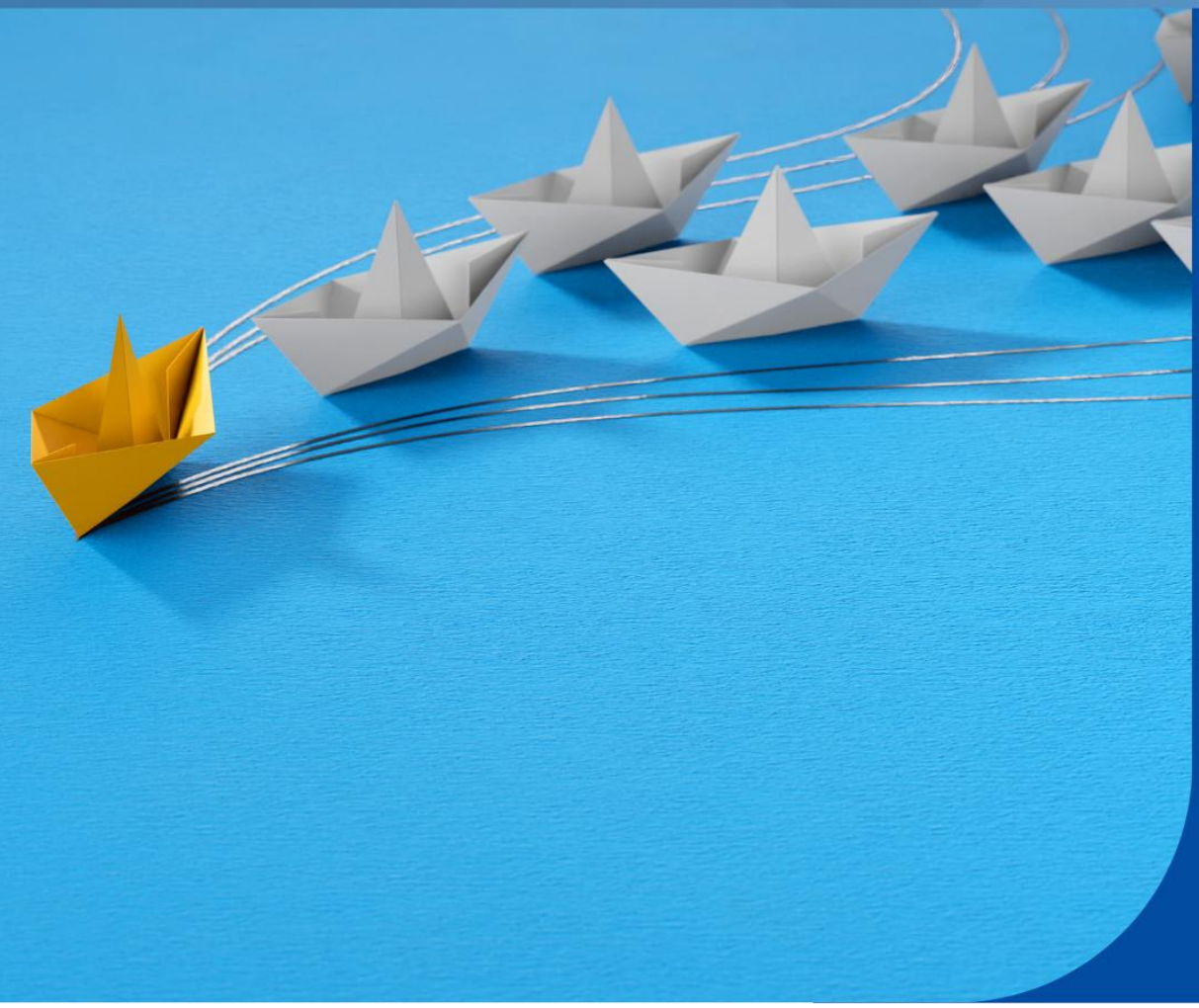
Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione



Valutazione degli incentivi a sostegno della ricerca e dell'innovazione nelle imprese del Mezzogiorno finanziati dalla politica di Coesione nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020

SINTESI

Perché la Coesione sostiene gli investimenti in Ricerca e Innovazione?

