

ASSI E MISURE

LA VALUTAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI:
L'OBIETTIVO 2 IN PIEMONTE

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatica della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

Ires, via Bogino 21, 10123 Torino - tel. 011/88051, fax 011/8123723

in copertina: progetto grafico a cura di Isaia Communications

Fotocomposizione I.T.G. - Via Garizio, 13 - 10139 Torino

Ires, Torino, 1996

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

Dicembre 1996

Il rapporto è frutto di un'attività di impostazione e di discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'IRES composto da Renato Lanzetti (coordinatore della ricerca), Renato Cugno, Vittorio Ferrero, Stefano Piperno, con la consulenza scientifica e la collaborazione di Giorgio Brosio dell'Università di Torino.

All'indagine diretta ha collaborato Serena Maggi Girardi.

La stesura delle diverse parti del lavoro deve essere attribuita nel modo seguente:

Capitolo I: Giorgio Brosio
Capitoli II e III: R. Cugno, V. Ferrero, R. Lanzetti

Si ringraziano per la collaborazione i Dirigenti e Funzionari della Regione Piemonte che hanno curato l'attuazione e la gestione del programma FESR Reg. 2052/88 - Ob. 2 ed in particolare Vito Valsania, Direttore del Settore Industria e Giuseppe Benedetto Responsabile del Servizio Sviluppo Sistema Industriale

Lavoro finanziato nell'ambito della Misura "Assistenza Tecnica" del Programma FESR - Reg. 2052/88 - 1a Fase -

Indice

	Premessa
	Presentazione
1	Introduzione e sintesi
9	Capitolo I PROBLEMI DI METODOLOGIA NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE
9	1.1. <i>Le ragioni del crescente interesse verso la valutazione delle politiche</i>
10	1.2. <i>Gli argomenti contro l'opportunità delle valutazioni</i>
11	1.3. <i>Le diverse fasi della valutazione delle politiche</i>
13	1.4. <i>La scelta del momento temporale al quale effettuare la valutazione ex post</i>
14	1.5. <i>I principali profili privilegiati dall'attività di valutazione</i>
16	1.6. <i>Le tecniche principali utilizzate nella valutazione</i>
16	a) <i>L'analisi costi/benefici</i>
17	b) <i>Le analisi basate su modelli econometrici</i>
20	c) <i>Le impostazioni micro-economiche</i>
20	1.7. <i>La variabile principe delle valutazioni delle politiche di sviluppo locale: i posti di lavoro creati</i>
23	1.8. <i>Gli effetti secondari delle politiche. L'effetto di spiazzamento</i>
28	1.9. <i>Una valutazione complessiva degli effetti secondari</i>
28	1.10. <i>Alcune considerazioni conclusive. Come valutare il successo di una politica pubblica?</i>
33	Appendice 1
37	Capitolo II IL PROGRAMMA OPERATIVO DEL PIEMONTE (Reg. CEE 2052/88 – Ob. 2, 1a Fase: 1989-1991)
37	2.1. <i>Dai Fondi Strutturali al Programma Operativo del Piemonte</i>

39	a)	<i>Le fasi progettuali</i>
45	b)	<i>Le fasi attuative del programma operativo</i>
50	2.2.	<i>Descrizione degli Assi e delle Misure</i>
50	a)	<i>Asse 1: Innovazione tecnologica e formazione professionale</i>
52	b)	<i>Asse 2: Turismo</i>
54	c)	<i>Asse 3: Sviluppo e rafforzamento del tessuto delle piccole e medie imprese</i>
60	d)	<i>Asse 4: Ambiente e siti industriali degradati</i>
61	e)	<i>Asse 5: Strutture di appoggio alle PMI</i>
63		Capitolo III
		LA VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA
63	3.1.	<i>Una valutazione di sintesi</i>
72	3.2.	<i>La distribuzione territoriale</i>
80	3.3.	<i>L'impatto economico del programma</i>
84	a)	<i>Un'analisi econometrica: FESR ed evoluzione occupazionale</i>
93	3.4.	<i>I risultati dell'indagine diretta</i>
95	a)	<i>Rappresentatività del campione</i>
97	b)	<i>Grado di realizzazione dell'intervento</i>
97	c)	<i>Tempistica</i>
99	d)	<i>Informazione e progettualità</i>
100	e)	<i>Ricorso ad altri finanziamenti</i>
100	f)	<i>Le finalità dell'intervento</i>
102	g)	<i>Quale raggiungimento dei fini preposti?</i>
103	h)	<i>Gli effetti dell'intervento</i>
106	i)	<i>La verifica dell'addizionalità</i>
107	l)	<i>Commenti e suggerimenti</i>

Premessa

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, costituisce una importante occasione per coagulare risorse e progettualità attorno a programmi che consentano di favorire i processi di ristrutturazione in aree che per la loro tradizione economica e produttiva sono esposte al rischio di declino.

Le politiche comunitarie, oltre a rappresentare una cospicua fonte di finanziamento per l'intervento pubblico nel quadro attuale della finanza regionale, costituiscono anche un rilevante banco di prova per la capacità programmatica della struttura regionale, che si trova a dover realizzare programmi complessi, in stretta interazione con una pluralità di soggetti rappresentati dalle istituzioni comunitarie, l'amministrazione centrale ma soprattutto dalle istituzioni e dei soggetti economici e sociali presenti nelle realtà locali.

Tali politiche si collocano all'interno di un quadro di azione delle pubbliche amministrazioni che sempre più deve sapere coniugare la trasparenza, sia nel procedimento amministrativo che nella definizione delle strategie, con l'efficacia e l'efficienza gestionale dei programmi messi in atto.

In questo contesto la valutazione diviene strumento essenziale per aiutare a definire gli obiettivi delle azioni intraprese, per migliorare lo svolgimento dei processi decisionali e la realizzazione stessa delle politiche regionali.

Le esperienze di valutazione delle politiche pubbliche sono ancora limitate anche se in tale ambito si sta registrando un crescente interesse: le prime esperienze realizzate nel quadro dell'utilizzo dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea, fra le quali si colloca quella i cui risultati vengono qui presentati, costituiscono un punto di partenza che permetta, attraverso un processo di apprendimento, di sviluppare non solo alcune tecniche, ma una diffusione della cultura della valutazione all'interno dell'amministrazione.

Infine occorre ricordare che la efficacia di ogni attività di valutazione è strettamente commisurata alla capacità di raccordarsi organicamente all'insieme del procedimento amministrativo, divenendo un momento di riflessione e di giudizio sulle politiche realizzate al fine di migliorare l'azione della Amministrazione Regionale.

on. ENZO GHIGO
Presidente della Giunta della Regione Piemonte

Presentazione

La Regione ha maturato ormai una consolidata esperienza nella gestione dei Programmi Operativi relativi al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che nel corso del tempo hanno acquisito dimensioni economiche ed organizzative via via più ampie, acquisendo una ragguardevole importanza nel quadro dell'azione complessiva della Regione.

Un tassello importante nel perfezionamento delle capacità progettuali e realizzative dei successivi programmi è costituito dalla predisposizione di valide analisi di valutazione degli interventi già effettuati, per apprezzarne i punti di forza ed al tempo stesso metterne in luce gli elementi più critici, in un'ottica di continuo affinamento dell'operatività ed in funzione degli obiettivi della struttura regionale.

La stessa Unione Europea prevede che venga predisposta, a cura delle Amministrazioni che le gestiscono, una valutazione delle iniziative a scala locale non solo per una necessità di verifica di uso corretto dei fondi, ma soprattutto per il condivisibile obiettivo di migliorare la capacità di governo delle amministrazioni pubbliche.

Il lavoro che viene presentato si riferisce alla Valutazione del Programma Operativo FESR – obiettivo 2 in Piemonte, relativo agli anni 1989-91, e pertanto riguarda la prima esperienza di utilizzo dei Fondi Strutturali nella regione.

Si tratta di un programma che ha attivato 450 miliardi di investimenti nelle aree interessate, che comprendono la provincia di Torino, escluso il capoluogo, e 90 comuni nel Verbano-Cusio-Ossola: i fondi comunitari hanno mobilitato una cospicua massa di investimenti da parte delle amministrazioni pubbliche locali e centrali e da parte di privati, così che l'investimento complessivamente realizzato ha raggiunto un volume pari ad oltre sei volte il contributo messo a disposizione dall'Unione Europea.

Gli interventi effettuati si presentano piuttosto diversificati ed eterogenei dal punto di vista settoriale (industria, turismo, ambiente), per la tipologia dei beneficiari (imprese, enti locali, associazioni), per i

meccanismi di intervento (contributi a fondo perduto per investimenti, agevolazioni finanziarie, incentivi all'acquisto di servizi), rendendo alquanto complessa la valutazione dell'intero programma.

Dall'analisi presentata possono essere tratte utili indicazioni nell'orientare la progettazione delle iniziative comunitarie in corso, delineando il diverso grado di successo delle misure attivate, anche in rapporto agli aspetti procedurali connessi alla loro realizzazione, approfondendo l'impatto delle principali misure direttamente nella sfera dei relativi beneficiari, offrendo una analisi territoriale degli interventi, esplorando un tentativo di analisi delle relazioni fra le azioni intraprese e le condizioni del mercato del lavoro.

Il lavoro va quindi considerato come uno strumento da utilizzare per migliorare la capacità della struttura regionale, nel promuovere quelle iniziative che contribuiscano a creare nuove occasioni di impiego, obiettivo principale delle politiche comunitarie a scala locale.

ANTONINO MASARACCHIO
Assessore ai Trasporti e comunicazioni, Lavoro
Industria e Formazione professionale della Regione Piemonte

Introduzione e sintesi

Ogni politica, se correttamente impostata, dovrebbe indicare con precisione gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti che intende impiegare per il loro raggiungimento. La valutazione della politica dovrebbe verificare proprio il raggiungimento di quegli obiettivi. Essa si sostanzia in una sorta di procedimento: questo può iniziare già nel momento in cui viene selezionata la politica, attraverso una valutazione preventiva sugli obiettivi raggiungibili e dei costi relativi; prosegue attraverso il monitoraggio sull'esecuzione della politica stessa; termina con una valutazione finale. L'esigenza di valutazione risponde anche ad una crescente pressione verso una maggior responsabilità dei governi nei confronti dei loro elettori, nonché in costi di realizzazione delle politiche per lo sviluppo spesso elevati, e nella conseguente necessità di ricercare gli impieghi più efficaci delle risorse pubbliche disponibili.

Questo lavoro costituisce una valutazione sul Programma Operativo FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) Obiettivo 2 in Piemonte, per la gestione della I fase relativa agli anni 1989-91); si tratta della prima esperienza regionale di attuazione del Regolamento CEE 2052/88. Il lavoro consiste in una valutazione ex-post, cioè relativa al grado di raggiungimento degli obiettivi che il Programma si era prefissato e delle problematiche connesse. Infatti l'Unione Europea, nell'attuazione delle proprie iniziative per aumentare la coesione economica e sociale comunitaria, impone agli stati membri e alle regioni coinvolti nelle iniziative stesse, l'adozione di procedure di valutazione delle politiche e degli interventi che essa cofinanzia. L'obiettivo di questa imposizione peraltro va al di là della mera verifica sull'uso corretto dei fondi pubblici, e consiste anche, o soprattutto, nel migliorare la cultura di governo delle amministrazioni pubbliche degli stati membri.

Come viene spiegato subito (Capitolo I) la valutazione delle politiche può svolgersi con modalità ed impostazioni profondamente differenziate. Sotto quale profilo si intende valutare? Quello dell'efficacia amministrativa, oppure attraverso il rapporto costo/risultati, oppure considerando l'impatto complessivo, dal punto di vista economico e sociale? In effetti si sono sviluppate molte tecniche di valutazione: dall'analisi costi/benefici, all'impiego di modelli econometrici, all'utilizzo di questionari mirati a conoscere gli effetti sui singoli beneficiari.

La letteratura in materia indica che le politiche di sviluppo locale possono avere una molteplicità di obiettivi, peraltro quello che appare più rilevante in generale e, soprattutto, per l'Unione Europea, è rappresentato dalla creazione di nuovi posti di lavoro.

Nonostante l'apparente semplicità nel valutare l'effetto occupazionale, la sua misurazione presenta alcune difficoltà che vanno tenute presenti. Ad esempio l'identificazione dei posti di lavoro precisamente ascrivibili alla politica che si valuta richiede di poter separare i posti di lavoro che si sarebbero comunque creati, in assenza di qualsiasi politica, nonché quelli che sono stati creati – sul medesimo territorio e nel medesimo periodo – grazie all'operare di altre politiche. In secondo luogo la creazione di nuovi posti di lavoro su un determinato territorio può derivare da una ricollocazione di posti esistenti altrove, o comunque compensa quelli che non si sono creati altrove proprio per le scelte localizzative delle imprese. Va poi considerata la durata nel tempo dei posti di lavoro creati, così come si deve tener conto di quelli creati, oltre che presso le imprese beneficiarie delle politiche, anche presso i fornitori delle imprese stesse.

