

La valutazione *ex post* delle misure per l'internazionalizzazione nel POR Puglia 2007-2013

Sommario della presentazione

- Oggetto della valutazione
 - Azione 6.3.2
 - Azione 6.3.3
- Metodi, tecniche e strumenti di valutazione
 - analisi del contesto regionale e *benchmark* nazionale
 - interviste ad amministratori e testimoni privilegiati
 - studi di caso
 - teoria del cambiamento
 - analisi quantitative
 - analisi controfattuali e stime econometriche
- Sintesi dei risultati
 - strumenti
 - procedure
 - addizionalità
 - risultati ottenuti

Oggetto della valutazione

Oggetto dello studio è la valutazione *ex post* di due azioni del POR Puglia 2007-2013 volte a incrementare la competitività internazionale e la propensione verso i mercati esteri del sistema produttivo regionale

Azione 6.3.2: Interventi di sostegno ai processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali

- Sostegno all'internazionalizzazione e alle iniziative di promozione economica, favorendo una maggiore apertura verso i mercati esteri e una migliore capacità di inserimento nei processi di sviluppo su scala globale
- Particolare attenzione al rafforzamento delle sinergie tra le politiche regionali di sostegno all'internazionalizzazione e quelle di sostegno ai processi di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, anche alla luce della *Smart Specialization Strategy (S3)* regionale, attraverso la valorizzazione delle specializzazioni tecnologiche pugliesi
- 140 iniziative di promozione economica settoriale e/o territoriale, partecipazioni a manifestazioni fieristiche, *convention* e missioni di rilevanza internazionale, con l'obiettivo di incrementare le occasioni di collaborazione e di sviluppo economico sia nei mercati internazionali a maggiore tasso di sviluppo, sia nei mercati più consolidati per il sistema imprenditoriale della regione

Azione 6.3.3: Interventi di sostegno ai progetti di promozione delle PMI pugliesi

- Diretta a sostenere i percorsi strutturati di internazionalizzazione delle PMI pugliesi, favorendo le iniziative aggregate e il consolidamento di reti, in una logica di settore e di filiera produttiva specializzata
- Si sono agevolati, nella forma di sovvenzioni in conto esercizio e finanziamenti a tasso agevolato, progetti di rete che prevedessero la partecipazione a fiere internazionali, la ricerca di *partner*; l'acquisizione di servizi qualificati per la promozione e la commercializzazione, il ricorso a figure di *export manager*
 - Dal 2014 la misura è stata estesa alle medie imprese, anche singole
- Finanziate 39 iniziative, che hanno coinvolto 114 imprese
 - Tra cui 9 singole medie imprese

Metodi, tecniche e strumenti di valutazione

- Per effettuare la valutazione, MET-economia ha utilizzato una pluralità di metodi, tecniche e strumenti:
 - analisi del contesto regionale e *benchmark* nazionale
 - interviste ad amministratori e testimoni privilegiati
 - studi di caso
 - teoria del cambiamento
 - analisi quantitative
 - analisi controfattuali e stime econometriche

- L'analisi del contesto sociale ed economico della regione riveste un ruolo preliminare, ma fondamentale, rispetto a tutte le attività di valutazione:
 - sotto il profilo strategico, consente di individuare i cambiamenti e le trasformazioni attribuibili al programma nel suo complesso
 - permette di comprendere come i fondi mobilitati abbiano contribuito al soddisfacimento dei fabbisogni e al conseguimento degli obiettivi
 - sotto il profilo operativo, l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia delle misure del programma si giova della conoscenza del contesto
- In tale ottica, oltre ai dati di fonte ufficiale si è utilizzata, in via esclusiva, la mole di informazioni micro-fondate prodotte nell'ambito delle indagini campionarie MET. Si tratta di informazioni, statisticamente rappresentative per tutte le classi dimensionali della regione, che consentono di analizzare l'evoluzione registrata nel periodo 2011-2019

Analisi del contesto regionale e *benchmark* nazionale [2 di 3]