A quali quesiti risponde la valutazione?

Quali i risultati? Quali le evidenze?

OTTOBRE 2023

UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020

EUTALIA studiare sviluppo

La Coesione e il sostegno alla ricerca e all'innovazione

Rilevanza del tema

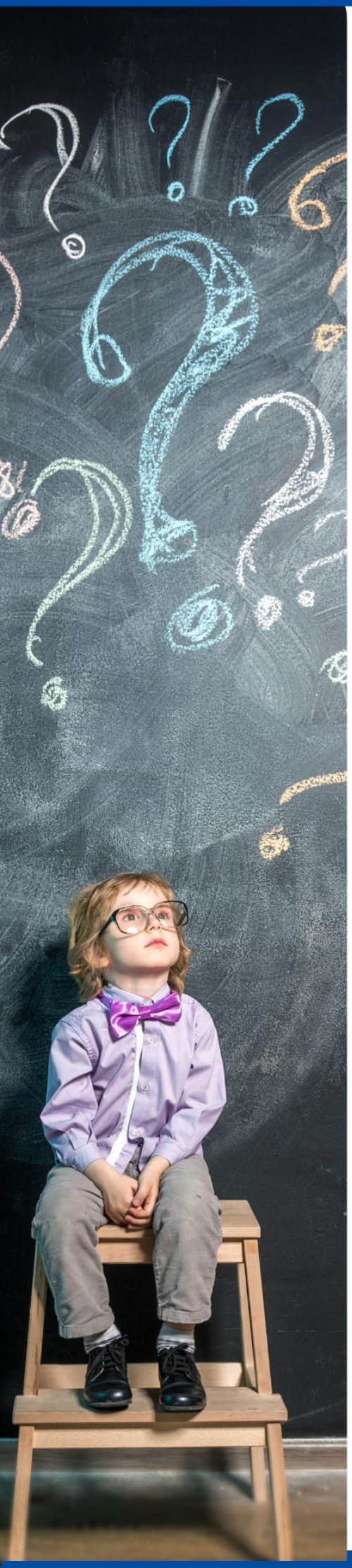
La politica di Coesione sostiene gli investimenti pubblici e privati in Ricerca e Innovazione attraverso programmi di scala regionale e sovraregionale. Nei successivi cicli di programmazione, le attività di ricerca e innovazione sono divenute un ambito prioritario rispetto ad altre forme di sostegno al settore privato. Ingenti risorse dei fondi FESR e FSC sono state orientate principalmente verso i territori del Mezzogiorno. Attraverso il sostegno all'investimento privato, l'intervento pubblico mira a favorire lo sviluppo di tecnologie e pratiche più avanzate all'interno delle imprese. Al contempo, a giustificare tale sostegno è l'aspettativa che queste attività innovative abbiano ricadute positive, dirette e indirette, all'esterno del perimetro delle imprese raggiunte, favorendo l'innesco di percorsi crescita, di modernizzazione e di convergenza tra le regioni. Tali ricadute presentano in larga misura natura immateriale e comprendono la creazione e/o l'aggiornamento delle competenze nel personale, ma anche un'accresciuta propensione a condividere conoscenze fra attori diversi, imprenditoriali e del mondo della ricerca pubblica. Tali effetti di *spillover* possono andare a costituire veri e propri asset del territorio che qualificano i sistemi imprenditoriali innovativi e rendono la loro competitività durevole nel tempo.

Perimetro di analisi

Al fine di seguire nel tempo l'attuazione di questa policy tematica, Opencoesione, l'iniziativa nazionale di open governement sulle politiche di coesione, dedica un focus al sostegno degli investimenti in Ricerca, Innovazione e Capitale umano (da ora, Focus OC). Questo si concretizza in un perimetro di progetti costruito ad hoc, aggiornato bimestralmente e trasversale ai diversi cicli di programmazione e programmi.

Attraverso l'analisi dei dati è possibile cogliere ed analizzare la struttura della programmazione, le scelte relative alle procedure di attivazione e selezione dei progetti, scendendo fino al livello elementare dei progetti ammessi a finanziamento, di cui si osservano le caratteristiche (localizzazione, soggetti a vario titolo coinvolti, ...) e l'avanzamento finanziario e fisico (realizzazioni).