Nel caso del Programma Operativo in questione gli obiettivi erano molteplici:

- favorire la nascita di nuove imprese;
- diffondere nuove tecnologie;
- riqualificare le attività turistiche;
- favorire la nascita di servizi qualificati alla PMI nonché l'accesso ai servizi già esistenti;
- favorire la rilocalizzazione delle aziende attraverso aree attrezzate;
- sviluppare interventi per la raccolta ed il trattamento dei rifiuti industriali.

Il Programma ha comportato un investimento complessivo nelle aree interessate, per il periodo in oggetto, pari a 460 miliardi di lire, attivati grazie ai 132 miliardi provenienti dai tre partner: 66 miliardi di fonte comunitaria, 46 miliardi dallo Stato, 19 miliardi dalla Regione. La restante parte degli investimenti, pari a 328 miliardi, è stata coperta da privati o, per 23 miliardi, dagli enti locali. L'investimento previsto era superiore, 555 miliardi, di cui 171 a carico dei tre partner pubblici. La

realizzazione è stata a consuntivo pari all'83%, con un livello di utilizzazione dei fondi comunitari pari al 76% di quelli disponibili.

Buona parte della regia del Programma e la sua intera attuazione sono affidati alla Regione. I contributi finanziari pubblici sono accomunati dal fatto di venire erogati in un regime di cofinanziamento del contributo a carico dei partner del Programma (UE, Stato, Regione). Le caratteristiche qualitative dei contributi in questione sono però molto disomogenee: dal finanziamento integrale o parziale di infrastrutture, al contributo in conto capitale per gli investimenti effettuati da operatori privati o pubblici (enti locali); dal finanziamento di spese a carattere promozionale gestite da operatori pubblici, al contributo per finanziare attività di consulenza e di assistenza alla PMI svolte da operatori specializzati, al potenziamento di fondi di garanzia per facilitare l'accesso al credito della PMI. È facile intuire la complessità di una valutazione unitaria che intenda coprire l'utilizzo di modalità e strumenti così differenziati, e in presenza di una molteplicità di obiettivi.

L'approccio adottato è comunque articolato, utilizza vari indicatori e più tecniche d'indagine, e nell'insieme consente una valutazione complessiva coerente. Va ancora ricordato che si tratta della prima esperienza condotta in Piemonte di gestione di un programma operativo e di valutazione del medesimo; questo fatto permette anche di cogliere gli aspetti più originali del lavoro svolto.

Una prima parte del lavoro effettua una sorta di rendiconto generale del programma, basato su dati di origine amministrativa relativi all'attuazione di ognuna dei 12 diversi tipi di intervento (le *misure*). Gli aspetti considerati attengono molto al concetto di efficienza: la misura in cui i responsabili della gestione del Programma hanno modificato le disponibilità finanziarie per le singole misure (assestamento); la capacità dei fondi disponibili del FESR erogati di attivare investimenti, pubblici e privati (moltiplicatori); la capacità di generare effetti occupazionali; il livello di interesse suscitato presso gli operatori beneficiari del Programma (code e cadute nelle domande di finanziamento presentate); il livello di realizzazione degli interventi previsti; la tempistica delle realizzazioni.

L'effetto moltiplicativo dei contributi comunitari sull'investimento complessivo è stato pari a 6,9 (1 lira di FESR ha attivato 6,9 lire in investimenti) e quello dei contributi pubblici nel loro complesso pari a 3,5. Tale effetto varia tra i diversi tipi di intervento, sia per i vincoli posti dall'UE nell'utilizzo dei fondi sia in relazione alla diversa natura del contributo: ad esempio quello che integra un fondo di garanzia per la concessione agevolata di fidi alle imprese ha un effetto potenzialmente illimitato, ma di difficile misurazione. Gli effetti moltiplicativi più elevati risultano quelli relativi agli interventi di sostegno finanziario

diretto agli investimenti della PMI. Gli effetti occupazionali dei vari interventi risultano di più difficile percezione (occupazione nuova creata, occupazione mantenuta e/o riallocata, occupazione di cantiere o stabile) ed in generale sono molti differenziati; nel complesso risulterebbero interessati oltre 13mila posti di lavoro. Positivo risulta l'indicatore relativo alle 'code': per ogni domanda di contributo ammessa se ne sono presentate 3,1: tale indicatore, e quindi il livello di selezione, è stato relativamente più elevato per gli interventi di sostegno finanziario diretto alla PMI.

Di interesse il dato relativo alle cadute: nel complesso soltanto 0,2 domande cadute per ogni domanda ammessa. Ciò significa che le iniziative che sono state avviate hanno poi manifestato un buon livello di realizzazione; il tasso di caduta risulta superiore per gli interventi a sostegno dell'offerta turistica e per alcune infrastrutture pubbliche. Questo risultato attribuisce quindi importanza alla selezione delle iniziative da ammettere a contributo.

Il buon livello di realizzazione conseguito per il complesso del Programma (83% degli investimenti previsti) e per i singoli interventi (i valori più bassi - tra il 44 e il 48% - riguardano gli interventi a sostegno della ricettività turistica, la costruzione del parco tecnologico, il finanziamento di servizi di consulenza alle imprese) ha dovuto riflettersi in un allungamento dei tempi necessari, soprattutto nel caso di alcuni interventi (centri di formazione, parco tecnologico, interventi a sostegno della ricettività turistica). Va però scontato il fattore novità del Programma e delle relative procedure di attuazione.

Nel complesso l'analisi condotta consente una valutazione positiva: lo è di più per alcune misure, mentre per altre vengono invece evidenziati limiti e specifiche difficoltà. In certi casi il giudizio che emerge dagli indicatori richiede però cautela e va integrato con più approfonditi elementi valutativi. Ad esempio per alcuni interventi la dimensione temporale per poter apprezzare gli effetti occupazionali è ben superiore a quella entro cui sono stati realizzati, che coincide anche con il periodo in cui è stata svolta la valutazione. In secondo luogo gli indicatori proposti tengono in scarsa considerazione elementi più propriamente qualitativi dell'intervento (ad esempio la durata dell'occupazione creata, oppure l'effettiva introduzione di tecnologie nuove).

Si sono analizzati anche aspetti inerenti l'impatto macroeconomico del Programma Operativo sull'economia delle aree interessate (ricordiamo la provincia di Torino, ad esclusione del capoluogo, e quella del Verbano-Cusio-Ossola, cioè le due aree piemontesi considerate a declino industriale ai fini dell'ammissione ad intervento comunitario). A tal fine è stata

compiuta con una riaggregazione degli interventi effettuati secondo tre campi: infrastrutture, turismo e PMI.

L'analisi a scala territoriale mette in luce come la provincia di Torino (capoluogo escluso) abbia assorbito il 78% degli investimenti. È stato elaborato un indice di specializzazione, che misura la concentrazione nell'area di un determinato tipo di intervento, rapportato al peso occupazionale della medesima area. L'indice è risultato elevato nel Verbano-Cusio-Ossola con riferimento a interventi nel campo del turismo e a carattere infrastrutturale; in provincia di Torino l'indice è invece più alto per interventi a favore della PMI. Lo stesso indice è stato anche valutato per subaree omogenee, utilizzando le circoscrizioni per l'impiego, giurisdizione amministrativa che consente un aggiornamento tempestivo della situazione del mercato del lavoro.

Si è osservato un diverso assorbimento degli investimenti effettuati nelle singole aree piemontesi, sia in termini quantitativi globali che di intensità relativa, cioè di investimento per occupato presente nell'area stessa. Ciò riflette le diverse specializzazioni delle circoscrizioni nei tre campi delineati, ma sembra essere anche dovuto sia al volume complessivo degli investimenti realizzati sia alla intensità, cioè il valore medio dell'investimento per occupato nell'area. Inoltre si è anche osservata una relazione tra l'investimento realizzato, attivato dal FESR, e la dinamica negli iscritti agli uffici di collocamento – fenomeno di interpretazione non univoca, ma che può anche indicare una ritrovata vitalità per un'offerta di lavoro scoraggiata –; una relazione, più debole, viene anche osservata con gli avviati al lavoro.

L'intensità dell'investimento, pur con tutti i limiti di natura informativa e relativi alla difficoltà obiettive a isolare gli effetti di singole misure in presenza di effetti di altre variabili non controllabili o non noti, appare così un fattore importante, ben collegato all'indice di specializzazione degli investimenti effettuati e al dinamismo delle condizioni economiche dell'area su cui insiste l'intervento.

Gli elementi di valutazione fin qui illustrati derivano da un'analisi fondata sull'osservazione di informazioni desunte dai documenti di tipo finanziario e/o da grandezze macro. È stata inoltre condotta un'indagine diretta presso un campione rappresentativo dei soggetti beneficiari degli interventi di finanziamento che consentisse di formulare considerazioni aggiuntive, inerenti aspetti qualitativi delle misure intraprese e inerenti la percezione del Programma da parte dei soggetti che ne hanno beneficiato.

Le risposte fornite al questionario somministrato, ricevute alla fine del 1994, confermano il buon livello di realizzazione degli interventi avviati: il 90% dei rispondenti ha dichiarato di aver realizzato l'intero intervento

previsto. La capacità di realizzazione appare peraltro connessa alla esperienza acquisita nell'utilizzo di provvidenze pubbliche (30% dei rispondenti).

L'impatto dei finanziamenti, e quindi dei singoli progetti, sull'attività del singolo beneficiario, è stato considerato importante dal 58% dei rispondenti; per il 24% è stato considerato indispensabile, soprattutto nel caso degli interventi infrastrutturali e nel turismo. Parallelamente per oltre la metà dei rispondenti la dinamica della propria attività (espressa dal fatturato, dal numero di occupati, dalle presenze turistiche) risulta in crescita, con un aumento dichiarato della propria quota di mercato rispetto ad altri concorrenti. La significatività dell'intervento per i singoli beneficiari trova un'ulteriore conferma: i singoli progetti sarebbero stati realizzati anche in assenza del finanziamento FESR soltanto per il 45% dei casi. Ciò vale soprattutto per la PMI, dove i finanziamenti hanno fornito risorse aggiuntive a dinamiche di investimento che assumono un carattere 'ordinario' per imprese che operano sul mercato; nel caso delle infrastrutture prevale invece una maggiore dipendenza dal finanziamento FESR (in sua assenza non sarebbero stati realizzati per il 44% dei rispondenti).

Dal punto di vista degli obiettivi dei singoli beneficiari, nel complesso viene data scarsa rilevanza alle finalità occupazionali, ad eccezione per gli interventi nel campo delle infrastrutture; piuttosto risultano accentuate finalità a carattere qualitative (riqualificazione attività aziendali, introduzione innovazioni, ecc.). Il 78% dei rispondenti dichiara di aver raggiunto gli obiettivi perseguiti: il dato è migliore nel caso della PMI e relativamente peggiore per gli interventi infrastrutturali e nel turismo.

Per quanto concerne il ruolo generale dell'operatore pubblico nel Programma, emerge un ruolo soprattutto in qualità di erogatore dei finanziamenti più che nella definizione dei progetti, o nel loro indirizzo. Questo ruolo pare anche quello più auspicato dalla PMI, mentre nel caso degli interventi per il turismo un bisogno di contare su expertise esterne pare più sentito. Peraltro il tipo di suggerimento proposto per migliorare la gestione del Programma riguarda le procedure: se ne chiede la semplificazione, tempi più rapidi, e informazioni più diffuse.

In conclusione, ai fini di un miglioramento dell'attività della valutazione, l'esperienza svolta suggerisce di formulare un elemento critico. Come già accennato la valutazione può essere vista come un procedimento unico: ex ante, in itinere, ex post, con i necessari effetti di feed-back sulle politiche successive e sulle connesse procedure di valutazione. Ciò non impedisce che momenti diversi di questo procedimento possano venire curati da soggetti diversi. Vi è chi sostiene che la valutazione ex post debba essere svolta da soggetti esterni dai responsabili

delle politiche che vengono valutate, mentre quella ex ante debba specificare con dettaglio proprio elementi e giudizio di quei responsabili. Tuttavia l'unicità del procedimento richiede un efficace e tempestivo monitoraggio dell'attuazione: è attraverso il monitoraggio che si raccolgono buona parte delle informazioni che servono per la valutazione finale. Ciò significa che politiche complesse di questo genere devono prevedere sin dall'inizio precise procedure e responsabilità di monitoraggio, ad esempio la definizione di archivi dei beneficiari per asse e misura, con la caratteristica di poter essere aggiornati nel tempo; inoltre la richiesta ai beneficiari dei finanziamenti di un preciso impegno a rispondere ai questionari relativi.

In questa prospettiva ci si augura che il lavoro qui presentato possa costituire un primo contributo per migliorare la capacità di misurare gli effetti che gli assi dell'intervento comunitario e regionale potranno produrre nel gioco dello sviluppo locale.