- Le grandezze analizzate hanno riguardato:
 - la *performance* delle imprese dell'industria in senso stretto
 - l'evoluzione della diffusione dei *driver* della competitività, con specifico riferimento:
 - agli investimenti
 - alle attività di ricerca e sviluppo
 - alle innovazioni
 - all'internazionalizzazione
 - le modalità di svolgimento e i percorsi delle attività dinamiche:
 - il ruolo della ricerca esterna
 - l'innovazione e la ricerca
 - l'internazionalizzazione e l'attività innovativa
 - le caratteristiche dei processi di partecipazione delle aziende regionali ai mercati internazionali
 - l'organizzazione dell'attività produttiva:
 - le reti di imprese
 - l'appartenenza a gruppi
 - le catene del valore

Analisi del contesto regionale e *benchmark* nazionale [3 di 3]

- Emerge dall'analisi come i cambiamenti strategici intervenuti a partire dagli anni della crisi abbiano riguardato la ricerca di nuovi mercati, soprattutto esteri, e una diversa attitudine verso le attività di innovazione e ricerca
- A fronte di nuove strategie si sono modificate anche le criticità e i vincoli che rappresentano, più o meno implicitamente, la domanda di *policy* espressa dal sistema produttivo

Interviste ad amministratori e testimoni privilegiati

- I risultati emersi dalle interviste con testimoni privilegiati a vario titolo coinvolti nelle azioni a favore dell'internazionalizzazione in Puglia
- Scopo: mettere a fuoco le questioni essenziali, gli obiettivi prevalenti e le criticità principali delle misure in esame, nei limiti di interventi attuati molti anni fa e non sempre presenti nella memoria degli operatori
- Opinione condivisa: le strategie pubbliche per favorire l'internazionalizzazione delle imprese sono politiche complesse e da impostare su base integrata
- In sostanza le due azioni 6.3.2 e 6.3.3 vengono viste come rivolte a due stadi successivi di promozione iniziale dell'internazionalizzazione:
 - da un lato consentire una esperienza preliminare ai soggetti più fragili
 - dall'altro, incentivare più compiutamente soggetti più strutturati, in forma associata o con una struttura di impresa più consolidata

Studi di caso [1 di 2]

- Gli studi di caso hanno analizzato le dinamiche interne che hanno caratterizzato i progetti agevolati attraverso un'analisi qualitativa degli *outcome*, anche in connessione con gli obiettivi del programma
 - Hanno raccolto, tramite 18 interviste dirette ai referenti delle imprese beneficiarie degli interventi delle azioni 6.3.2 e 6.3.3, opinioni e percezioni, fondamentali per la comprensione profonda delle dinamiche sottostanti ai presupposti di efficacia degli interventi, che scontano un cambiamento strutturale nelle attitudini e comportamenti degli attori
- La maggior parte delle imprese intervistate per l'azione 6.3.2, sebbene caratterizzate da profili ed esigenze molto diversi tra loro, ha mostrato in generale di apprezzare le misure di sostegno pubblico all'internazionalizzazione e la particolare attenzione della Regione verso quest'ambito
 - Tuttavia, gli operatori considerano questa tipologia d'interventi non del tutto adeguata ad affrontare le sfide dell'internazionalizzazione: i limiti segnalati riguardano ad esempio l'accesso alle informazioni sui mercati di destinazione, l'individuazione di possibili clienti e di *partner* adeguati, la disponibilità di risorse umane e finanziarie
 - Nel complesso hanno dichiarato di non aver conseguito risultati specifici, ad esempio in termini di maggiore apertura e incremento dell'export e, conseguentemente, del fatturato

- Con riferimento all'azione 6.3.3, i beneficiari intervistati in genere hanno dichiarato che i progetti d'internazionalizzazione in cui sono state coinvolti hanno avuto un impatto positivo sulle relazioni commerciali
 - Inoltre, i contributi erogati sono considerati come sufficienti e adeguati dalla quasi totalità delle imprese intervistate
 - Per quanto riguarda i risultati conseguiti, sono stati messi in evidenza soprattutto quelli della diffusione della conoscenza del marchio, del consolidamento della presenza sui mercati internazionali e l'incremento dell'export e del fatturato
 - È inoltre opinione condivisa dagli intervistati che senza questo intervento l'impresa non avrebbe raggiunto gli stessi risultati, oppure li avrebbe ottenuti in tempi molto più lunghi e che, quindi, il sostegno regionale sia stato utile anche per aver impresso “la giusta spinta” e per aver imposto un ritmo più veloce al processo d'internazionalizzazione
- Un altro esercizio ha simulato – sempre nella logica dei casi di studio – le caratteristiche di 17 imprese beneficiarie presenti nelle Indagini MET prima e dopo l'accesso ai benefici delle azioni oggetto della valutazione
 - Anche queste letture, proposte sull'arco di circa un decennio, prima e dopo l'intervento, confermano l'efficacia delle misure adottate nell'affiancare i processi di internazionalizzazione delle imprese e il loro consolidamento