All'interno di tale aggregato, nei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, le risorse quantitativamente più significative sono state riservate a progetti che hanno la natura di incentivo alle imprese per attività di R&I, in particolare nell'area del Mezzogiorno. Tale insieme di progetti costituisce pertanto l'oggetto della valutazione che si è sviluppata in due fasi: la fase 1 dedicata al ciclo 2007-2013; la fase 2 al ciclo 2014-2020.



Domande, modalità e livelli dell'analisi

Domande

Le domande valutative che sono state messe a punto dal Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (in seguito NUVAP) attraverso il confronto con studiosi, operatori e soggetti del partenariato, riflettono il differente stato di attuazione dei cicli di programmazione analizzati nelle due fasi, uno concluso e l'altro in corso di attuazione all'avvio della valutazione:

- per il ciclo di programmazione 2007-2013 (fase 1 della valutazione) i quesiti sono incentrati sugli effetti registrati presso le imprese beneficiarie;
- per il ciclo 2014-2020 (fase 2 della valutazione) l'analisi riguarda le caratteristiche assunte dall'attuazione: dalla dimensione strategica, alla sua implementazione attraverso programmi e procedure di selezione, alle caratteristiche dei progetti in attuazione.

Fase 1: Gli effetti sulle imprese

Riescono gli incentivi per la Ricerca e Innovazione, con i modi e i tempi che caratterizzano le rispettive procedure di attivazione, a sostenere processi di innovazione sostanziali all'interno di ciascuna impresa?

Che tipo di innovazione è stata intercettata dagli interventi portati avanti dalle politiche di Coesione?

Come si colloca l'incentivo, nelle diverse casistiche, rispetto al percorso di ricerca e innovazione dell'impresa beneficiaria?

Fase 2: Analisi dell'attuazione

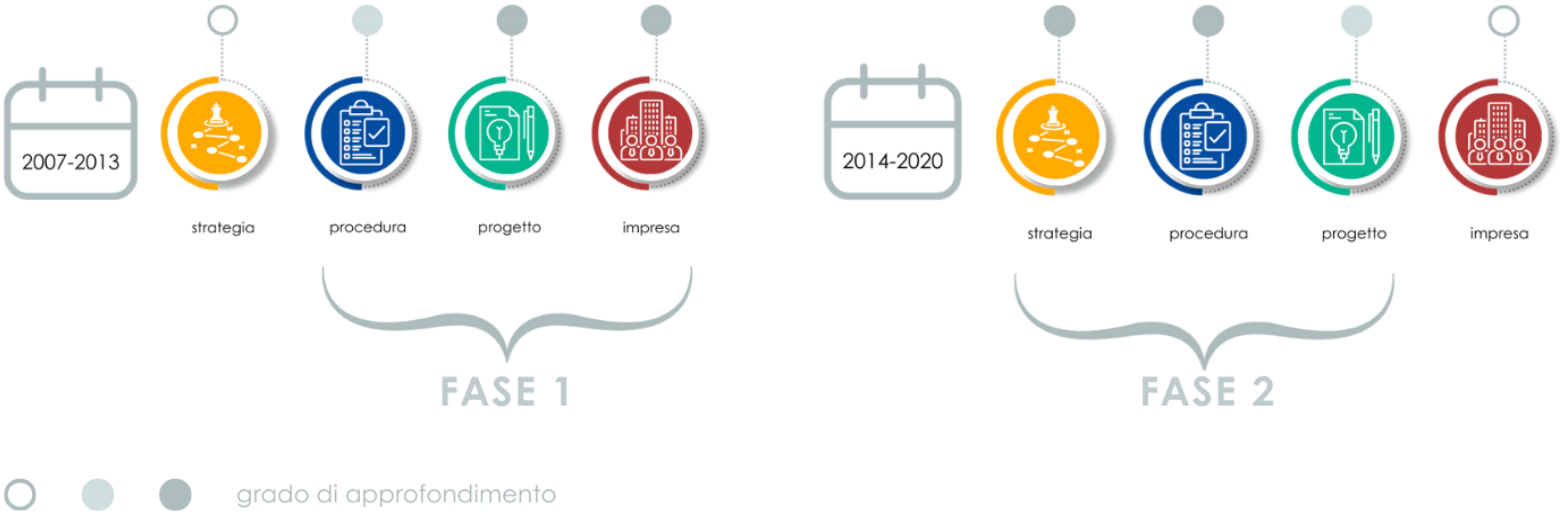
Quali priorità della programmazione 2014-2020 sono state effettivamente perseguite e come?

