

La missione valutativa sulle politiche promosse dalla Regione Piemonte a sostegno della ricerca e dell'innovazione del sistema produttivo locale

1. Che cos'è una missione valutativa?

La **missione valutativa** è un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche, introdotto da diversi Consigli regionali e tra i primi il Consiglio regionale del Piemonte, che affianca le clausole valutative.

Per **clausola valutativa** si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale.

Non sempre però, pur essendo prevista una clausola valutativa, le attività informative indotte dalla clausola soddisfano interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. Oppure è possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere anche altrimenti avviata.



Il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche è un organismo paritetico del Consiglio regionale del Piemonte che coadiuva le Commissioni consiliari permanenti e l'Assemblea nell'applicazione degli strumenti di qualità della normazione e

nell'esercizio della funzione di controllo intesa come verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche. **Tra le funzioni proprie del Comitato, ai sensi dell'art. 46 del Regolamento interno del Consiglio regionale, vi è quella di promuovere l'effettuazione di missioni valutative.**

2. Le origini e le motivazioni della missione valutativa

Sia la **legge regionale 30 gennaio 2006, n. 4 "Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione"**, sia **legge regionale 22 novembre 2004, n. 34 "Interventi per lo sviluppo delle attività produttive"** prevedono una clausola valutativa. Entrambe le clausole prevedono che la Giunta regionale relazioni periodicamente al Consiglio. Questo, per entrambe le leggi, è avvenuto una volta sola e in modo non del tutto soddisfacente le domande valutative delle clausole.

Il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle

politiche ha pertanto avviato un'attività istruttoria nell'ambito della quale ha proceduto ad approfondire, anche attraverso tre note tecniche, una precedente nota informativa¹ e un primo progetto di ricerca predisposti dagli uffici, gli strumenti di valutazione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 2006, n. 4 "Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione" con particolare riferimento agli interventi raccordati con quelli previsti dalla legge regionale 22 novembre 2004, n. 34 "Interventi per lo sviluppo delle attività produttive" e una prima ipotesi di missione valutativa a riguardo.

2. Il percorso istituzionale della missione valutativa

Il Comitato ha manifestato la volontà di promuovere un'iniziativa di approfondimento nel campo della valutazione, da svolgere nell'ambito delle attività istituzionali legate all'adesione da parte del Consiglio alla **Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome**, sulla

valutazione delle politiche promosse da queste leggi regionali.

L'**Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale**, accogliendo la proposta del Comitato, ha manifestato alla Conferenza l'interesse del Consiglio ad un approfondimento riguardante l'attuazione e i risultati ottenuti anche

sul territorio da uno o più strumenti di intervento tra quelli pensati e costruiti in modo sinergico tra i due ambiti regolati dalle due leggi regionali, nonché il funzionamento e i margini di miglioramento del sistema di valutazione, di governance e del sistema informativo previsti dalla legge regionale che riguarda il Sistema piemontese per la ricerca e l'innovazione. La Conferenza ha pertanto stipulato una specifica Convenzione con **ASVAPP - Associazione per lo Sviluppo della**

Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche, che ha come soci sostenitori la Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT e come soci ordinari il CSI Piemonte e IRES Piemonte, nell'ambito di quanto previsto dalla più generale Convenzione di **progetto CAPIRe – Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali**, che ne regola i rapporti, per lo svolgimento di questa ricerca valutativa di durata biennale, secondo uno specifico progetto di ricerca.

3. I principali risultati conoscitivi della missione valutativa

Secondo quanto previsto dal progetto di ricerca allegato alla Convenzione, l'indagine preliminare sugli strumenti di intervento si è conclusa con un **primo rapporto intermedio**, contenente anche un piano di lavoro. È stato successivamente presentato un **secondo rapporto intermedio**, recante i primi risultati dell'analisi di implementazione e dell'analisi degli effetti degli interventi, e un **rapporto finale** recante i risultati dell'analisi degli effetti degli interventi, nonché un **supplemento** finalizzato ad integrare le informazioni già contenute nel rapporto e a rendere maggiormente fruibili ai Consiglieri gli esiti delle analisi.

Il gruppo di ricerca ha innanzitutto indagato i motivi e le forme dell'intervento pubblico in generale nel campo della ricerca, sviluppo e innovazione, studiandone in particolare le diverse strategie di intervento, per poi meglio definire il campo d'indagine

delle politiche per la ricerca e l'innovazione promossi dalle due leggi regionali piemontesi e gli specifici **strumenti d'intervento** da queste previsti. Nel contempo ha selezionate quali valutazioni svolgere (analisi del processo di implementazione e analisi degli effetti) e su quali politiche. Concentrando in particolare l'attenzione sulle piattaforme tecnologiche per l'analisi degli effetti e predisponendo uno specifico piano di lavoro.