- La teoria del cambiamento si focalizza sulla comprensione dei meccanismi esplicativi delle ipotesi, implicite ed esplicite, che sottostanno al disegno dello strumento, per verificarne i presupposti logici e la validità alla luce dell'osservazione empirica
- Una prima fase è consistita nella ricostruzione della teoria del cambiamento applicata all'intervento in esame, analizzando in particolare gli obiettivi perseguiti, i meccanismi che sottintendono il disegno dello strumento, gli aspetti procedurali e amministrativi in relazione agli obiettivi operativi, le technicalità di funzionamento delle agevolazioni, le caratteristiche dei soggetti beneficiari
 - Ciò ha comportato l'esplicitazione delle diverse componenti della catena causale, a partire dagli *input* (in primo luogo, il volume di aiuti pubblici) fino ai risultati e agli impatti, passando per effetti intermedi riferiti a cambiamenti all'interno dell'impresa beneficiaria (nel processo produttivo, nell'organizzazione, ecc.)

- Nella seconda fase, quella della verifica della teoria, è emerso che il *mix* degli interventi era adeguato ad accompagnare sui mercati esteri le imprese pugliesi “meno esperte” e ad agevolare finanziariamente il rafforzamento della loro presenza di quelle già internazionalizzate
 - Il relativo maggior dinamismo della domanda estera rispetto a quella interna ha spinto il sistema industriale pugliese ad aumentare il proprio grado di internazionalizzazione (“allungamento dei mercati”)
 - La quota di imprese esportatrici è andata progressivamente crescendo, con un’accelerazione proprio nel periodo più recente e con dinamiche differenziate nelle diverse classi dimensionali
 - In termini intensivi, la quota di fatturato esportato cresce al crescere della dimensione d’impresa; tuttavia, se si guarda alle dinamiche, sono le micro-imprese a essere cresciute di più
 - Il processo di “allungamento dei mercati” ha profondamente influenzato anche l’approccio delle imprese rispetto alle strategie da adottare e, in particolar modo, rispetto a quelle innovative: le imprese internazionalizzate hanno sistematicamente una maggiore concentrazione di innovatori, rispetto a quelle non internazionalizzate

Analisi quantitative

- Le analisi quantitative completano quanto emerso in termini qualitativi dalla teoria del cambiamento, che a sua volta riassume gli esiti principali dell'analisi del contesto, della ricostruzione del quadro degli interventi, delle interviste ad amministratori e testimoni privilegiati e degli studi di caso
- Le analisi quantitative sono presentate in due parti:
 - uno studio descrittivo delle caratteristiche strategiche e organizzative che contraddistinguono i due gruppi di imprese – quelle che hanno beneficiato delle misure e le altre imprese della regione presenti nel campione dell'indagine MET 2019, che assume dunque i caratteri di un *benchmarking* quantitativo fondato su un'indagine diretta
 - una valutazione controfattuale effettuata con tecniche econometriche

Imprese beneficiarie e non beneficiarie presenti nell'indagine MET 2019

- Lo studio descrittivo delle caratteristiche strategiche e organizzative che contraddistinguono i due gruppi di imprese – quelle che hanno beneficiato delle misure e le altre imprese della regione presenti nel campione dell'indagine MET 2019 – ha riguardato 59 imprese beneficiarie e 953 imprese non beneficiarie
- In estrema sintesi, l'analisi fa emergere nitidamente un gruppo di imprese beneficiarie che, pur presentando ancora elementi di fragilità, ha compiuto un percorso di internazionalizzazione rilevante
- Inoltre, emerge come le azioni regionali abbiano stimolato l'internazionalizzazione delle imprese anche per via indiretta, contribuendo a orientare le imprese beneficiarie verso strategie più evolute, tra cui l'aumento degli investimenti in R&S, lo sviluppo di reti di imprese e l'introduzione di innovazioni