Le strategie di specializzazione intelligente sono riuscite ad orientare l'attuazione in forme coerenti con gli indirizzi strategici formulati? In quali aree di specializzazione si addensano i progetti?

Che tipo di soggetti e/o coalizioni di soggetti sono stati intercettati dalla policy?

Livelli di analisi

In ragione dei differenti quesiti, molteplici livelli di analisi sono stati portati avanti utilizzando diverse fonti informative, che hanno assunto un differente peso nelle due fasi della valutazione e sono state trattate e poste in relazione con diversi strumenti e modalità di analisi.



Fase 1: ciclo di programmazione 2007-2013

L'analisi si concentra su **19 procedure** di attivazione di scala nazionale e regionale, sul complesso dei **progetti finanziati (1.435)** e sugli effetti sulle imprese sostenute, che vengono stimati analizzando un campione di 50 imprese indagato con interviste qualitative.

Fase 2: ciclo di programmazione 2014-2020

L'analisi, condotta a partire dalla cornice strategica dell'investimento in R&I sostenuto dalla Coesione (le Strategie di specializzazione intelligente - S3), analizza: **75 procedure** di attivazione messe in campo dalle amministrazioni centrali [Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT)] e regionali del Mezzogiorno, i **3.044 progetti in attuazione,** e i relativi soggetti beneficiari.

Fonti utilizzate

- dati di monitoraggio accessibili attraverso Opencoesione nell'ambito del perimetro dedicato alla tematica;
- documentazione sulle procedure di attivazione dei progetti (bandi, avvisi, determine, decreti, graduatorie).

Per ciascun ciclo di programmazione, tali fonti sono state integrate da:

Ciclo di programmazione 2007-2013

- documentazione tecnica di progetto e pareri dell'Esperto Tecnico Scientifico acquisiti presso le Autorità di gestione di ciascun Programma;
- indagine diretta condotta attraverso interviste in profondità ad un campione di imprese beneficiarie (50 progetti).

Ciclo di programmazione 2014-2020

- documenti strategici Strategie di specializzazione intelligente;
- rapporti di valutazione e di autovalutazione relativi alle strategie di specializzazione intelligente;
- interviste a testimoni privilegiati interessati all'impostazione, all'attuazione, alla valutazione e revisione delle S3 regionali;
- Registro nazionale aiuti (RNA) del MIMIT.

Oggetto di analisi

Per entrambi i cicli di programmazione, a partire dal Focus OC dedicato, è stato definito un oggetto di analisi più circoscritto: i progetti che presentano la natura di "incentivo alle imprese" secondo la classificazione Codice Unico Progetto (CUP), localizzati nella macroarea Mezzogiorno.

I due insiemi di progetti riferiti a cicli di programmazione differenti sono fra loro omogenei e perciò confrontabili, ma sono analizzati in modo differente per via del diverso stato di avanzamento (conclusi per il ciclo 2007-2013 e in attuazione per il ciclo 2014-2020).

Il confronto è stato possibile con riguardo alle caratteristiche delle procedure di selezione e delle loro tempistiche di attuazione. Solo per il primo periodo è stato possibile analizzare gli effetti dei progetti sul percorso di innovazione delle imprese, mentre per il secondo è stato possibile analizzare i progetti attraverso le variabili di monitoraggio ricostruendo l'identità e le caratteristiche dei soggetti coinvolti nei partenariati di progetto.

Fase 1: ciclo di programmazione 2007-2013

1.435 progetti

19 procedure

811,5 milioni costo pubblico

Fase 2: ciclo di programmazione 2014-2020

3.044 progetti

75 procedure

3,2 miliardi costo pubblico

Principali risultati ed evidenze messi in luce dalla valutazione

Modalità e tempi di selezione dei progetti

Le procedure di selezione dei progetti, valutative o negoziali, richiedono tempi molto lunghi.