Problemi di metodologia nella valutazione delle politiche di sviluppo locale

1.1. Le ragioni del crescente interesse verso la valutazione delle politiche

Non vi è dubbio che alle radici del crescente interesse sta una maggiore pressione pubblica a favore di una più elevata responsabilità dei governi nei confronti dei loro elettori, ciò che implica non solo che i programmi promessi siano mantenuti, ma anche che le promesse siano realizzate al più basso costo possibile e nella maniera più precisa. A sua volta, questo richiede che le politiche svolte avvantaggino di fatto quei segmenti della popolazione ai quali esse erano mirate.

A livello locale e regionale si è registrato in tutti i paesi industrializzati a partire dall'inizio degli anni '80 un incremento fortissimo delle politiche volte ad accelerare lo sviluppo locale e in particolare ad aumentare l'occupazione.

Vi sono tre principali spiegazioni a questo fenomeno:

- a) la crescita della disoccupazione anche in aree precedentemente mai toccate da questo problema, neppure nelle fasi più acute del ciclo recessivo;
- b) la crescente consapevolezza della inefficacia delle politiche di tipo macroeconomico a risolvere problemi di disoccupazione, soprattutto a livello di aree ristrette;
- c) la manifestazione da parte di un numero crescente di governi locali e regionali della volontà di assumere maggiori responsabilità nei confronti dello sviluppo economico della propria collettività, responsabilità che era stata precedentemente lasciata soprattutto ai governi nazionali.

Le politiche di sviluppo locale hanno utilizzato un ventaglio molto ampio di strumenti, che vanno dalla fornitura di servizi pubblici funzionali all'attività produttiva e al miglioramento della qualità della vita locale, alla costruzione di infrastrutture, alle agevolazioni di vario tipo a favore delle imprese – finanziario, fiscale, in termini di commesse pubbliche, di

servizi reali – alla promozione di particolari tipi di imprese, quali quelle a forma cooperativa o le organizzazioni senza fini di lucro.

Comunque sia, tutte queste politiche hanno costi di realizzazione elevati. Soprattutto questi costi sono aumentati dalla concorrenza che le varie località si sono fatte per accaparrare sul proprio territorio le iniziative più promettenti dal punto di vista dello sviluppo. È un classico problema della politica di sviluppo locale quello di stabilire se essa sia a somma positiva o nulla¹.

Ad ogni modo i costi accresciuti dalla concorrenza sono una ragione ulteriore per rendere più attento lo scrutinio pubblico delle politiche, cioè la valutazione.

1.2. Gli argomenti contro l'opportunità delle valutazioni

Sembrerebbe che non ci dovessero essere che argomenti a favore della valutazione, ma così non è. Vi è addirittura una piccola letteratura contraria alla valutazione, non in sé stessa beninteso, ma per le difficoltà che essa presenta.

La prima argomentazione – in realtà molto debole – è che gli obiettivi delle politiche sono normalmente plurimi: riduzione della disoccupazione in certe fasce della popolazione; riduzione della stessa attraverso la creazione di particolari imprese come le cooperative sociali, o organizzazioni non-profit, ecc. Coloro che effettuano le valutazioni possono interpretare in modo diverso, quando non addirittura scorretto, gli obiettivi e le relazioni di priorità fra gli stessi. Addirittura è possibile che le valutazioni scelgano gli obiettivi da verificare semplicemente sulla base della accessibilità e dei costi della verifica e quindi possano giungere a valutazioni di tipo negativo, che derivano semplicemente dalla procedura seguita. Ovviamente, la risposta è che basta specificare, nella enunciazione delle politiche, obiettivi e ordine di priorità degli stessi.

La seconda argomentazione contro la valutazione, utilizzata in realtà quasi esclusivamente nei confronti delle politiche volte alla creazione di posti di lavoro, è che il problema è così acuto e urgente da richiedere di rivolgere alla sua soluzione tutte le risorse disponibili, anche

¹La valutazione del fatto se la concorrenza fra enti locali per lo sviluppo sia un gioco a somma positiva, nulla, o negativa e l'individuazione delle condizioni alle quali esso può essere un gioco a somma non negativa sono oggetto di studio di una letteratura in forte sviluppo ma di lettura sovente poco agevole. Per introdurre il lettore a questo tipo di problemi si riporta nell'Appendice I un breve richiamo ad uno dei modelli più significativi in argomento, quello di Oates e di Schwab, che ha il merito di porre in maniera chiara i termini essenziali del problema, anche in riferimento alle politiche strutturali dell'Unione Europea.

indipendentemente dai costi. Anzi la valutazione ex-post potrebbe distogliere preziose risorse intellettuali e finanziarie dagli obiettivi finali. Una versione italiana di questa critica è la cosiddetta “politica dell'emergenza”. Quando il raggiungimento di un obiettivo diventa di assoluta urgenza, tutte le procedure normali vanno superate ed ogni valutazione successiva non deve tener conto di altro che il raggiungimento o meno dell'obiettivo. Non sono necessarie contro-argomentazioni lunghe per mostrare la totale debolezza di questa tesi.

La terza argomentazione contro la valutazione è legata ai tempi lunghi di realizzazione degli obiettivi. È abbastanza vero che nella maggior parte delle politiche i risultati possono essere apprezzati solo nel lungo periodo, quando la situazione si è stabilizzata. Ma è anche vero che più il tempo si allunga, più si allontana la condizione di *coeteris paribus* che è essenziale per la correttezza della valutazione. Per fare un semplice esempio sempre in tema di politiche di creazione di posti di lavoro, è chiaro che i posti di lavoro ascrivibili alla creazione di un'area industriale emergono con forte lentezza: occorre che le industrie si installino e che si dispieghino i benefici derivanti da quella localizzazione, dai servizi forniti dall'area, ecc. Nel frattempo però la congiuntura può essere variata in meglio e quindi il numero di posti di lavoro riscontrato dopo un periodo sufficientemente lungo per tener conto della realizzazione di tutti gli effetti include anche risultati che sono del tutto estranei alla politica che si vuole valutare.

Una soluzione possibile a questo problema consiste nella creazione di un panel di imprese beneficiarie della sovvenzione, la cui condotta e i cui risultati vengono “monitorati” per un periodo di tempo sufficientemente lungo. Come si vede, anche questa critica non distrugge in alcun modo la necessità della valutazione; essa mette in evidenza alcune difficoltà e suggerisce di prevenirle con accorgimenti opportuni.

1.3. Le diverse fasi della valutazione delle politiche

È abbastanza corretto affermare che il processo di valutazione è una sorta di procedimento unico, che inizia nel momento in cui viene selezionata una politica e ne viene fatta una valutazione iniziale, di tipo preventivo. Esso continua con il monitoraggio, cioè con l'osservazione/controllo sull'esecuzione della politica e termina con la valutazione finale².

²Il monitoraggio si concentra su tre profili principali: a) la gestione dei progetti in termini di tempi, soggetti coinvolti, procedure utilizzate, ecc.; b) il controllo dei flussi e dei risultati finanziari; c) la verifica degli stati di avanzamento delle opere e delle realizzazioni varie.

Ogni tappa di questo processo ha sulle altre effetti, che sono sia diretti che di feed-back, come indicato nella figura che segue.

Figura 1. (mancante)

Ogni politica, se impostata correttamente, dovrebbe indicare con precisione gli obiettivi che vuole raggiungere e gli strumenti, o misure, che utilizza per il loro raggiungimento. La valutazione *ex-ante* dovrebbe contenere una quantificazione, anche se approssimata, di questi obiettivi e dei loro costi e in questo modo ottenere una ripartizione non troppo lontana dall'efficienza delle misure.

Sono evidenti le difficoltà, non solo di definire gli obiettivi in maniera non generica – di solito si usano formule vaghe come “arrestare il declino” o “aumentare l'occupazione” – ma anche e soprattutto di quantificarne i costi relativi. Eppure un primo criterio fondamentale per programmare una politica che comprende più misure – come appunto quelle per le aree in declino – consiste nel valutare il rendimento atteso delle misure stesse e nel cercare, se non proprio di eguagliarlo perfettamente, come suggerisce il calcolo economico, perlomeno di non rendere troppo dissimili i rendimenti delle diverse misure utilizzate. Fra l'altro, occorre tener conto che in questo, come tutti i campi dell'intervento del governo nell'economia, i rendimenti delle misure sono soggetti ad una decrescenza marginale piuttosto rapida. Per fare un esempio molto semplice, è relativamente facile e poco costoso creare posti di lavoro in misura pari al 10 per cento dello stock di disoccupati esistenti, ma il costo di creare nuovi posti in misura pari al 50 per cento dell'ammontare dei disoccupati sale astronomicamente.

Ad ogni modo, una definizione iniziale precisa degli obiettivi condiziona, ma in senso positivo, la valutazione *ex-post*, nel senso che specifica le direzioni analitiche che questa dovrà seguire.

La valutazione iniziale influenza per gli stessi motivi anche il monitoraggio, che deve prendere a riferimento gli obiettivi della politica, gli strumenti che questa utilizza, i tempi indicati, le procedure scelte.

Più evidenti sono certamente gli effetti di *feed-back*. La valutazione *ex-post* non è certamente uno strumento con validità di tipo giuridico – volto cioè alla scoperta e repressione dei comportamenti scorretti o illeciti – serve piuttosto ad evitare di compiere nuovamente scelte sbagliate e a apportare le necessarie correzioni migliorative nel caso la politica venga ripetuta. È in sostanza un'applicazione così classica ed evidente del motto “conoscere per agire” che non sono necessarie ulteriori sottolineature al riguardo.

Piuttosto da questa constatazione derivano alcune conseguenze operative. La valutazione *ex-post* deve essere certo accurata, precisa e scientificamente corretta, ma deve utilizzare tecniche e linguaggi accessibili, direttamente o con opportune traduzioni, ai responsabili politici ed amministrativi delle politiche.

Che vi siano effetti di *feed-back* fra la valutazione finale e il monitoraggio è evidente per ragioni molto simili: è attraverso il monitoraggio che si raccolgono buona parte delle informazioni che servono per la valutazione finale. Infine, la conduzione del monitoraggio segnala immediatamente quali sono i difetti procedurali, i ritardi e molte delle incoerenze delle misure utilizzate. In questo senso essa influisce, o può influire, quasi in tempo reale sull'impostazione e sulla valutazione *ex-ante* di nuove politiche.

Questa funzione di *feed-back* della valutazione finale sull'impostazione iniziale delle politiche e sul loro monitoraggio è sottolineata con particolare vigore nell'ambito dell'Unione Europea. La promozione delle valutazioni finali nei confronti dei propri interventi finanziari ha obiettivi che vanno al di là della verifica dell'uso corretto dei fondi. Essa ha infatti l'obiettivo di migliorare la 'cultura di governo' delle amministrazioni pubbliche degli stati membri.

1.4. La scelta del momento temporale al quale effettuare la valutazione ex-post

Ci siamo già imbattuti e ancora ci imatteremo nel problema della scelta del momento al quale effettuare la valutazione. Il problema non è di facile soluzione. Il momento opportuno dipende dal tipo di politica e dagli obiettivi che si privilegiano nella valutazione. Assumiamo, in accordo con tutta l'impostazione di questo scritto, che l'obiettivo della politica sia lo sviluppo dell'occupazione e che esso sia misurato dai posti di lavoro aggiuntivi creati. Nel caso di un progetto infrastrutturale, che si sostanzia

in un programma di costruzioni pubbliche, ha senso misurare i posti di lavoro durante la realizzazione del progetto. È probabile che se il progetto ha successo esso contribuirà a creare posti di lavoro in altri settori dell'economia, ma la relazione è indiretta e i tempi richiesti per l'apprezzamento molto lunghi. Altrettanto lunghi sono i tempi richiesti per apprezzare i posti di lavoro creati da una politica di parchi tecnologici e scientifici. Occorre infatti che si installino nuove iniziative, che queste diventino produttive in termini di ricerca, che i frutti della ricerca vengano utilizzati nella produzione, che questa per espandersi richieda nuovi posti di lavoro. La conclusione è che una politica che consiste in entrambi i tipi di misure – opere infrastrutturali e parchi tecnologici – ha tempi differenziati per la valutazione. Se fatta troppo presto, trascura inevitabilmente i risultati attesi dalla seconda misura. Se fatta troppo tardi, conduce all'oblio i risultati ottenuti dalla prima. Inoltre è ben possibile che nei tempi lunghi parte delle imprese beneficiarie delle politiche siano scomparse, con diverse vicende, cosa tanto più probabile nel caso di imprese piccolo-medie, che hanno un tasso di turn-over molto elevato e che di solito sono dal punto di vista numerico le principali beneficiarie delle misure. Il suggerimento risolutivo potrebbe essere che la valutazione è un processo che inizia al momento del concepimento delle politiche che si estende a molto dopo la loro realizzazione e che quindi essa va fatta in modo continuo, cioè in tempi successivi. Il suggerimento è giusto, ma non risolutivo, non solo perché l'allungamento dei tempi costa, ma perché la realizzazione degli effetti di feed-back che pure è molto necessaria richiede tempestività.