Analisi controfattuali e stime econometriche [1 di 3]

- Le analisi di valutazione controfattuale hanno l'intento di esaminare in modo rigoroso gli effetti dello strumento sulle variabili-obiettivo identificate
 - In particolare, lo scopo principale dell'approccio dell'*outcome* potenziale è rappresentato da un'analisi del grado di addizionalità delle misure in oggetto, ovvero la loro capacità di generare effetti netti o risultati economici maggiori rispetto a quelli che si sarebbero verificati in assenza della politica
 - Nel caso specifico, l'obiettivo era quello di analizzare l'effettivo impatto delle azioni 6.3.2 e 6.3.3 sulla probabilità di esportazione nel medio-lungo termine (dieci anni) delle imprese
- Come in ogni valutazione di una misura di intervento, la difficoltà principale della stima riguarda la differenza *ex ante* tra le imprese beneficiarie e quelle che non hanno fatto domanda o che comunque non hanno avuto accesso alla misura (non-trattate)
 - Le prime, in genere, presentano caratteristiche diverse da quelle rilevabili sulle non-trattate per via del processo non casuale di selezione dei beneficiari e dell'autoselezione delle imprese che accedono al contributo, tipicamente più "dinamiche" o innovative *ex ante*
 - L'analisi valutativa deve quindi utilizzare adeguati disegni quasi-sperimentali in grado di controllare la presenza di selezione e di endogeneità, per evitare l'introduzione di distorsioni nelle stime di impatto.

Analisi controfattuali e stime econometriche [2 di 3]

- Nel presente lavoro, si è proceduto a un abbinamento statistico econometrico di *matching*, che consentisse di accoppiare imprese con caratteristiche analoghe in termini di alcuni indicatori di rilievo, ma che differissero per l'effettivo accesso alla misura in questione
 - Le caratteristiche prese in considerazione per l'abbinamento statistico hanno riguardato un insieme di variabili di bilancio pre-trattamento che catturano elementi strutturali – come settore di appartenenza, numero di dipendenti ed età dell'impresa, immobilizzazioni materiali e immateriali – variabili di performance (indicatori di redditività, ROA) e struttura finanziaria (leva, indice di indipendenza finanziaria, liquidità)
 - Per limitare ulteriormente il processo endogeno di selezione delle beneficiarie enfatizzato nel precedente paragrafo, l'analisi di *matching* è stata arricchita con una serie di misure provenienti dalle indagini MET: questo approccio ha consentito di catturare variabili pre-trattamento relative al grado di innovatività dell'impresa e, soprattutto, alla componente di internazionalizzazione
 - L'abbinamento statistico caso-controllo è avvenuto attraverso la tecnica del *nearest neighbor* senza reimmissione delle unità, imponendo una soglia di distanza massima (*caliper*) pari a 0,25 deviazioni standard del punteggio del *propensity score*
 - Si è poi proceduto a un'analisi di *difference-in-difference* per valutare l'impatto delle misure sulla probabilità di esportazione delle imprese

- Nel complesso le azioni 6.3.2 e 6.3.3 sono associate a una significativa maggiore internazionalizzazione a dieci anni di distanza.
- Quantitativamente, la stima suggerisce un effetto compreso tra l'11 e il 13% di incremento nella probabilità di esportazione
 - È tuttavia opportuno sottolineare come, sebbene l'approccio statistico consenta di rimuovere una componente significativa di eterogeneità tra trattati e non-trattati, il modello continui a contenere una quota del processo di autoselezione che può aver portato a una sopravvalutazione dell'effetto complessivo che, tuttavia, parrebbe positivo a diversi anni di distanza dal trattamento

Sintesi dei risultati

- I principali risultati della attività di valutazione possono essere più agevolmente riassunti facendo riferimento a 4 aree valutative:
 - strumenti
 - procedure
 - addizionalità
 - risultati ottenuti