2007-2013

La sola fase di selezione dei progetti nel ciclo 2007-2013 ha richiesto in media oltre tre anni. I tempi di selezione dei progetti non sono risultati correlati né con la dimensione media dei progetti né con il loro livello di innovazione attesa, o grado di rischiosità.

Ai consistenti ritardi nelle tempistiche si collegano frequenti modifiche ai progetti rispetto alle proposte progettuali originarie. Tali variazioni trovano riscontro anche nell'elevato scarto finanziario tra costi ammessi ed i più bassi costi rendicontati: per circa un terzo dei progetti lo scarto è superiore al 20%.

2014-2020

Nel periodo 2014-2020, **i tempi medi di selezione dei progetti si sono ridotti rispetto al ciclo precedente: le procedure a carattere valutativo hanno richiesto in media 14 mesi**. Anche nel 2014-2020 non è stata individuata alcuna correlazione tra i tempi necessari per la fase di valutazione e la dimensione della procedura in termini di costo pubblico o numerosità dei progetti.

La strada per la riduzione dei tempi necessari per perfezionare le selezioni e finanziare i progetti non passa quindi per la diminuzione della taglia delle procedure.

Confronto 2007-2013 e 2014-2020

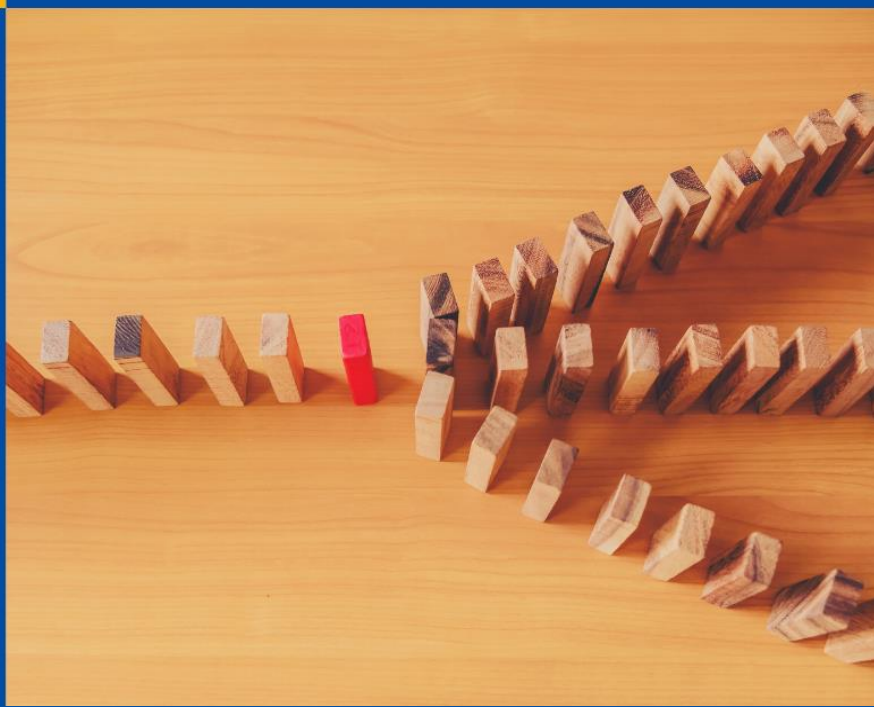
Il confronto tra le tempistiche dei due cicli mostra che **le amministrazioni stanno percorrendo una curva di apprendimento che le rende gradualmente più efficienti, ma i tempi appaiono ancora troppo lunghi rispetto alle esigenze di innovazione delle imprese**. Con riferimento alle procedure a sportello e a quelle a carattere negoziale, nel ciclo 2014-2020, per raggiungere il 25% dei pagamenti previsti sono stati necessari in media 32 mesi a partire dalla data di avvio di ciascuna procedura.