1.5. I principali profili privilegiati dall'attività di valutazione

La valutazione delle politiche può svolgersi con modalità ed impostazioni profondamente differenziate, che sono determinate soprattutto dagli aspetti delle politiche sui quali si concentra l'attenzione ed in relazione ai quali si desidera influire sull'attività delle amministrazioni. Per fare un esempio, una valutazione mirata soprattutto agli aspetti finanziari delle politiche, guarderà essenzialmente ai flussi di denaro, alla loro tempistica, alla correttezza amministrativa della spesa, senza prestare troppa attenzione ai risultati economici raggiunti dalle politiche.

Si distinguono tre principali impostazioni delle politiche e altrettante ottiche di osservazione.

- 1) La prima impostazione si può definire come quella dell'**efficacia amministrativa**. Si tratta di un'impostazione che fissa l'obiettivo sul funzionamento interno delle amministrazioni. In sostanza, la

valutazione mira in questo caso a verificare la capacità delle amministrazioni di effettuare interventi e la rapidità del processo decisionale e di esecuzione delle politiche. Data quest'ottica prevalente, gli effetti economici ricevono un'attenzione del tutto marginale e la valutazione si arresta agli aspetti politico/contabili/amministrativi. Ad esempio, quanto tempo è stato necessario per distribuire i fondi stanziati per rinnovare le attrezzature ricettive di una data area, oppure quante sono le imprese finanziate sul totale di quelle che hanno fatto domanda, e così via.

Questo obiettivo potrebbe essere considerato del tutto minimale e trascurabile, ma così non è, in particolare per il nostro paese, soprattutto in considerazione della cronica incapacità delle amministrazioni pubbliche italiane di realizzare, ed entro tempi accettabili, le politiche per le quali sono stati stanziati i fondi occorrenti;

- 2) la seconda impostazione è quella mirata alla verifica dell'**efficienza finanziaria**. Il concetto utilizzato per la valutazione nei paesi anglosassoni è quello della *cost/effectiveness*, cioè del rapporto fra il costo finanziario ed i risultati ottenuti. Il raggiungimento di un livello elevato di *cost/effectiveness* è stato posto al centro delle analisi sviluppate in Gran Bretagna sotto l'egida dei governi conservatori che hanno fatto, come è noto, del miglior e parsimonioso uso della spesa pubblica – *the value for money* – uno dei cavalli di battaglia della loro azione. Le valutazioni improntate a questo obiettivo richiedono ovviamente anche l'identificazione precisa dei risultati e quindi implicano di rintracciare tutti gli effetti economici delle politiche. Esse tendono comunque ridurre leggermente l'attenzione sul raggiungimento effettivo degli obiettivi degli interventi, per privilegiare invece i confronti fra singoli casi di politiche finalizzati all'individuazione di quelle più efficienti in termini di costo. Per fare un esempio, quando la valutazione è improntata a questo obiettivo, essa tende a mettere in evidenza, e con giudizi positivi, quelle misure che hanno creato (anche pochi) posti di lavoro ad un basso costo, rispetto a quelle misure che hanno creato un numero elevato di posti di lavoro, anche se a costi non contenuti. Non vi è però motivo analitico per preferire un criterio piuttosto che l'altro;
- 3) la valutazione condotta secondo la terza impostazione mira alla costruzione di una vera e propria **contabilità economico/sociale**, in grado di descrivere l'impatto complessivo delle politiche. Vengono in questo caso privilegiate l'individuazione e la quantificazione dei risultati delle varie misure. Si è interessati sia ai risultati immediati – ad esempio, i posti di lavoro creati nella fase di realizzazione delle politiche – che a quelli più a lungo termine, come i posti di lavoro che

rimangono in un settore quando gli interventi di spesa infrastrutturale sono stati terminati. Poiché l'obiettivo è l'identificazione degli effetti complessivi, le ricerche che seguono questa impostazione pongono parecchia attenzione anche agli effetti indiretti o secondari delle politiche. Ad esempio, non è sufficiente per giudicare del successo di una politica contabilizzare i posti di lavoro nelle nuove imprese che sono sorte come effetto della politica, ma è necessario anche quantificare i posti di lavoro distrutti presso imprese pre-esistenti a causa della concorrenza esercitata da quelle di nuova installazione (ritorneremo fra poco con dettaglio su questo tipo di problema).

1.6. Le tecniche principali utilizzate nella valutazione

a) L'analisi costi/benefici

Popolare in Europa tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80 è rimasta popolarissima solo in Italia, dove è stata imposta dal FIO e dalla Cassa Depositi e Prestiti come condizione per la concessione di finanziamenti.

Questo obbligo amministrativo unito alla prevalenza del sistema di finanza derivata ha praticamente 'ucciso' tutti gli effetti benefici ritraibili da questa tecnica di valutazione. I governi locali e regionali non hanno minimamente utilizzato l'analisi per scegliere fra i vari progetti da proporre per i finanziamenti ed ancor meno per valutarne i risultati. Quindi il valore majeutico della procedura è stato praticamente nullo per gli enti realizzatori dei progetti. Per l'ente finanziatore, cioè il governo centrale, l'impatto è stato anch'esso senza storia. Troppo sovente i finanziamenti sono stati allocati con puri criteri politico/geografici (cioè tanto a Regione) e rarissimi sono stati i casi in cui i risultati delle analisi – peraltro tutte preventive e non ex-post cioè a progetto realizzato – sono serviti a scegliere o ad escludere un progetto dalla lista di quelli da finanziare.

In definitiva e come giustamente affermano i presentatori del programma Means in riferimento all'obbligo fatto alle amministrazioni italiane di usare per la valutazione l'analisi costi/benefici:

Tuttavia nel contesto italiano, l'obbligo di utilizzare questa particolare tecnica si è rivelato causa più di svantaggi che di benefici, in quanto ha ridotto il processo di valutazione ad un puro rituale amministrativo che è stato interpretato dai politici come un semplice passaggio obbligato per l'accesso a fondi stanziati dal Ministero del Bilancio³.

³ Means, *Methods to give meaning to the evaluation obligation, the conclusions of the MEANS programme*, CEOPS, Vaulx en Velin, 1993.

Nel caso poi delle politiche a favore dello sviluppo industriale o contro il declino di un'area, che sono quelle che qui maggiormente interessano, l'analisi costi/benefici incontra maggiori difficoltà di valutazione, proprio da un punto di vista concettuale. Ad esempio, come si valutano i benefici connessi alla creazione di nuovi posti di lavoro? Con il salario pagato? Forse. E i costi? Con le spese sostenute per l'effettuazione delle misure. Ma ha senso fare un simile confronto benefici/costi? Probabilmente l'analisi dovrebbe essere più sofisticata, ma allora anche più controvertibile.

b) Le analisi basate su modelli econometrici

I modelli econometrici basati sull'analisi di regressione – detti anche modelli macro-economici regionali – sono, insieme all'analisi *input-output*, lo strumento più ambizioso. Potenzialmente, essi sono in grado di verificare, quantificandoli, gli effetti delle politiche di sviluppo locale, non solo in termini di obiettivi primari – quali la dinamica produttiva dei diversi settori, l'occupazione, ecc. – ma anche in termini di effetti secondari. Ad esempio, sono in grado di quantificare gli effetti addizionali sull'investimento privato nell'industria che sono provocati da una sovvenzione pubblica allo stesso settore.

I modelli econometrici – allo stesso modo delle analisi *input-output* – richiedono, data la loro complessità, di essere applicati ad aree abbastanza ampie per motivi di disponibilità di dati statistici. Inoltre, per disporre di risultati apprezzabili, essi richiedono che le misure abbiano una soglia minima di intensità, al di sotto della quale gli effetti sui coefficienti di regressione o sui vari test diventano poco significativi.

In effetti, questa tecnica è stata applicata – nell'ambito della valutazione degli interventi strutturali finanziati dalla Unione Europea – in Irlanda⁴. Il programma di aiuto, *Community Support Framework*, ha avuto una dimensione media di spesa di 1.500 milioni annui di ECU (quasi tremila miliardi di lire attuali) dal 1989 al 1993 ed ha interessato l'intera Irlanda. Non sorprende quindi che sia stato applicato un modello piuttosto complesso, l'Hermes, dotato di più di 600 equazioni e in grado di descrivere il funzionamento dell'intera economia irlandese.

Il modello analizza gli effetti del programma di interventi finanziati dalla CEE distinguendoli in due grandi gruppi: quelli operanti sull'offerta e quelli operanti sulla domanda.

⁴Ceops, *The likely Impact of the C.S.F. in Ireland: A Macro-econometric Evaluation*, Vaulx en Velin, senza data.

Figura 2. (mancante)

Gli effetti sull'offerta – dispiegati sul lato sinistro del grafico – operano innanzitutto sui costi. Ad esempio, il finanziamento di infrastrutture di trasporto riduce i costi, che le imprese sopportano per acquistare questo servizio. Le agevolazioni finanziarie alle imprese riducono i costi del capitale preso a prestito. I programmi di aiuto alla ricerca scientifica e tecnologica sono un altro importante fattore di riduzione di costi nell'industria.

Il programma di interventi ha anche effetti sulla produttività, in particolare su quella del lavoro attraverso, principalmente, gli interventi a favore della formazione.

È chiaro che le riduzioni di costo e gli aumenti di produttività danno origine ad un rilevante aumento della competitività dell'economia e quindi delle sue esportazioni e della capacità di concorrere sul mercato interno con i prodotti importati. Sono questi i più rilevanti effetti degli interventi sul lato dell'offerta, insieme all'aumentata attrattività dell'Irlanda nei confronti degli investimenti esteri.

Gli effetti sulla domanda sono meno rilevanti dal punto di vista degli obiettivi degli interventi strutturali finanziati dall'Unione Europea. L'Unione mira infatti ad impatto a più lungo termine. Ad ogni modo il modello è perfettamente in grado – si osservi la parte destra del grafico – di valutare l'impatto sulla produzione interna e di conseguenza sull'occupazione di un aumento della domanda prodotto dalla spesa messa in circolo dagli interventi strutturali.

Si osservi nella parte centrale ed inferiore del grafico il rettangolo relativo alla produzione. Come si vede, sulla produzione esercitano il

proprio impatto sia gli effetti di offerta – tramite il settore estero – che gli effetti di domanda. In altre parole, la produzione è la grandezza che nel modello mette in collegamento gli effetti di offerta con quelli di domanda.

Un sistema di valutazione basato su un modello macro-economico di questo tipo conduce a risultati estremamente interessanti. Il modello irlandese ha infatti quantificato l'impatto degli interventi strutturali sul tasso di crescita del prodotto lordo interno. La natura macroeconomica del modello è però al tempo stesso una limitazione. Occorrono cioè molte ipotesi, alcune delle quali non è semplice accettare senza discussione. Prendiamo, ad esempio, il lato dell'offerta. Il modello assume che gli interventi pubblici per costruzioni di infrastrutture o per finanziamenti agevolati siano in grado di ridurre in modo consistente i costi di produzione e, tramite questa via, di aumentare la concorrenzialità internazionale dell'economia irlandese. Domandiamoci se la stessa ipotesi è applicabile alla Sicilia, una regione di dimensioni simili a quella dell'Irlanda, che ha usufruito di programmi di aiuto allo sviluppo di intensità certo non minore e che non hanno sortito di sicuro apprezzabili effetti sulla competitività dell'economia siciliana.

Un caso di sicuro interesse sono gli studi promossi dal Ministero per l'Economia della Germania per valutare l'impatto degli interventi, svolti a livello federale e regionale (Laender), di sovvenzione a favore dei settori industriali. La maggior parte di questi studi hanno utilizzato le analisi di regressione, non inquadrare peraltro in un modello complessivo per l'economia tedesca. Una replica di questo tipo di studi con riferimento a due settori specifici – la cantieristica e le costruzioni aeree – è stata compiuta nel quadro del programma *MEANS*⁵. Lo schema analitico è dei più semplici: alcune semplici variabili aziendali: giro d'affari, produzione, occupazione, sono regredite, in alternativa, sull'ammontare di sussidi concessi alle imprese dei due settori sulla base di un'equazione di tipo lineare. La semplicità della tecnica ha permesso comunque di raggiungere alcuni risultati importanti. I sussidi hanno raggiunto solo parzialmente i risultati attesi e comunque ad un costo piuttosto elevato. Un ostacolo all'indagine è stato occasionato dal numero piuttosto limitato di casi, cioè di imprese analizzate. In effetti lo studio ha messo in evidenza le difficoltà e i limiti insiti nell'uso dell'analisi di regressione quando la popolazione esaminata è piccola e vi sono numerosi fattori esplicativi.

⁵Prognos, *The Impact of subsidies on German industries. A regression analysis*. Basilea, senza anno.

c) Le impostazioni micro-economiche

Quando le aree studiate sono piccole e i programmi sono di intensità ridotta e quindi pongono serie difficoltà per la loro valutazione, le tecniche utilizzate sono quelle di tipo micro-economico. Ciò significa che, invece di cercare di rintracciare gli effetti delle politiche a livello dell'intera area o dell'intero settore che sono oggetto delle politiche, si individuano gli effetti a livello delle singole imprese beneficiarie e attraverso la somma al loro insieme per avere gli effetti globali.