- Le azioni oggetto della valutazione avevano l'intento esplicito di configurare un modello di intervento basato sul potenziamento della cooperazione tra imprese e amministrazione regionale e la risposta delle imprese beneficiarie degli interventi ne hanno confermato la validità
 - D'altra parte, la stessa Regione è intervenuta nel corso dell'attuazione sia per tenere conto dei nuovi orientamenti emergenti in vista del nuovo periodo di programmazione, sia per una "sintonia fine" dei requisiti e delle modalità d'intervento
- Le imprese hanno ben colto la complementarità e le sinergie tra le due azioni, ma è emersa una certa difficoltà a discriminare tra una pluralità di strumenti volti allo stesso obiettivo (l'internazionalizzazione) ma attuati con diverse modalità da soggetti differenti in tempi diversi

- I progetti e le iniziative realizzate dalla Regione nell'ambito dell'azione 6.3.2 si sono rivelati idonei rispetto alle esigenze delle imprese, soprattutto di quelle che si affacciavano per la prima volta ai mercati esteri
- Con riferimento all'azione 6.3.3, i requisiti richiesti alle imprese per poter accedere agli strumenti agevolativi e le modalità di intervento sono stati giudicati per lo più idonei e aderenti alle esigenze delle imprese pugliesi, con la segnalazione di alcune criticità in ordine:
 - quanto ai requisiti di ammissibilità:
 - alla necessità che si presentassero raggruppamenti di almeno tre imprese (superato nella seconda fase di attuazione)
 - all'ammissibilità di un solo progetto per ogni impresa o raggruppamento
 - alla necessità di ricorrere a un *temporary project manager* (TEM)
 - alle attività economiche ammissibili
 - quanto alla forma di finanziamento, molti operatori hanno manifestato una preferenza per i contributi diretti, rispetto alla concessione di mutui a tasso agevolato
 - quanto alle tipologie di spese ammesse, molte imprese avrebbero preferito una gamma più vasta

Procedure

- Per entrambe le azioni, le procedure richieste dalle diverse fasi attuative di ciascuna sono giudicate coerenti con l'entità del finanziamento e i tempi di risposta in linea con i tempi delle decisioni aziendali
- Per entrambe le azioni, però, alcuni beneficiari hanno messo in evidenza il sussistere di problematiche burocratico-amministrative non in linea con le caratteristiche di strumenti necessariamente snelli e di facile fruizione

- In generale, si è registrato un vasto consenso delle imprese beneficiarie a favore delle strategie pubbliche di promozione dell'internazionalizzazione, nella consapevolezza che in assenza di queste strategie non ci sarebbe stata la possibilità concreta di affacciarsi sui mercati esteri
- Per quanto riguarda l'azione 6.3.2, l'intervento regionale ha contribuito a colmare il divario tra l'interesse e il desiderio di molte imprese pugliesi – soprattutto di piccole e piccolissime dimensioni – di avviare una presenza sui mercati internazionali, e la concreta possibilità di farlo con una struttura organizzativa e dimensionale ridotta
- Il giudizio sull'azione 6.3.3 è necessariamente più articolato e complesso: i soggetti destinatari degli interventi erano molto diversi e avevano esigenze e profili diversi
 - Questo ha comportato reazioni alla proposta di questi strumenti regionali in due direzioni opposte:
 - Un certo numero di imprese che – dopo aver manifestato il proprio interesse o dopo aver presentato un progetto e un'istanza di finanziamento – non ha avuto accesso alle sovvenzioni: delle 71 istanze presentate, soltanto 43 sono state ammesse e 39 effettivamente finanziate
 - 28 istanze sono risultate non esaminabili, non ammissibili oppure sono state ritirate dal proponente

- L'addizionalità delle misure in oggetto è stata anche valutata in termini quantitativi con un approccio controfattuale
 - Nel complesso le azioni 6.3.2 e 6.3.3 sono associate a una significativa maggiore internazionalizzazione a dieci anni di distanza
 - Quantitativamente la stima suggerisce un effetto compreso tra l'11 e il 13% di incremento nella probabilità di esportazione.
 - Questo risultato va però accolto – come si è visto – con qualche cautela: una quota residua di autoselezione può aver portato a una sopravvalutazione dell'effetto complessivo che, peraltro, resta positivo dopo molti anni dal trattamento