L'analisi a livello di procedura di attivazione ha considerato 19 procedure del ciclo 2007-2013 e 75 procedure del ciclo 2014-2020; entrambi gli insiemi comprendono procedure di scala sovraregionale e regionale. La valutazione, condotta con analogo schema interpretativo con riferimento ai due cicli di programmazione, ha messo in luce che la maggioranza delle procedure non opera scelte chiare in termini di livello di realizzazione finale dell'innovazione incentivata e quindi tra le attività di ricerca industriale, sviluppo sperimentale, trasferimento tecnologico e innovazione.

Per il ciclo 2007-2013, l'analisi documentale e l'indagine presso le imprese hanno evidenziato alcune incoerenze tra finalità, tipologie di spese ammissibili, criteri di selezione, e modalità di valutazione dei progetti.

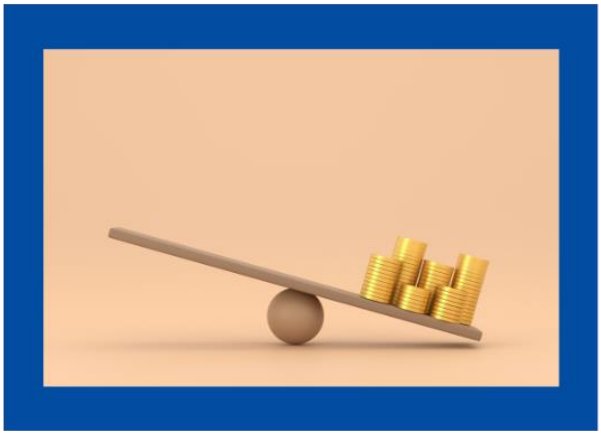
A livello di progetto, l'esame della documentazione tecnica e delle relazioni degli esperti che hanno valutato i progetti, arricchita dai risultati di un'indagine diretta presso le imprese, ha messo in luce che la quota maggioritaria dei progetti si colloca in un'area a basso rischio. Le innovazioni radicali sono state marginali, caratterizzando in larga parte progetti la cui ideazione è avvenuta in ambito universitario.

Sempre con riferimento al ciclo 2007-2013, **l'analisi degli effetti** presso le imprese beneficiarie ha mostrato che, per la maggioranza di esse, **le attività di R&S incentivate hanno permesso di diversificare l'attività rispetto a quella «core» precedentemente svolta.**



Effetti sulle imprese

Nei casi più frequenti non sono emersi apprezzabili impatti immediati/diretti sulla competitività delle imprese, ma **ricadute indirette** che passano attraverso l'acquisizione di conoscenze e capitale umano (anche internalizzando ricercatori e dottorandi). I cambiamenti intervenuti riguardano contatti con Organismi di Ricerca a cui si dà continuità nel tempo, e lo sviluppo di nuove idee da sperimentare, che inducono spesso alla presentazione di ulteriori progetti. Tali risultati sono in linea con i presupposti teorici che giustificano l'intervento pubblico in questo campo, secondo cui i benefici attesi si estendono ad aspetti non contabilizzati in bilancio nel breve periodo, spesso condivisi a livello territoriale, e che hanno a che vedere con lo sviluppo di capacità avanzate all'interno ed all'esterno delle aziende.

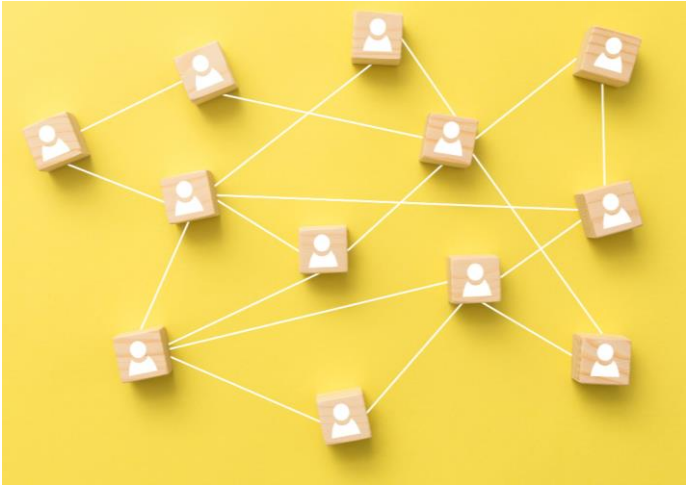


In più di un terzo dei casi le imprese beneficiarie hanno una tradizione consolidata di investimento in R&S sostenuto dalle politiche di Coesione. **I progetti esaminati spesso costituiscono una tappa all'interno di un percorso** che ha in larga misura radici anche nel ciclo 2000-2006 e che prosegue nei cicli di programmazione successivi.