In sostanza, ci si domanda, di quanto ogni impresa che ha acceduto alle varie misure, cioè agevolazioni e provvedimenti vari in cui si è sostanziata la politica, ha aumentato la produzione, l'occupazione, gli investimenti, gli acquisti, o qualsiasi altra variabile economica? È evidente che le tecniche utilizzate sono in prima istanza quelle messe a disposizione dalla statistica descrittiva e che le informazioni rilevanti non possono essere che raccolte con questionari ed interviste. Di qui l'estrema importanza della sincerità e precisione da parte dei rispondenti.

Va però chiarito, che una volta raccolto il materiale informativo tramite le interviste, è poi possibile l'applicazione di tecniche statistiche più sofisticate, come appunto le analisi di regressione. Ancora più completa e sofisticata l'analisi che le interviste e i questionari sono somministrati a due tipi diversi di imprese, cioè un campione di imprese che hanno beneficiato delle misure e un campione di imprese che non hanno beneficiato delle misure. È possibile in tal modo verificare in maniera molto chiara e poco equivoca l'impatto effettivo delle misure.

1.7. La variabile principe delle valutazioni delle politiche di sviluppo locale: i posti di lavoro creati

Le politiche di sviluppo locale si pongono sempre molteplici obiettivi articolati e differenziati, quale l'aggiornamento tecnologico delle imprese, la riduzione del grado di inquinamento da esse effettuato, il miglioramento del saldo della bilancia commerciale dell'area interessata con il resto del mondo, oltre alla creazione di posti di lavoro. Inoltre, le imprese che sono le immediate beneficiarie delle misure non si pongono nella maggior parte dei casi la preoccupazione di creare nuovi posti. Ciò che le interessa, ovviamente, sono i profitti e i mezzi migliori per aumentarli. Nondimeno, sono i posti di lavoro creati a costituire negli studi di valutazione la variabile fondamentale considerata.

Questo per due motivi, strettamente allineati. Il primo è che si tratta di una variabile di apprezzamento relativamente facile e di significato

chiaro. In secondo luogo, perché di fatto i posti di lavoro restano l'obiettivo fondamentale che sorpassa tutti gli altri obiettivi dichiarati.

In effetti, nella situazione attuale di tutti i paesi, industrializzati o meno, una politica di promozione dello sviluppo che raggiungesse in misura significativa parecchi degli obiettivi ora menzionati, ma che non riuscisse a creare nuovi posti di lavoro, verrebbe senza dubbio considerata fallimentare. *Nonostante le diversità... la maggior parte degli studi di valutazione si sono concentrati sulla creazione di posti di lavoro e sul costo/efficacia della creazione di posti di lavoro, poiché i posti di lavoro sono considerati il principale obiettivo della politica*⁶.

Da notare infine che il riferimento ai posti di lavoro, proprio perché introduce un'unità di misura, permette la standardizzazione dei lavori di valutazione e quindi rende possibili confronti fra di essi con effetti positivi sulla loro qualità.

Abbiamo detto che i posti di lavoro sono una variabile estremamente significativa, apprezzabile, cioè quantificabile in maniera relativamente semplice. Ciò non significa però che non ci siano problemi nel suo uso.

In primo luogo, occorre non ampliare troppo il significato di questa variabile. Se il problema, come sovente è il caso, è quello della riduzione della disoccupazione in un'area, i posti di lavoro di nuova creazione non coincidono con l'ammontare in cui è stata ridotta la disoccupazione. Per fare qualche esempio, un posto di lavoro di nuova creazione può essere occupato da una persona proveniente da fuori dell'area; oppure un nuovo posto viene occupato da una persona residente nell'area, che aveva già un posto di qualità minore o destinato ad essere cancellato in breve tempo. In entrambi i casi non si ha evidentemente alcun effetto sulla riduzione della disoccupazione esistente. In definitiva, non si può dire, in questi casi, che la politica che voleva ridurre la disoccupazione abbia avuto successo, solo perché si sono creati posti nuovi di lavoro.

Concentriamoci comunque sul calcolo dei posti di lavoro e sui problemi da risolvere per arrivare ad una stima corretta.

La prima necessità da sottolineare è quella di identificare i posti di lavoro precisamente ascrivibili alla politica che si valuta. La cosa sembra banale ma non lo è, poiché dal numero totale dei nuovi posti di lavoro creati nell'area dove è stata realizzata la politica occorre fare due sottrazioni. La prima è quella dei posti di lavoro che sarebbero stati comunque creati, rispetto ai quali dunque la politica valutata non ha aggiunto niente (problema della addizionalità della politica). Se si vuole essere accurati nella valutazione, occorre tener conto del fatto che in realtà il problema è complicato da un'altra constatazione e cioè che oltre ai posti nuovi che

⁶Paul Foley, *Local Economic Policy and Job Creation*, Urban Studies, n. 3/4/1992 pp. 557-98.

sarebbero stati comunque creati in assenza di qualsivoglia politica, ci sono anche quelli da ascrivere all'operare di altre politiche. Il problema è particolarmente attuale nel caso italiano, dove le politiche di sviluppo di tipo settoriale e territoriale sono numerose e, come noto, accavallano i propri effetti.

La seconda sottrazione riguarda i posti di lavoro esistenti in altre imprese operanti nella stessa area che sono andati perduti, perché di fatto sostituiti da quelli di nuova creazione (problema dello spiazzamento).

Il risultato netto di queste operazioni costituisce l'aggiunta netta di posti di lavoro imputabile come effetto primario della politica valutata. Normalmente, questi posti vengono calcolati al momento in cui la politica, se ha tempi di realizzazione medio brevi, viene completata.

Si pone a questo punto un duplice problema.

Il primo è di valutare la durata nel tempo di questi posti di lavoro, cioè la loro permanenza/durabilità. Un esempio può chiarire il problema: una politica di sviluppo di una data area – quale quella perseguita in Italia per il Mezzogiorno – può consistere nella riduzione dei contributi obbligatori per la sicurezza sociale sui nuovi occupati a partire da una certa data. Tale riduzione si applica per 5 anni. Se la politica ha effetto, i posti di lavoro aumentano a partire dalla sua applicazione, ma quanti di essi rimarranno dopo la scadenza dei 5 anni? Non è possibile cioè che le imprese vedano in questa riduzione il solo elemento capace di indurle a nuova occupazione e non rinuncino dunque ai nuovi posti non appena l'agevolazione viene meno? Questa durabilità è fortemente influenzata, a sua volta, dal tipo di intervento. Anche qui occorre fare un esempio: la realizzazione di una diga per favorire lo sviluppo di un'area crea durante la sua costruzione un numero elevato di posti di lavoro nel cantiere. Terminata l'opera, i posti nel cantiere si riducono a zero, ma se l'opera non è del tutto inutile la sua costruzione favorirà la creazione di nuovi posti di lavoro, che saranno all'inizio in numero ridotti per poi ampliarsi progressivamente. Di conseguenza, tanto per fare un esempio numerico, se 100 erano i posti di lavoro nel cantiere, un anno dopo la chiusura del cantiere i posti ascrivibili alla diga possono esser scesi a 10, tre anni dopo possono essere saliti a 30.

Come già accennato in precedenza è necessario svolgere il processo di valutazione non in riferimento ad una sola data, ma a più intervalli. Inoltre, queste difficoltà di computo corretto mettono in evidenza come sia eccessivamente semplificatorio effettuare la valutazione in soli termini di posti di lavoro ed anche di altre variabili economiche che sono ad essi strettamente collegate, come la produzione. Nella valutazione di una politica c'è spazio e necessità per altri elementi di analisi: rapidità delle procedure, tempi di spesa, impegno finanziario degli altri attori della politica, ecc.

Figura 3. (mancante)

*1.8. Gli effetti secondari delle politiche
L'effetto di spiazzamento*

Non solo non tutti i posti di lavoro censiti in più nell'area oggetto della valutazione sono imputabili – come abbiamo già accennato – alla politica analizzata ed occorre dunque dedurre quelli che sarebbero in ogni caso stati creati, ma la creazione di questi nuovi posti di lavoro può avvenire a scapito del mantenimento di un certo numero di posti già esistenti. In altre parole, i nuovi posti spiazzano in una certa misura quelli esistenti.

L'effetto di spiazzamento è dunque un elemento importante nella valutazione. Esso esprime infatti un effetto secondario non desiderato, e quindi negativo.

Turok e Wannop (p. 64) affermano: *lo spiazzamento è molto visibile quando le imprese si rilocalizzano, ma si presenta più frequentemente*

quando gli aumenti nelle vendite, nella produzione e dell'occupazione nelle imprese assistite sono ottenuti direttamente a spese delle vendite, della produzione e dell'occupazione nei suoi concorrenti non assistite⁷.

Ancora più precisa è la definizione di Elias e Whitfield⁸, secondo cui lo spiazzamento è: *il grado in cui l'ingresso nella produzione delle imprese beneficiarie delle politiche, riduce la produzione e l'occupazione nelle imprese non beneficiarie.*

Riferito al caso delle aree in declino del Piemonte, l'esistenza eventuale di spiazzamento significa che lo sviluppo e i posti di lavoro creati dalle imprese che hanno beneficiato degli interventi è avvenuto, in tutto o in parte, a scapito di altre imprese situate nelle stesse aree beneficiarie degli interventi. In tal caso, le politiche sono state inefficaci nella proporzione dello spiazzamento accertato. Ma anche nel caso in cui gli interventi fossero immuni da spiazzamento all'interno delle aree, ma ne avessero provocato all'esterno nelle aree immediatamente circostanti, la validità degli interventi sarebbe comunque diminuita.

Una politica volta ad arrestare il declino ed ad invertirne la direzione mira infatti a risolvere i problemi dell'area interessata promuovendone lo sviluppo e non a delocalizzare attività da altre aree⁹.

È evidente che questa delocalizzazione da altre aree dipende da un numero elevato di fattori, ma anche ed in primo luogo dal tipo di misure utilizzate. Per fare un esempio la creazione di aree industriali attrezzate, ha chiaramente un forte potenziale di delocalizzazione, mentre la fornitura di servizi specializzati alle imprese ha un impatto di questo tipo molto più ridotto¹⁰.

Ad ogni modo, lo spiazzamento è di assai difficile apprezzamento.

⁷ I. Turok and U. Wannop, *Targeting Urban Employment Initiatives*, Inner Cities Directorate, Department of the Environment, Londra, HMSO, 1970.

⁸ P. Elias and K. Whitfield, *The Economic Impact of the Enterprise Allowance Scheme: theory and measurement of displacement effects*, Institute for Employment Research, University of Warwick, 1987.

⁹ La delocalizzazione potrebbe invece essere l'obiettivo primario nel quadro di una politica di decongestionamento di un'area.

¹⁰ Per fare un esempio significativo un'analisi attenta dell'esperienza delle aree industriali inglesi - in numero di 23 - fatta dalla PA Cambridge Economic Consultants, (*An Evaluation of the Enterprise Zone Experiment*, Londra, Department of the Environment, Inner Cities Research Programme) ha evidenziato che i posti totali di lavoro creati in queste aree erano pari a 35.100, sfortunatamente però di essi ben 5.500 erano stati creati da imprese situate in aree vicine che si erano spostate nelle zone industriali di nuova creazione per approfittare dei benefici. Altri 7.400 erano o temporari, cioè dovuti all'attività di costruzione delle nuove aree industriali attrezzate, od agli effettivi moltiplicativi connessi alla politica (vedi per la loro analisi la prosecuzione del testo).

Facciamo un esempio classico per evidenziare le difficoltà: nel quadro di una politica rivolta a combattere il declino di un'area viene dato un contributo finanziario ad un imprenditore per la costruzione di un nuovo autolavaggio. In seguito a questa operazione, la capacità produttiva dell'area in termini di lavaggi auto aumenta. Il nuovo arrivato non fornisce però un servizio migliore dei concorrenti, ma grazie al finanziamento ricevuto è in grado di praticare un prezzo più basso. Esclude quindi qualcun altro dal mercato, cioè lo spiazza. Il beneficio che l'area ritrae dalla politica è molto basso, anzi nullo nel lungo periodo dato che l'autolavaggio successivamente, cioè una volta escluso il concorrente, rialzerà i prezzi.

Non vi sono tecniche facili per identificare la dimensione dello spiazzamento. Quella più utilizzata, soprattutto in riferimento ad aree di indagine molto piccole, è quella dell'intervista o della somministrazione di un questionario, in cui viene chiesto quale è la dimensione degli affari sottratti alle imprese concorrenti. È questa la scelta effettuata anche nella presente ricerca.

Una tecnica più attenta consiste nel somministrare anche un questionario ad un campione di imprese dell'area non beneficiarie della politica, chiedendo ad esse domande sull'andamento della loro attività – produzione, occupazione, investimenti – nel periodo durante il quale si è realizzata la politica.

Un punto centrale è la localizzazione di queste imprese concorrenti. In sostanza, l'obiettivo di una politica locale è quello di creare nuovi posti di lavoro all'interno dell'area interessata; quanto accade al di fuori di quest'area non ha interesse per l'analisi. Certo, la difficoltà non consiste solo nell'avere risposte oneste, ma anche nel fatto che anche i rispondenti sinceri abbiano una conoscenza estesa dei loro concorrenti e della loro localizzazione.