Risultati: Internazionalizzazione

- Con riferimento al confronto tra le imprese trattate e le restanti imprese pugliesi, condotta con un *benchmark* micro-fondato, l'obiettivo di favorire l'internazionalizzazione delle imprese appare ampiamente raggiunto
 - La percentuale di imprese beneficiarie che esporta è infatti dell'81,4%, contro il 9,5% delle altre imprese pugliesi
 - Per le imprese beneficiarie esportatrici, l'export costituisce inoltre una fonte di fatturato molto più importante che per il resto delle imprese esportatrici: le esportatrici che hanno usufruito delle misure hanno una quota media di fatturato esportato pari al 20% del fatturato totale, contro il 2% del resto delle imprese esportatrici
 - Il risultato è ancora più rilevante se si considera che la maggior parte dei beneficiari sono PMI che avevano in partenza una posizione debole sui mercati internazionali
- La partecipazione a fiere è uno degli elementi chiave dell'azione 6.3.2 e i suoi effetti si riscontrano chiaramente nei dati d'indagine
 - Circa la metà dei beneficiari partecipa infatti a fiere internazionali in Italia, mentre tra i non beneficiari la corrispondente quota è del 12,4%
 - La differenza è ancora più importante se si prende in considerazione la partecipazione a fiere come espositori.
- Quasi il 61% dei beneficiari fa parte di catene globali del valore, mentre tra le altre imprese pugliesi la quota è pari all'8%

Risultati: Strategie d'impresa per l'internazionalizzazione

- Sempre con riferimento al confronto tra le imprese trattate e le restanti imprese pugliesi, la quota di imprese innovative tra le beneficiarie è leggermente inferiore a quella misurata tra le altre imprese della regione
 - Tra le imprese che hanno beneficiato delle misure c'è, infatti, una quota di imprese innovatrici del 33,9%, contro il 36,9% nel resto delle imprese pugliesi
 - Alcune caratteristiche dei beneficiari – come la ridotta dimensione e la debole presenza sui mercati internazionali – spiegano almeno in parte la minore propensione a innovare
 - Inoltre l'assenza nella *policy* di misure specifiche per promuovere l'introduzione di innovazioni potrebbe aver spinto parte delle imprese beneficiarie a puntare su altre strategie per rafforzare il proprio export
- Le imprese beneficiarie che innovano sono attive su più tipologie di innovazione
 - Analizzando infatti le imprese innovatrici per tipo di innovazione introdotta, una percentuale maggiore di beneficiarie ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo, mentre una porzione maggiore dei non beneficiari ha introdotto innovazioni organizzative gestionali e/o commerciali
 - In particolare, la maggiore diffusione di innovazioni di processo tra le beneficiarie è coerente con l'esigenza di queste imprese di adattare la propria attività ai nuovi mercati in cui devono operare

Risultati: Internazionalizzazione, ricerca e sviluppo, innovazione

- L'analisi congiunta delle tre principali strategie dinamiche – individuate in export, innovazione e R&S – aiuta a cogliere nel dettaglio le differenti configurazioni strategiche di beneficiari e non beneficiari
- A fini d'analisi, le imprese sono state divise in tre gruppi:
 - imprese che non utilizzano nessuna delle strategie dinamiche (statiche)
 - imprese che hanno implementato almeno una delle strategie (intermedie)
 - imprese che utilizzano tutte e tre le strategie (integrate)
- Confermando le attese, la percentuale di imprese intermedie tra i beneficiari è circa il doppio della quota rilevata tra le restanti imprese pugliesi
 - Questo risultato è coerente con l'ipotesi che buona parte delle imprese beneficiarie abbiano avuto lo slancio necessario per attuare una sola delle strategie dinamiche, prevalentemente identificabile nell'internazionalizzazione
- Risulta particolarmente interessante che anche la percentuale di imprese integrate tra le beneficiarie (11,2%) sia molto più elevata di quella rilevata nel resto delle imprese della regione (2,6%)
 - Questa differenza indica che per una quota ridotta di imprese beneficiarie i meccanismi indotti dalle misure erogate potrebbero non solo aver stimolato l'internazionalizzazione, ma anche promosso indirettamente un cambiamento trasversale che ha riguardato diverse sfere strategiche dell'attività