Cresce, nel passaggio da un ciclo all'altro, la rilevanza data dalla policy al **sostegno dell'investimento privato in R&S:** aumenta di più di 10 punti percentuali il peso relativo del costo pubblico associato ai progetti che presentano la natura di incentivo alle imprese (53% nel ciclo 2014 – 2020 e 41% nel ciclo precedente).

I progetti tendono a ridursi nel valore medio man mano che diventano meno rischiosi e più vicini allo sviluppo di applicazioni commerciabili. I finanziamenti ad attività di ricerca più lontane dal mercato hanno in media dimensioni più elevate di quelli che perseguono la prototipazione o la sperimentazione per l'industrializzazione. Ancora più ridotti nella dimensione sono in media i progetti che finanziano l'acquisto di servizi per l'innovazione, o l'avvio di start-up.

Ricerca collaborativa e reti di impresa



In linea con gli indirizzi dell'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020, cresce anche il peso della **ricerca collaborativa**, ossia quella svolta da coalizioni di più soggetti, che a volte comprendono enti di ricerca pubblici. Nella maggior parte dei progetti collaborativi il soggetto capofila è un'impresa, anche se si osserva un'accresciuta centralità di alcuni soggetti di natura pubblico-privata (centri di competenza, distretti tecnologici, cluster).

L'analisi delle tipologie di soggetto, condotta con riferimento al ciclo 2014-20, ha messo in evidenza che più di due terzi dei soggetti beneficiari sono **imprese**, che in aggregato assorbono oltre il 70% delle risorse pubbliche. Le Università e i soggetti pubblico-privati si intestano una quota decisamente più contenuta (rispettivamente circa il 13% e l'8% del contributo pubblico), ma, in entrambi i casi, con un discreto grado di concentrazione delle risorse su alcuni soggetti (Dipartimenti, Centri di Competenza e Distretti) e su alcuni ambiti tecnologici/aree di specializzazione che caratterizzano l'operatività dei soggetti beneficiari (aerospazio, trasporti, tecnologie dei materiali).

L'**analisi dei partenariati di progetto** mostra inoltre che, con l'aumentare del favore che le procedure attribuiscono ai raggruppamenti, si riscontra una concentrazione di risorse via via più elevata in capo ad un solo soggetto del partenariato che spesso coincide con il capofila. Tale dato risulta positivamente correlato sia con il valore medio del progetto in termini di contributo pubblico, che con la numerosità dei partner. Le procedure, nello stimolare o incentivare la numerosità delle coalizioni, contestualmente inducono – forse non intenzionalmente - i promotori dei progetti ad organizzare i partenariati in forme più gerarchiche.

La ricerca collaborativa favorisce anche reti che si estendono a più regioni: una prassi ammissibile dai regolamenti comunitari e giustificata dalla natura immateriale e cognitiva dei processi di innovazione.

Per il ciclo 2014-2020, l'analisi ha messo in evidenza che i progetti in cui tutti i partner sono localizzati esclusivamente nel Mezzogiorno raccolgono poco più della metà del costo pubblico (52,5%), con una forte concentrazione nei comuni capoluogo di provincia (Napoli, Bari, …), mentre le iniziative multiregionali tra Centro-Nord e Mezzogiorno rappresentano la quota, tutt'altro che trascurabile, del 45% dei finanziamenti. Questi progetti che sconfinano al di fuori dell'area bersaglio sono caratterizzati in misura maggiore da un partenariato più ampio (anche superiore ai dieci partner).

Il tema del **valore aggiunto della collaborazione** merita di essere ulteriormente indagato ex post, per verificare se si conferma con riferimento al ciclo 2014 -2020, quanto emerso dall'indagine diretta svolta presso un campione rappresentativo di progetti/imprese del ciclo 2007-2013 e cioè che le configurazioni dei partenariati indotte dalle richieste dei bandi non sempre corrispondono alle esigenze delle imprese, e talvolta risultano poco funzionali all'esigenza di trattenere, attraverso la tutela della proprietà intellettuale, i benefici economici generati dai processi di R&I.

