito

www.ponrec.it