Il gruppo di ricerca ha approfondito lo studio delle **piattaforme tecnologiche**, cercando innanzitutto di capire cosa sono, quali progetti sono stati finanziati nei diversi settori (in particolare aerospazio, agroalimentare, biotecnologie), come si sono svolte le fasi di selezione, realizzazione, rendicontazione dei progetti e di erogazione delle risorse. Per poi cercare di capire quali siano stati i risultati in termini di incremento

occupazionale di breve periodo. È stata poi svolta anche un'indagine diretta presso le imprese per studiare, tramite un confronto tra imprese beneficiarie e imprese non beneficiarie, l'addizionalità dei progetti.

Proviamo a presentare qui **un breve sommario dei risultati della ricerca** svolta dal gruppo di ricerca come descritti nell'ultima versione del report finale, trasmesso al Consiglio nel mese di aprile 2014.

Le **Piattaforme Tecnologiche** sono network di imprese e centri di ricerca pubblici e privati che collaborano per realizzare progetti di ricerca considerati strategici dal decisore pubblico. Dal 2006 la Regione Piemonte ha **stanziato 120 milioni di euro**: 50 milioni per il settore Aerospazio, 30 milioni per l'Automotive, 20 milioni per il settore delle Biotecnologie e 20 milioni per quello Agroalimentare.

I destinatari sono raggruppamenti di soggetti pubblici e privati, attivi nel campo della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico. Ogni raggruppamento propone un progetto; chi supera la fase di selezione, ottiene un contributo a fondo perduto variabile tra il 35% e il 75% del costo del progetto. Il contributo massimo concedibile è di 5 milioni di euro per ciascun soggetto e di 10 milioni di euro per ciascun progetto. L'indagine si concentra sui **primi tre bandi** attraverso i quali sono stati finanziati **14 progetti di ricerca**: 3 per l'Aerospazio, 5 per le Biotecnologie e 5 per l'Agroalimentare.

In una prima fase i soggetti interessati presentano la loro candidatura. Nella seconda fase i

soggetti ammessi presentano un progetto definitivo. La creazione dei raggruppamenti avviene in un contesto di relazioni già fortemente strutturato, soprattutto dove esiste un legame stretto tra università e grande industria.

Le risorse stanziare non sono state completamente erogate. Si registra dunque uno sfasamento rispetto alla tempistica inizialmente prevista. La fase di selezione è durata più a lungo di quanto fosse stato messo in preventivo. La seconda fase è durata per i due bandi sull'Agroalimentare e la Biotecnologia circa il doppio del tempo previsto. Alcuni dei protagonisti hanno messo in evidenza come di fronte agli elevati oneri e alla rigidità delle procedure di rendicontazione talvolta le imprese si siano trovate in difficoltà e non siano state in grado di esaudire tutte le richieste nei tempi previsti. È anzi possibile che qualche impresa abbia per questi motivi preferito rinunciare al finanziamento.

La politica mira ad incentivare la creazione di aggregazioni miste (pubbliche/private) che favoriscano il trasferimento e lo scambio di conoscenza volta al miglioramento della produzione su tematiche di sviluppo orientate in varie forme dal governo regionale. Il successo di tale politica si basa su una stretta interazione tra Università, amministrazione pubblica, Finanza e Industria. Si identificano tre possibili risultati attesi direttamente collegabili alla politica:

- **l'addizionalità dei progetti finanziati**: si intende cioè indurre le imprese a realizzare sul territorio regionale

progetti che altrimenti non sarebbero stati realizzati, o sarebbero stati realizzati altrove o che sarebbero stati sottodimensionati;

- il **miglioramento della performance** aziendale delle imprese e della loro competitività, in termini di persistenza sul mercato e di crescita, anche e **soprattutto da un punto di vista occupazionale;**

- una più intensa ed incisiva **collaborazione tra grande industria e PMI e tra queste e il sistema della ricerca.**