La valutazione esplora solo alcune delle potenziali linee d'indagine che legano le procedure di selezione, i progetti, e le variabili con cui misurare i possibili risultati. Tuttavia, insieme al rapporto di valutazione 2014-2020, **questo lavoro mette a disposizione un database originale** che integra i dati del monitoraggio unico nazionale di fonte Opencoesione con quelli del Registro Nazionale Aiuti, che si auspica potrà essere utilizzato da analisti e valutatori delle politiche per effettuare ulteriori approfondimenti.

Le Strategie regionali di specializzazione intelligente (S3)

Le **Strategie regionali di specializzazione intelligente (S3)** rappresentano un elemento di novità del ciclo 2014-2020 e, nelle ambizioni, individuano e mirano a percorrere traiettorie di sviluppo che fanno leva sulle specificità, eccellenze e potenzialità dei territori.

L'analisi documentale (documenti di strategia, valutazioni e autovalutazioni) e l'indagine diretta condotta presso testimoni privilegiati nelle quattro maggiori regioni del Mezzogiorno hanno rilevato che le Strategie di specializzazione intelligente hanno indubbiamente introdotto un metodo più **partecipativo** nella definizione delle misure di policy.

Tuttavia, in parte proprio per effetto di questa natura partecipativa, le strategie stesse hanno assunto una configurazione molto ampia e inclusiva, e ciò si è riflesso in avvisi spesso **poco focalizzati** su specifiche aree di specializzazione e/o traiettorie tecnologiche. Alcune forme di prioritizzazione non previste dalle strategie sono intervenute nella fase attuativa, laddove nei fatti sono state privilegiate alcune tipologie di beneficiari (imprese più strutturate) o di progetti (collaborativi e complessi). Un'ulteriore forma di focalizzazione delle politiche è consistita nell'adozione di pratiche di valutazione dei progetti piuttosto rigorose ed esigenti, che ne hanno promosso la qualità o l'eccellenza.

Il processo di scoperta imprenditoriale funzionale alla stesura e aggiornamento della Strategia non sempre è riuscito a esplicitare/interpretare nuovi fabbisogni e ad allargare in tal modo la platea dei potenziali beneficiari (soggetti nuovi alla Coesione). Inoltre, tale partecipazione, che si auspicava rimanesse viva per tutto il periodo di programmazione, è andata invece spesso scemando nella fase attuativa.

La valutazione è stata realizzata con il sostegno del progetto SI.VALUTA (Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di coesione) ammesso a finanziamento dal PON Governance e Capacità istituzionale 2014 – 2020 nel luglio 2018.

http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/si-valuta-sistemi-di-supporto-alla-valutazione-delle-politiche-di-coesione

Per approfondimenti

Rapporto della Valutazione degli incentivi a sostegno della ricerca e dell'innovazione nelle imprese del Mezzogiorno finanziati dalla politica di Coesione nel ciclo di programmazione 2007-2013

https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2022_06_Report-Finale-Valutazione_Ricerca_Innovazione_Si.Valuta.pdf

Rapporto della Valutazione degli incentivi a sostegno della ricerca e dell'innovazione nelle imprese del Mezzogiorno finanziati dalla politica di Coesione nel ciclo di programmazione 2014-2020

https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/Rapporto_Finale_Valutazione_RI_1420.pdf

Gruppo di lavoro

NUVAP, DPCoe dott.ssa Sara Gaudino e dott. Tito Bianchi con l'ausilio, per lo svolgimento del complesso delle attività di analisi, indagine, elaborazione e reportistica, di tre esperti esterni selezionati attraverso avviso pubblico, il dott. Carmelofrancesco Origlia, l'ing. Maria Iudicello e il dott. Alfredo Fortunato.

Steering Commitee

Prof.ssa Mara Giua - Dipartimento di Economia, Università di Roma Tre

Prof. Francesco Izzo - Dipartimento Di Economia, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Prof. Francesco Prota - Dipartimento di Economia e Finanza, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"