

## La valutazione delle politiche per le imprese: una rassegna

# La valutazione delle politiche per le imprese: una rassegna

**Settembre 2013**



Il Rapporto, ideato da Daniela Quaranta Leoni, Direttore del Centro Studi Unindustria, è stato realizzato dal gruppo di lavoro del CER coordinato da Stefano Fantacone e composto da Paolo Guglielmetti e Eleonora Porreca.

Per il Centro Studi Unindustria hanno collaborato Antonella Fascioli, Anna Laura Pompozzi e Ervin Prifti.

L'editing del Rapporto è stato curato da Susanna Aragno e Cristina Boitani.

# Indice

■ Introduzione e principali risultati	5
■ 1. La valutazione delle politiche pubbliche in Italia e l'utilizzo del metodo controfattuale	9
Riquadro 1. Una sintesi dei principali metodi di ricostruzione della situazione controfattuale con dati non sperimentali	14
■ 2. Rassegna delle analisi d'impatto delle politiche a sostegno delle imprese	15
2.1 Politiche per lo sviluppo produttivo e territoriale	16
2.2 Politiche per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica	18
2.3 Politiche pubbliche per l'accesso al credito	22
2.4 Politiche pubbliche per più di un obiettivo	24
■ Appendice. Schede sinottiche	27
■ Riferimenti bibliografici	47



## Introduzione e principali risultati

La presente rassegna analizza l'efficacia delle politiche per le imprese nelle regioni italiane, attraverso l'esame dei più recenti studi di valutazione di alcuni provvedimenti attuati a livello regionale.

L'obiettivo conoscitivo è in primo luogo metodologico: il lavoro, svolto nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca sulla valutazione di efficacia delle politiche per le imprese nel Lazio, è propedeutico all'individuazione di strategie di valutazione, modelli di analisi, approcci statistici, con il fine ultimo di elevare la qualità del dibattito e del confronto tra soggetti che esprimono l'offerta e la domanda di interventi agevolativi.

La rassegna riguarda le valutazioni realizzate con il metodo controfattuale di politiche attuate a livello regionale sia attraverso interventi propri delle regioni<sup>1</sup>, sia attraverso strumenti nazionali operanti nei diversi territori. Allo stato attuale del censimento effettuato sugli esistenti studi di valutazione in ambito regionale, non sono stati rinvenuti lavori valutativi recenti riguardanti politiche realizzate esclusivamente nel Lazio.

Secondo alcuni contributi in materia di valutazione delle politiche di aiuto alle imprese<sup>2</sup>, il successo di tali interventi non riguarda esclusivamente gli effetti che essi producono ed il relativo grado di addizionalità, aspetti che vengono analizzati nei successivi capitoli, ma comprende anche altre dimensioni, quali: l'accessibilità al contributo da parte delle imprese; il gradimento dell'intervento da parte dei potenziali beneficiari; l'adeguatezza nella scelta delle imprese beneficiarie; la corretta realizzazione dei progetti; l'impatto complessivo sul sistema economico e sulla comunità. In questa rassegna vengono analizzati esclusivamente gli effetti diretti sui beneficiari, ovvero la capacità di incidere sugli obiettivi indicati dall'intervento pubblico, ed il grado di addizionalità, ovvero la capacità dell'intervento di incentivare

---

<sup>1</sup> Per interventi propri delle regioni si fa riferimento alle leggi regionali propriamente dette, agli strumenti nazionali conferiti alle Regioni ed alle misure previste dai programmi comunitari.

<sup>2</sup> Sisti M. (2007), "La valutazione delle politiche di aiuto alle imprese: alcune prospettive d'analisi a confronto", I regimi di aiuto alle imprese 2007-2013, Quaderni Formez, N. 59/2007.

progetti che altrimenti non sarebbero stati intrapresi.

Nonostante il confronto tra i vari studi sia caratterizzato da alcuni limiti (gli interventi valutati riguardano un dato periodo di tempo e una data popolazione, i campioni e le metodologie differiscono da caso a caso), è possibile comunque trarre qualche evidenza comune.