Le ricerche inglesi, che hanno cercato di valutare la dimensione dell'effetto spiazzamento, sono giunte a risultati non ben definiti, cosa che non sorprende avendo presente la possibile labilità delle risposte ottenibili. Comunque la dimensione accertata varierebbe da una soglia minima del 20 cento (Polytechnic of Central London, School of Planning, 1990) dei nuovi posti di lavoro creati ad un massimo del 50% (Elias and Whitfield, cit.).

La tecnica, relativamente, più sofisticata è quella della regressione multipla usata da Wren¹¹, che ha cercato di identificare l'impatto occupazionale netto dell'effetto di spiazzamento della politica da lui analizzata stimando la seguente equazione:

¹¹ C. Wren, *Factors underlying the employment effects of financial assistance policies*, Applied Economics, Vol. 21, pp. 497-514.

$$Occ^P_{t+1} = a + b Occ^A_{t+1} + c Aiuto_t$$

dove: Occ^P_{t+1} = l'occupazione effettiva osservata nelle imprese beneficiarie della politica al tempo t+1.

Occ^A_{t+1} = l'occupazione 'attesa' al tempo t+1, cioè quella calcolata Sulla base della variazione dell'occupazione in tutte le imprese non assistite che sono comparabili con le prime.

$Aiuto_t$ = l'equivalente finanziario dei benefici garantiti con la politica utilizzata.

In sostanza, l'equazione permette di tener conto, tramite l'occupazione attesa, dei fattori diversi dalla politica analizzata, che possono influire sull'occupazione e, soprattutto, permette di misurare direttamente attraverso il coefficiente c , l'impatto della politica. In essenza, se la politica si rivela efficace il coefficiente b , dovrebbe essere prossimo allo zero e comunque non significativo, mentre il coefficiente c dovrebbe essere significativo e con valori positivi.

I posti di lavoro creati dai fornitori

Gli effetti positivi di una politica non si limitano a quanto avviene presso le imprese beneficiarie, ma si trasmettono in una certa misura al resto dell'area su cui si dispiega la politica tramite l'attivazione di altre imprese. Quest'attivazione si svolge attraverso due canali principali. Il primo è rappresentato dalla domanda che le imprese beneficiarie fanno nei confronti di altre imprese. Il secondo dalla domanda che i lavoratori, i cui posti sono stati creati dalla politica, indirizzano a favore del sistema produttivo locale spendendo il loro reddito. Per misurare questi due effetti si calcolano due moltiplicatori, rispettivamente quello dei fornitori e quello dei redditi distribuiti.

Il calcolo di questi moltiplicatori presenta difficoltà rilevanti soprattutto quando l'area oggetto della politica e l'intensità della politica stessa sono di limitata dimensione. Certo non bisogna reagire a queste difficoltà con una sovrastima di questi effetti, come molto spesso si tende a fare per mostrare l'utilità e i buoni fondamenti di una politica.

La tecnica normalmente utilizzata per stimare questo effetto consiste nel chiedere alle imprese intervistate che sono beneficiarie degli interventi la dimensione della variazione del loro volume d'acquisti provocata dall'intervento e, se possibile, la percentuale che si dirige ad imprese dell'area. Attraverso alcuni aggiustamenti si arriva al totale della spesa

addizionale che si dirige ai fornitori e da questa al numero di nuovi posti di lavoro ad essa addebitabili. Si può in tal modo calcolare il moltiplicatore dei posti di lavoro associato ai fornitori, che è in sostanza il fattore per il quale deve essere moltiplicato il numero di posti di lavoro addizionali creati nell'area per ottenere il numero di posti di lavoro creati dall'aumento degli acquisti.

Veniamo ora al moltiplicatore del reddito. Il potere d'acquisto speso in un'area genera ulteriore reddito nella stessa area, secondo uno schema ben collaudato della macroeconomia, in una proporzione che è determinata dalla propensione al consumo di coloro che dispongono di questo potere d'acquisto addizionale e dalla percentuale della spesa totale che è effettuata nell'area. Anche in questo caso, e con particolare forza, la dimensione dell'area gioca un ruolo fondamentale nel determinare la grandezza di questo moltiplicatore.

Normalmente, i valori di questo moltiplicatore sono calcolati utilizzando, dove disponibili, delle tavole *input-output*, dalle quali si desume la capacità di attivazione all'interno di un'area della spesa in essa effettuata. Tavole di questo tipo sono disponibili in Italia solo a livello regionale e neanche per tutte le regioni e con un aggiornamento piuttosto difettoso. Vi sono inoltre alcune difficoltà nell'effettuare una precisa traduzione dell'incremento di reddito, generato dalla spesa, in incremento di posti di lavoro. È soprattutto a questo riguardo che le indicazioni desumibili dalle tavole *input-output* diventano rapidamente obsolete.

Le dimensioni di questo moltiplicatore sono fortemente condizionate dal tipo di intervento. Per fare nuovamente qualche esempio: la realizzazione di progetti infrastrutturali, nella misura in cui mette in moto il settore delle costruzioni, ha un impatto iniziale elevato, data l'intensità di lavoro del settore. L'effetto di attivazione sull'economia locale è quindi particolarmente forte, ma tende a dissolversi con il completamento della realizzazione delle opere. Un progetto di promozione e di rammodernamento dell'attrezzatura turistica di un'area ha per contro un impatto iniziale più limitato. Esso tende però a protrarsi e a rafforzarsi nel tempo, dato che i progetti turistici sono fatti per attrarre turisti e il loro potere d'acquisto in maniera continuativa.

Complessivamente e in riferimento alle aree locali la maggior parte degli effetti moltiplicativi locali *sono molto piccoli*^{1 2}, ciò non significa che essi debbano essere trascurati nella valutazione di una politica.

^{1 2}Turok and Wannop, 1990, p. 65.

1.9. Una valutazione complessiva degli effetti secondari

Sotto il profilo analitico non vi è alcun dubbio sulla correttezza di procedere al calcolo degli effetti secondari delle politiche. Ogni politica va apprezzata nella globalità del suo impatto. Come abbiamo visto, però, il calcolo di tutti questi effetti è piuttosto complesso, richiede una massa di informazioni considerevole non sempre disponibile. L'utilizzo di stime e di informazioni desunte da fonti esterne può porre seri problemi.

Inoltre, nella maggior parte dei casi questi effetti sono singolarmente di ampiezza piuttosto limitata. Non solo, parecchi studi hanno messo in evidenza come essi tendano sovente ad elidersi: più precisamente l'effetto spiazzamento tende ad essere compensato dai due moltiplicatori positivi.

C'è da chiedersi, in queste condizioni, e soprattutto in relazione ai costi elevati richiesti da questo tipo di calcoli, se effettivamente valga la pena di addentrarsi nell'analisi degli effetti secondari. La risposta dipende anche dall'importanza di una politica, dall'aver essa o meno un valore esemplare. Certo, con il ricorso alle interviste e nel caso sia disponibile una tavola delle interdipendenze intersettoriali, il costo dell'operazione può essere considerevolmente ridotto e la qualità della valutazione complessiva subisce un miglioramento considerevole.

1.10. Alcune considerazioni conclusive.

Come valutare il successo di una politica pubblica?

Di tutta la sterminata letteratura, emersa di recente, sulla valutazione delle politiche, abbiamo qui preso in considerazione solo la parte più rilevante ai nostri fini e cioè gli studi di valutazione delle politiche di sviluppo locali. All'interno di questo terreno abbiamo poi ancora fatto un'ulteriore delimitazione dell'analisi, prendendo in considerazione come variabile strategica per la valutazione l'occupazione, o meglio i nuovi posti di lavoro creati. Una delimitazione forte, ma che ha il pregio di porre l'analisi su basi abbastanza sicure, perché verificabili facilmente e non troppo disputabili.

Cerchiamo ora in conclusione di ampliare leggermente l'ottica con cui guardiamo al problema.

Il fine principale delle operazioni di valutazione delle politiche è in ultima analisi quello di determinare quale fra le politiche esaminate ha ottenuto migliori risultati e, nel caso che una sola politica sia stata condotta, di valutare se effettivamente i risultati ottenuti sono stati, e di quanto, superiori ai risultati. In parole meno tecniche, però largamente

applicate nel settore privato, si tratta in ultima analisi di determinare se una politica ha avuto o meno successo.

Ovviamente, la tecnica più adatta sotto il profilo analitico è quella dell'analisi costi/benefici, ma la sua applicazione alle politiche di sviluppo è alquanto problematica, come già accennato nel testo. I costi delle politiche di sviluppo locali sono abbastanza chiari: quelli finanziari pubblici e privati, più la sottrazione di attività ad altre aree non toccate dalla politica (questo è un punto cruciale, ma anche politicamente molto sensibile).

I benefici sono invece di più problematico calcolo. Continuiamo a considerare come variabile principe delle politiche di sviluppo locale l'occupazione, cioè i nuovi posti di lavoro creati. Il calcolo dei benefici richiede – ai fini del confronto con i costi – una loro traduzione monetaria. L'operazione è apparentemente semplice: basta infatti moltiplicare il numero di posti per il salario medio. In realtà, le difficoltà analitiche sono enormi. Occorre innanzitutto definire un orizzonte temporale in riferimento al quale effettuare il calcolo, cioè quanti anni/salario per lavoratore. E questa decisione non è certo di facile soluzione, occorre infatti valutare la durata degli effetti possibili della politica.

Ancora di più difficile soluzione, per motivi – questa volta – di tipo attuativo e non analitico, è il secondo problema: quello di distinguere i posti di lavoro e le variazioni salariali dovute alla politica in questione. Il problema dei posti di lavoro comunque creati, o creati da altre politiche, è già stato esaminato. Un problema di tipo analogo si pone anche per le remunerazioni. Una politica di sviluppo, nella misura in cui crea posti di lavoro, modifica la situazione del mercato del lavoro, anche per quanto concerne le remunerazioni. In generale le fa aumentare, poiché aumenta la domanda di lavoro. Le fa però aumentare anche possibilmente perché provoca una domanda diversa, per qualificazioni più ricche. Non è analiticamente chiaro se e quanto la prima causa di aumento vada tenuta in considerazione, mentre la seconda va certamente considerata. Ma, di nuovo, quale è l'aumento di questo tipo effettivamente attribuibile alla politica e non ad un andamento che comunque ci sarebbe stato? Oppure agli effetti di altre politiche.

Come si vede, le difficoltà di applicare l'analisi costi/benefici per determinare la bontà relativa e assoluta di una politica sono enormi.

Perché dunque non cercare di esplorare, applicando l'analisi economica, il successo di una politica, estrapolando la versione utilizzata nel settore privato? I risultati come vedremo non sono trascurabili.

Nel settore privato un'operazione (una politica di successo) è un'operazione che:

a) raggiunge un pubblico elevato;

- b) si impone sui rivali;
- c) genera profitti elevati.

Accanto ai profitti elevati una politica di successo genera nel settore privato anche vantaggi per i consumatori misurabili in termini di accrescimento di surplus dei consumatori.

Il successo di un'operazione è riconducibile a due motivazioni (o combinazioni di esse):

- 1) innovazione di prodotto, come nel caso di un produttore che lancia un prodotto integralmente nuovo, o che presenta caratteristiche nuove capaci di attrarre l'attenzione dei consumatori;
- 2) innovazione di processo, che permette di ridurre i costi in maniera sostanziale e quindi anche il prezzo. A sua volta, la riduzione del prezzo permette di attrarre verso l'impresa, che ha effettuato l'innovazione, ampie categorie di consumatori.

Gli effetti possono essere analizzati con l'aiuto della figura 4.

Consideriamo il caso di un unico produttore di un bene. $AC'C''$ è la curva di domanda del mercato prima dell'operazione di successo e BC la curva del costo unitario (medio e marginale) del produttore. ABC è il surplus dei consumatori. L'operazione di successo può consistere in un'innovazione di processo che riduce i costi. La curva relativa si sposta a $B''C''$: il surplus dei consumatori aumenta del trapezio $BCC''B''$.

L'operazione di successo può alternativamente consistere in un'innovazione di prodotto. La curva di domanda si sposta a destra e in alto. Cioè, dato che il prodotto è migliorato, i consumatori sono disposti a pagare un prezzo più alto per acquistare la stessa quantità; oppure ad acquistare quantità maggiori per gli stessi prezzi. Il loro surplus aumenta nella misura indicata dal parallelogramma $AA'C'C$. In questo caso, la curva del costo non è variata.

Figura 4. (macante)

Nel mondo reale, ovviamente, sono possibili diverse combinazioni di innovazioni di processo e di prodotto, ma lo schema analitico non varia.

Passando al settore pubblico, lo stesso schema analitico si può applicare per una politica pubblica, quando questa consiste nella fornitura di un servizio.

L'individuazione di una politica di sviluppo di successo richiede qualche ragionamento supplementare nella misura in cui opera sul lato dell'offerta dei mercati, e non su quello della domanda.