Per verificare l'**addizionalità** è stata condotta un'indagine telefonica, contattando imprese beneficiarie e non beneficiarie. Oltre **il 90% degli imprenditori contattati ritiene determinante il contributo pubblico**, perché il contributo pubblico avrebbe permesso di dar vita ad un progetto che altrimenti non sarebbe stato realizzato (56%) o perché sarebbe servito ad accrescere e accelerare gli investimenti (35,5%). Inoltre, **il 56% degli imprenditori esclusi contattati dichiarano che il progetto non è stato realizzato proprio perché non ha ricevuto il contributo pubblico.**

Rispetto alla **crescita occupazionale** sono stati condotti due diversi confronti:

- (i) tra le PMI che hanno richiesto e ottenuto il contributo per le Piattaforme tecnologiche (imprese beneficiarie) e le PMI che hanno richiesto ma non hanno ottenuto il contributo (imprese escluse);
- (ii) tra le PMI che hanno richiesto e ottenuto il contributo (imprese

beneficiarie) e le PMI che non hanno né richiesto né ottenuto il contributo (imprese non beneficiarie), ma che presentano caratteristiche strutturali simili alle prime.

Dal 2007 (anno senza intervento) al 2010 (anno con intervento) la media degli addetti nel gruppo delle imprese beneficiarie si è ridotta di 0,038 occupati; si è cioè mantenuta pressoché stabile. Nello stesso periodo di tempo il gruppo delle imprese escluse ha registrato un aumento nella media degli addetti pari a 2,7 unità. La differenza tra i due trend occupazionali offre un risultato di 2,8 occupati in meno presso le imprese beneficiarie. Non si tratta però di un valore statisticamente significativo, ovvero l'entità della differenza osservata e la dimensione dei due gruppi non consentono di affermare che tale differenza sia sostanzialmente diversa da zero. A rigore **il risultato del confronto è che non esiste sufficiente evidenza empirica per sostenere che tra i due gruppi di imprese vi sia alcuna differenza in media.**

Nel caso del secondo confronto la performance delle imprese beneficiarie è migliore rispetto alle altre imprese e la differenza tra i trend occupazionali mostra un valore positivo. Anche in questo caso però **si tratta di un valore non statisticamente significativo che porta a considerare nulla la differenza media tra i due gruppi.**

L'indagine telefonica condotta sulle imprese ha permesso di cogliere alcune differenze esistenti tra beneficiari ed esclusi su **altre dimensioni di successo della politica**. Il fatturato delle imprese beneficiarie è maggiore di circa il 60%. La spesa media annua in attività di ricerca e sviluppo negli ultimi tre anni è stata doppia nelle imprese beneficiarie. Inoltre **le imprese beneficiarie tendono ad investire in ricerca una quota leggermente maggiore del proprio fatturato complessivo. Le imprese beneficiarie mostrano una maggiore attitudine alla collaborazione esterna e fanno parte di network molto più ampi. E' possibile però che il processo di selezione abbia riconosciuto e premiato le imprese che avevano già in partenza avviato dei rapporti di collaborazione con altre imprese o con organismi di ricerca.**

Sono state infine raccolte indicazioni utili a **migliorare il sistema informativo**.

Si suggerisce:

- una **piattaforma web** che descriva l'andamento delle erogazioni (almeno semestrale) concesse sui singoli progetti agli enti beneficiari;
- corredare tale informazione di natura contabile con **descrizioni di carattere narrativo**, in modo che tale conoscenza sia fruibile anche per soggetti esterni non addetti ai lavori;
- utilizzare in modo sistematico l'**archivio ASIA** per realizzare studi occupazionali sulle principali politiche regionali;
- adottare come procedura standard l'adesione da parte dei beneficiari a **protocolli per la produzione e la diffusione delle informazioni** utili a valutare l'azione pubblica e a sostenere attivamente ogni indagine che sia realizzata a questo fine su commitment pubblico.

Direzione Processo Legislativo

Silvia Bertini (Direttore)

Unità organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche

Fabrizio d'Alonzo (Responsabile)

Andrea Stroschio

Tel: 011-5757241 Fax: 011-5757287

E-mail: comitato.valutazione@cr.piemonte.it

Web: <http://www.cr.piemonte.it/cms/consiglieri/altre-commissioni.html>

¹ Nota informativa n. 1 - Novembre 2011 "Politiche per l'innovazione industriale e la competitività: alcuni elementi di confronto". La nota ha cercato di mettere in luce sinteticamente, come a suo tempo richiesto dal Comitato, quanto attiene alle politiche regionali e più in generale quanto previsto in alcuni Paesi a riguardo delle Regioni o di enti territoriali assimilabili con particolare riferimento alla governance e alla valutazione delle politiche per l'innovazione industriale e la competitività.