Per tutti gli obiettivi di politica industriale analizzati, gli strumenti che si sono rivelati efficaci hanno prodotto effetti soprattutto per i soggetti beneficiari maggiormente esposti ai fallimenti di mercato: ciò vuol dire che l'intervento pubblico sembra giustificato. In diverse analisi, tali effetti hanno assunto, però, una natura transitoria, comportando spiazzamento temporale e spiazzamento delle risorse private con quelle pubbliche. Inoltre, per l'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" si sono rivelati più efficaci gli strumenti che hanno concesso aiuti alle imprese tramite finanziamenti agevolati rispetto agli strumenti che hanno utilizzato il contributo diretto. Per la "Ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica" non si denota tale distinzione, anche in conseguenza del fatto che solo uno studio ha stimato gli effetti prodotti dal finanziamento agevolato, a fronte di numerose valutazioni sui contributi. Infine, per l'obiettivo "Accesso al credito" gli strumenti che si sono avvalsi delle garanzie al credito hanno prodotto effetti maggiormente significativi rispetto al finanziamento agevolato (in questo caso il finanziamento agevolato è volto ad attivare investimenti di qualsiasi natura, mentre per gli altri obiettivi gli investimenti attivati tramite finanziamento agevolato sono vincolati all'attività sussidiata).

Analizzando gli effetti prodotti per singolo obiettivo di politica industriale, emerge che per lo "Sviluppo produttivo e territoriale" gli interventi hanno comportato aumenti abbastanza significativi sull'occupazione, sul fatturato e sugli investimenti. Per questi ultimi si registra un rilevante livello di spiazzamento temporale. Sebbene queste politiche abbiano prodotto un rafforzamento in termini di dimensione d'impresa (occupati e fatturato), tali effetti positivi non si sono tradotti in un miglior impiego dei fattori e, quindi, non ha prodotto effetti significativi sulla posizione competitiva dell'impresa.

Per quanto attiene all'obiettivo "Ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica", gli effetti positivi significativi e comuni ai vari studi riguardano le variabili-risultato degli addetti laureati, addetti in R&S, investimenti e, più specificatamente, investimenti in R&S. Tali effetti sono maggiormente pronunciati per le imprese che prima dell'incentivo non svolgevano attività di R&S, per quelle più deboli della catena di produzione e per le imprese di piccole e medie dimensioni, che trovano più difficoltà nel finanziare l'attività sussidiata. In alcuni casi gli effetti sulla variabile-risultato degli investimenti sono accompagnati dallo spiazzamento temporale. Tali strumenti non si sono rivelati efficaci per l'occupazione totale, il fatturato e le partnership con altre imprese e Università. Discordanti sono i risultati sull'utilizzo di diritti di proprietà intellettuale.

Gli strumenti aventi come obiettivo l'"Accesso al credito" hanno conseguito risultati più efficaci attraverso la garanzia al credito rispetto al finanziamento agevolato, aumentando, nella maggior parte dei casi, in modo significativo gli investimenti, l'indebitamento a lunga scadenza e diminuendo i tassi d'interesse. Sono contrastanti, invece, gli impatti sulla probabilità di fuoriuscita dal mercato da parte delle imprese.

In conclusione, l'elemento fondamentale che emerge da questa rassegna consiste nel fatto che l'efficacia rivelata da alcuni strumenti è relativa ad alcune specifiche tipologie di imprese beneficiarie. Conseguentemente, appare chiara l'indicazione per le future programmazioni degli aiuti alle imprese di porre particolare attenzione su tali gruppi di imprese, al fine ultimo di diminuire gli sprechi nell'offrire incentivi.

Prima di analizzare i risultati emersi dagli studi di valutazione, vengono fornite nel Capitolo 1 alcune indicazioni sullo stato della pratica valutativa in Italia e sull'approccio controfattuale adottato dagli studi presi in esame. Nel Capitolo 2 viene spiegato come si è proceduto alla realizzazione delle schede sinottiche (in Appendice), che illustrano i principali contenuti di ogni singolo studio, e alla costruzione delle tavole di sintesi (nei successivi paragrafi), che sintetizzano i risultati della letteratura analizzata.