Le politiche di sviluppo possono essere divise ai fini presenti in due categorie. La prima è quella, con orizzonte a breve termine, consistente nel sostegno della domanda aggregata. Come tale, essa non è applicabile a livello locale. La seconda categoria – che è quella che interessa qui – agisce invece sull'offerta riducendo i costi di acquisizione dei fattori produttivi da parte delle imprese, siano essi lavoro, capitale, o beni intermedi. La riduzione di questi costi aumenta comunque la competitività delle imprese beneficiarie e quindi i loro livelli produttivi a scapito dei rivali. In secondo luogo, se la misura riduce il costo di un solo fattore, essa provoca un uso maggiore di questo fattore – a scapito degli altri – *quando sia possibile la sostituzione dei fattori*.

La situazione in relazione ad una misura specifica – la promozione dell'offerta turistica di un'area mediante l'attribuzione di sovvenzioni in conto capitale o corrente alle imprese alberghiere – è descritta nella figura 5 che segue, nell'ipotesi che non sia possibile sostituzione dei fattori. In essa, sono rappresentate la retta di domanda di servizi alberghieri, che rimane invariata in seguito alla politica, e la retta d'offerta. Quella prima dell'intervento è la O . Dopo la realizzazione della misura la retta d'offerta diventa la O' . In effetti, poiché il costo di alcuni fattori è diminuito le imprese sono in grado di offrire lo stesso servizio ad un prezzo più basso.

Vi sono tre effetti. Il primo è l'aumento del surplus del consumatore: da AEB a $AE'B'$. Questo è dovuto al fatto che il nuovo punto di equilibrio comporta una combinazione di quantità più elevata e di prezzo più basso¹³. Il secondo effetto è un aumento del surplus dei produttori, cioè dei loro profitti: da BEC a $B'E'C'$. Il terzo effetto è quello dell'aumento della produzione, e quindi a parità di produttività del lavoro, quello dell'occupazione, che è l'obiettivo principale delle politiche di sviluppo locali. L'effetto occupazionale sarà maggiore quando è possibile una sostituzione dei fattori. Ad esempio, se il fattore lavoro è diventato meno

¹³L'aumento del surplus dei consumatori può non realizzarsi nel caso in cui la misura riguardi un mercato completamente concorrenziale, in cui l'espansione dell'offerta da essa generata è del tutto insignificante per l'insieme del mercato, come è il caso di molti settori industriali.

caro, l'impresa ne utilizzerà di più a parità di ogni altra condizione e per ogni dimensione lavorativa. Come è noto, però, il grado di sostituzione dei fattori, soprattutto nel breve periodo non è molto elevato.

Come si vede, questo tipo di analisi permette qualche osservazione utile delle politiche di sviluppo locale. L'aumento dell'occupazione non è che un risultato. Altri risultati, meno o poco ricercati, come l'aumento del surplus dei consumatori, o dei profitti, sono ugualmente presenti ed in misura rilevante.

Solo se la sostituibilità fra i fattori fosse completa e le condizioni del mercato del servizio prodotto fossero di completa concorrenza, allora non vi sarebbe alcun aumento del surplus del consumatore, nessun aumento del surplus del produttore e tutti gli effetti positivi della misura ricadrebbero sull'occupazione.

Queste considerazioni sono certamente schematiche, nel senso che riducono a pochi elementi gli effetti delle politiche di sviluppo, che se riuscite modificano sensibilmente l'ambiente sociale ed economico su cui hanno effetto.

Lo schematicismo, la semplicità, la riduzione degli effetti a poche, se non addirittura una sola variabile come nel caso dei posti di lavoro, hanno però un aspetto molto importante. Esse rendono più difficile la manipolazione politica dell'analisi, cioè il tentativo di dimostrare comunque che la politica è stata buona e i soldi spesi bene. Il risultato non è da sottovalutare.

Figura 5. (mancante)

Appendice 1

La concorrenza per lo sviluppo economico locale: aspetti di efficienza

L'aspetto più saliente della concorrenza fra regioni e fra enti locali riguarda lo sviluppo economico. In questo campo la concorrenza si traduce nella concessione di agevolazioni di ogni genere, fiscali e tariffarie, e nell'approntamento di servizi – quali aree industriali, centri di formazione – mirati ad attrarre attività economiche (e ovviamente anche turisti) entro i confini dei governi. In buona parte, si tratta di un gioco a somma zero per l'insieme nazionale. Ad esempio, i nuovi impianti della FIAT vinti dalla Basilicata sono in buona parte impianti FIAT persi dal Piemonte, o dalla Puglia, o dalla Calabria. In parte minore la concorrenza può essere effettivamente un gioco a somma positiva, come quando, una regione riesce con le proprie politiche a creare un'attività produttiva del tutto nuova, che non distoglie semplicemente risorse da altre parti. Non stupisce quindi minimamente che il tema sia politicamente molto sentito. Ci si chiede fino a che punto sia vantaggioso per l'insieme nazionale una concorrenza di questo tipo, e se non si rischi con essa ad incrementare semplicemente i profitti delle imprese, che comunque avrebbero creato, da una parte o dall'altra, quelle attività.

Anche sotto il profilo dell'analisi economica le cose non sono molto semplici, né il tema che coinvolge in generale la convenienza della politica di sovvenzionamento pubblico alle attività produttive è stato sufficientemente studiato. Vale dunque la pena di dedicarvi un po' di attenzione facendo riferimento in particolare al modello sviluppato da Oates e Schwab¹⁴.

Analizzare il problema in una situazione di perfetta concorrenza è abbastanza semplice e conduce a risultati molto chiari. Il problema è però che, come sempre, ma forse in particolar modo in questo caso, il mondo reale è assai diverso dalla concorrenza e la diversità può alterare completamente i risultati.

Vediamo subito i risultati di una concorrenza volta ad attirare imprese industriali all'interno dei propri confini. Vi sono due risultati principali. Il

¹⁴ Wallace Oates e Robert Schwab, *The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition*, in "Competition among States and Local Governments", cit.

primo è che in questo caso le imposte fatte pagare alle imprese e ai cittadini diventano delle imposte commisurate al beneficio ricevuto in termini di servizi dalle imprese stesse e dai cittadini. Nessuno in altri termini alla fine guadagna dall'operazione. Non vi è quindi la possibilità di utilizzare la base imponibile delle imprese per ridurre le imposte pagate dai cittadini e neppure vi è la possibilità per le imprese di guadagnare in termini di servizi più di quanto esse devono pagare in termini di imposte.

Il secondo risultato è che la concorrenza, come sempre d'altronde quando funziona, produce la migliore allocazione possibile delle risorse. Le imprese si localizzano nelle aree più adatte, dove cioè vengono prodotti in maniera più efficiente i servizi che esse utilizzano e più in generale non vi è spreco alcuno di risorse.

Vediamo di fornire intuitivamente la dimostrazione più semplice possibile. Supponiamo che un'impresa debba scegliere la localizzazione di un proprio impianto e che diversi enti locali si facciano concorrenza offrendole sottocosto le infrastrutture primarie. Il vantaggio che un ente locale trae dalla localizzazione è rappresentato per semplicità dall'aumento dei salari complessivi che la localizzazione produce; non l'intero monte pagato dall'impresa, ma la massa salariale in più rispetto alla situazione in cui l'impresa non si localizza (potrebbero infatti localizzarsi altre imprese o svilupparsi di più quelle esistenti). Il costo è rappresentato dalle maggiori imposte, sopportate dai cittadini, necessarie per fornire le infrastrutture sottocosto. Poniamo che questo vantaggio sia di 100 unità in tutti gli enti. Il primo ente che contatta l'impresa offre, ad esempio, infrastrutture che danno un vantaggio di 50, ricavando esso stesso un vantaggio netto dall'operazione di 50. Se vi sono più enti locali interessati si instaurerà un processo di concorrenza. Un secondo ente offrirà infrastrutture che danno all'impresa un vantaggio di 60, rimanendo comunque con un vantaggio netto per sé di 40. Un terzo aumenterà l'offerta riducendo il proprio guadagno a 30 e così via fino a che vi sarà un'offerta ancora più interessante – il cui valore è di 100 – che riduce il vantaggio a zero e che permette all'ente che la effettua di aggiudicarsi la localizzazione dell'impresa. Facciamo ora i conti. I vantaggi che produce l'impresa le sono completamente ripagati sotto forma di servizi infrastrutturali: se essa ha bisogno di servizi ulteriori le sarà richiesto un pagamento con imposte pari al costo degli stessi – non vi è infatti ragione di farle della beneficenza. Vediamo ora la situazione dei cittadini: questi hanno un guadagno in termini di salari di 100, ma pagano anche maggiori imposte per 100, quindi il beneficio netto si è annullato. L'allocazione è efficiente perché a ottenere la localizzazione è stato l'ente locale in grado di offrire i servizi migliori, più precisamente l'ente in grado di spendere nel modo migliore le 100 lire di guadagno ottenuto.

Ovviamente, molte condizioni piuttosto gravose sono necessarie perché il sistema funzioni. La prima, di tipo politico, è che gli amministratori locali, che decidono, siano mossi esclusivamente dall'obiettivo di aumentare il benessere dei cittadini e non dal proprio vantaggio personale, perché in tal modo finirebbero per concedere troppo. Per fare un esempio storico, l'interesse privato dei politici locali ad attrarre industrie nelle proprie circoscrizioni era così forte alla fine del secolo scorso nello stato di New York da far inserire nella costituzione il divieto di concedere: "denaro pubblico, o prestiti, o altro tipo di aiuto a qualsiasi società per azioni privata, associazione, o iniziativa privata". Ancora nel 1960 la costituzione del Wisconsin proibì la concessione di qualsiasi esenzione fiscale ai privati e alle imprese o l'applicazione di aliquote differenziate¹⁵. I casi americani non sono certo isolati, dato che i vantaggi di tipo privato di queste operazioni sono cospicui. Inoltre, occorre tener conto del fatto che i decisori locali non agiscono di norma nell'interesse della intera popolazione, ma al massimo di quella parte di essa che rappresentano politicamente. Vi è quindi la possibilità di far pagare i costi alla minoranza e quindi che il computo del vantaggio netto per la circoscrizione locale sia totalmente viziato.

Un secondo gruppo di condizioni riguarda la concorrenza. Qui sorgono problemi ancora più gravi. Forse l'esempio più semplice, ma anche più rilevante, è quello delle esternalità. I ragionamenti svolti andrebbero bene se fosse sempre possibile circoscrivere gli effetti delle decisioni entro i confini dell'ente che le adotta, ma sovente non è così, specie se ci si riferisce a enti geograficamente piccoli, di necessità, come gli enti locali. Un caso rilevante riguarda gli effetti positivi o negativi derivanti dalle decisioni di un ente locale, o di uno stato di un sistema federale sul benessere (dei cittadini) di un altro ente locale o stato. La regione A attira con sussidi l'insediamento di un'industria particolarmente inquinante sul proprio territorio, ma non appronta le attrezzature necessarie per ridurre le emissioni nocive, che vanno a finire sul territorio della regione confinante. In tal caso, la concorrenza è distorta perché la prima regione non ha dovuto tener conto nelle proprie decisioni di tutti i costi che queste comportano. Un altro tipo simile di distorsione riguarda i trasferimenti intergenerazionali. Un ente locale promuove insediamenti industriali che risolvono i problemi occupazionali del momento, ma danno luogo a problemi di congestione e di inquinamento che saranno pagati dalle generazioni future.

In definitiva, la concorrenza per lo sviluppo locale è potenzialmente benefica, ma perché essa non produca un risultato negativo è necessaria

¹⁵ Gli esempi sono tratti da Dick Netzer, *An Evaluation of Interjurisdictional Competition through Economic Development*, in "Competition among States and Local Governments", cit. pp. 228-29.

un'attenta regolamentazione da parte di un governo di livello superiore, cioè in generale da parte dello stato centrale. Ed infatti nella generale esperienza dei sistemi federali e degli stati unitari le politiche di sviluppo locale sono sempre in qualche modo vincolate.

Il fatto che più livelli di governo siano interessati alla promozione dello sviluppo locale può ridurre l'efficienza della concorrenza. Per rendere le cose più semplici ricorriamo ad un esempio.

Supponiamo che un comune si impegni in una politica di sviluppo cercando di attirare nuovi insediamenti industriali e che la Regione intervenga finanziariamente coprendo il 50 per cento del costo. Il comune avrà tendenza, nella migliore delle ipotesi, a confrontare la spesa effettivamente a suo carico con i benefici attesi o ricevuti. A meno che anche la Regione faccia un calcolo preciso dei benefici attesi dalla sua quota di intervento, il sistema di cofinanziamento può indurre ad una sovravalutazione dei vantaggi e quindi spingere la concorrenza a livelli inefficienti.

Questa constatazione spiega, fra l'altro, la grande attenzione prestata in sede Unione Europea all'addizionalità, cioè all'impegno finanziario dei governi delle aree beneficiarie dei suoi interventi.

Il Programma Operativo del Piemonte

Dal 1986 la Comunità Europea ha tra le proprie competenze la **politica regionale**, che è rivolta a “promuovere uno sviluppo armonioso” della Comunità, e che “sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della *coesione economica e sociale* e mira a ridurre il divario tra le stesse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite” (art. 130 A dell’Atto Unico Europeo). Lo sviluppo regionale è una questione articolata perché ai problemi delle regioni in ritardo di sviluppo si accompagnano quelli delle regioni colpite da declino industriale, come la nostra. I singoli stati membri dell’UE si sono impegnati a condurre le loro politiche economiche ed a coordinarle a tal scopo.

2.1. Dai Fondi Strutturali al Programma Operativo del Piemonte

Per realizzare quegli obiettivi la Cee (ora UE) si avvale di *politiche di coordinamento* e di *strumenti finanziari* diversificati. Questi ultimi sono costituiti soprattutto dai 3 fondi a finalità strutturale (FEOGA, FSE, FESR) e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

Il **FESR** (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) è destinato a contribuire alla correzione degli squilibri esistenti, partecipando allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino (art. 130 C dell’Atto Unico Europeo). È noto come la disciplina di utilizzo di questi strumenti abbia subito revisioni nel tempo: da una precedente strategia di finanziamenti a limitato coordinamento dei singoli interventi, si è passati al **regolamento** base, il n. **2052/1988** (nonché il regolamento 4253/1988 di attuazione del precedente ed i regolamenti specifici 4254/1988 per il FESR).

Il regolamento di base orienta l'azione dei fondi su alcuni **principi generali**:

- i) la **concentrazione**, cioè i finanziamenti devono *concentrarsi su alcuni obiettivi prioritari e beneficiare le regioni interessate dagli stessi*. I **5 obiettivi prioritari** sono denominati come segue: *obiettivo 1*, promuovere lo sviluppo e l'adeguamento delle regioni in ritardo di sviluppo; *obiettivo 2*, riconversione di regioni gravemente colpite dal declino industriale; *obiettivo 3*, lotta contro la disoccupazione di lunga durata; *obiettivo 4*, facilitare l'inserimento professionale dei giovani; *obiettivo 5a*, adattare le strutture di produzione, trasformazione, commercializzazione nell'agricoltura e silvicoltura; *obiettivo 5b*, promuovere lo sviluppo delle zone rurali;
- ii) è richiesta una stretta **concertazione** tra la Commissione della Cee e le competenti autorità nazionali, regionali, locali nella preparazione, nel finanziamento, nella sorveglianza e nella valutazioni delle azioni intraprese; ciò in quanto l'azione comunitaria deve essere **complementare** rispetto a quella dei singoli Stati membri e delle competenti autorità subnazionali;
- iii) l'uso dei fondi deve avvenire attraverso una **programmazione pluriennale** ed in modo **coordinato** (relativamente ai 3 diversi fondi, quelli della BEI e altri strumenti finanziari) sotto forma di **programmi operativi pluriennali**; il regolamento obbliga inoltre gli Stati membri ad esercitare un **controllo sull'utilizzazione** dei fondi, e prevede l'**assistenza tecnica** della Commissione della UE nelle fasi di programmazione e di utilizzo dei fondi.

È noto come i Fondi strutturali ed i finanziamenti BEI possono venir utilizzati secondo **forme diverse di finanziamento**: cofinanziamento di programmi operativi; cofinanziamento di un regime di aiuti nazionale; concessione di sovvenzioni globali, gestite da un intermediario designato; cofinanziamento di progetti; sussidi all'assistenza tecnica e agli studi preparatori per apprestare gli interventi; prestiti globali; garanzie.

La disciplina sull'uso dei fondi relativi al periodo 1989-91 (regolamento 2052 e regolamenti di attuazione), era particolarmente articolata ma sostanzialmente l'accesso ai fondi è avvenuto attraverso una **concertazione** tra Stati membri, loro Regioni o altre articolazioni istituzionali e Commissione dell'UE.

Il Piemonte, o parti del suo territorio, è stato individuato come beneficiario degli interventi strutturali previsti dagli obiettivi 2 e 5b.

Le **aree interessate dall'obiettivo 2**, a cui fa riferimento il Programma Operativo FESR (1989-91) della Regione Piemonte, sono state individuate in via preliminare dalla Commissione sulla base di 3 criteri: un tasso medio di disoccupazione registrato negli ultimi tre anni (1985-88) superiore alla media comunitaria; un tasso di occupazione industriale pari o superiore alla media comunitaria per ogni anno dopo il 1975; un livello occupazionale nell'industria in regresso rispetto al 1975. L'individuazione preliminare ha però riguardato un numero di aree eccessivo, per cui è stata chiesta ai singoli Stati membri una analisi dei dati a livello subregionale, per identificare le zone più gravemente colpite dal declino industriale. Attraverso una fase di consultazioni con le Regioni, attuate tramite il Ministero dell'Industria, si è arrivati all'individuazione definitiva, che per l'Italia ha riguardato 13 aree situate nel centro-nord. Le aree italiane riguardano il 6,6%, in termini di popolazione interessata, della popolazione dei 12 Stati complessivamente interessata dall'obiettivo 2; il peso delle aree piemontesi, sulle 13 aree italiane, è pari al 36%, sempre in termini di popolazione interessata.

Per il Piemonte le aree interessate erano la provincia di Torino, escluso il capoluogo (nonostante le riserve espresse dalla Regione Piemonte), ed il Verbanco-Cusio-Ossola.

a) Le fasi progettuali

In una fase preliminare le autorità competenti di ogni Stato membro (a livello nazionale, regionale, o altro) con il coordinamento centrale e con l'eventuale assistenza tecnica della Commissione, hanno elaborato dei *piani di sviluppo* che analizzano la situazione e individuano le proprie priorità ed intenzioni nell'utilizzo dei Fondi; per l'obiettivo 2 tale elaborato è denominato "piano di riconversione regionale e sociale" e indica le linee scelte per la riconversione e le relative misure. Il **Piano di Riconversione** per il Piemonte, relativo all'obiettivo 2, è stato redatto e presentato dalla Regione Piemonte alla Commissione nell'aprile 1989. Era articolato separatamente per le 2 aree in questione e per ognuna delineava: le caratteristiche salienti dell'area, evidenziando punti forti e punti deboli; le linee strategiche cui si orienta la politica regionale in generale e relativamente all'area; gli assi di intervento proposti per l'utilizzo dei fondi strutturali con l'indicazione di interventi proposti per ognuno e della distribuzione delle risorse finanziarie disponibili complessivamente. Questi ultimi elementi sono stati scelti attraverso una consultazione con le strutture comunitarie.

Successivamente, di concerto con i singoli Stati membri e le regioni interessate, sono stati definiti e approvati da parte della Commissione i

Per la provincia di Torino le linee strategiche da perseguire, dalla Regione, erano volte a favorire la diversificazione produttiva, la diffusione dell'innovazione, il rilancio delle attività turistiche, un corretto uso del territorio, la soluzione di problematiche ambientali.

Veniva indicata la possibilità di collegamento con iniziative regionali quali il Fondo regionale per l'innovazione ed il programma di valorizzazione Residenze Sabaude. Da ciò gli assi di intervento scelti sono schematizzati nel prospetto seguente.

Quadro finanziario per assi di intervento proposti in provincia di Torino
(valori in miliardi di lire)

Assi di intervento proposti	Investimenti totali	Contr. FESR
Valorizzazione fascia montana e pedemontana	20	8,0
Creazione di centri di servizi qualificati e di assistenza alle attività produttive	24	9,6
Promozione, diffusione delle innovazioni tecnologiche	84	33,6
Creazione di opportunità di lavoro (con FSE)	7	2,8
Recupero siti ind.li degradati, creazione di aree attrezzate	35	14,0
Ambiente, risparmio energetico	40	16,0
Totale	210	84,0

Per il Verbano-Cusio-Ossola le linee strategiche dell'intervento regionale riguardavano i trasporti ed i collegamenti ferroviari e infrastrutture collegate, il rilancio delle attività turistiche, la valorizzazione delle risorse turistiche e ambientali nonché un corretto uso del territorio. Da ciò gli assi di intervento scelti sono schematizzati come segue.

Quadri Comunitari di Sostegno. Si tratta di “contratti” tra i vari soggetti pubblici interessati, relativi ai singoli obiettivi ed aree interessate dagli stessi; in ogni QCS sono tracciate le linee guida degli interventi che potranno essere intrapresi congiuntamente da Stati membri, Regioni e Commissione, e contenute indicazioni per gli impegni finanziari relativi, comprensive degli importi dei contributi possibili. L'intervento comunitario previsto nei QCS assume principalmente la forma del **cofinanziamento** di programmi operativi, definiti come un insieme organico di azioni pluriennali per la cui esecuzione si fa ricorso ad uno o più Fondi, o ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti ed alla BEI.

Il **QCS - obiettivo 2** relativo alla regione Piemonte -, predisposto dal governo nell'aprile 1989 e approvato dalla Commissione nel dicembre 1989, conteneva:

- diagnosi e priorità sulla riconversione regionale;

- assi prioritari della riconversione da seguire per beneficiare dei finanziamenti comunitari; per ogni asse viene anche indicato i tipi di azione o iniziativa o intervento, ammessi o previsti;

Il Piano conteneva ancora un accenno agli interventi di qualificazione e l'aggiornamento di giovani disoccupati, cassaintegrati o di occupati nelle PMI, interventi da finanziarsi attraverso il FSE.

Quadro finanziario per assi di intervento proposti nel Verbano-Cusio-Ossola (valori in miliardi di lire)

Assi di intervento proposti	Investimenti	Contr. FESR
Valorizzazione offerta turistica	32	12,8
Salvaguardia risorse ambientali e recupero siti ind. degradati	18	7,2
Promozione, diffusione delle innovazioni tecnologiche	20	8,0
Totale	70	28,0

In totale il Piano di riconversione del Piemonte, relativo all'utilizzo del FESR per il periodo 1989-91, prevedeva il seguente quadro finanziario globale:

Quadro finanziario globale degli interventi proposti

Assi di intervento proposti	Investimenti	Contr. FESR
Provincia di Torino	210	84
Verbano-Cusio-Ossola	70	28
Totale Piemonte	280	112

- indicazione della forma di intervento, nel caso specifico il programma operativo;
- piano finanziario indicativo, ripartito per asse e ripartito per anno ed indicazioni relative ai finanziamenti;
- indicazioni relative al coordinamento ed al rispetto delle politiche comunitarie;
- invito alla verifica dell'addizionalità;
- modalità di attuazione e designazione di competenze e responsabilità.

Gli assi prioritari previsti sono stati: 1) Innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo, formazione professionale; 2) Turismo; 3) Sviluppo e rafforzamento del tessuto di PMI; 4) Ambiente e ripristino siti; 5) Strutture di sostegno alle attività produttive. La disponibilità finanziaria comunitaria iniziale, FESR+FSE, stabilita dal QCS era di 70,61 milioni di Ecu (prezzi 1989: 1 Ecu = L. 1.491,08): 53,2 per il FESR e 17,41 per il FSE. In

complesso l'investimento totale degli interventi ammissibili ammontava a 452 miliardi di lire, con un contributo FESR e FSE di 105 miliardi. Lo Stato avrebbe dovuto concorrere con 97,6 miliardi, gli altri operatori pubblici (non venivano specificati) con 45 miliardi. I rimanenti 309 miliardi avrebbero dovuto riferirsi all'onere sopportato dai soggetti privati coinvolti. La successiva fase ha riguardato la definizione specifica dell'intervento, da formularsi nell'ambito del QCS definito. Tale fase è avvenuta perlopiù attraverso la predisposizione dei **programmi operativi**, da parte del governo italiano.

Il Programma operativo FESR Obiettivo 2 (1989-91) del Piemonte approvato dalla Commissione nel novembre 1990 definiva obiettivi coerenti con le finalità generali per gli interventi nelle aree industriali in declino indicate dalla Commissione, cioè la difesa e sostegno dell'occupazione e riassorbimento della disoccupazione; il rafforzamento del tessuto economico, in particolare nei confronti del sistema delle PMI, con la creazione di strumenti atti a fronteggiare la sfida del mercato unico europeo; il rispetto e tutela dell'ambiente; l'assetto del territorio.

Il Programma Operativo intendeva:

- *favorire la nascita di nuove imprese;*
- *diffondere nuove tecnologie;*
- *favorire la nascita di servizi qualificati alla PMI nonché l'accesso ai servizi già esistenti;*
- *favorire la rilocalizzazione delle aziende attraverso aree attrezzate;*
- *sviluppare interventi per la raccolta ed il trattamento dei rifiuti industriali.*

Il contenuto del P.O. è stato definito dall'Assessorato all'Industria dopo aver effettuato delle consultazioni che hanno riguardato i maggiori Comuni, le Comunità montane, le Province; operatori e rappresentanti delle forze economiche locali, associazioni di categoria. È stata in tal modo compiuta una preselezione dei progetti di larga massima e delle istanze relative pervenute all'Assessorato. Il Programma Operativo è risultato articolato in 5 **Sottoprogrammi** (corrispondenti agli Assi prioritari definiti dal QCS, per la parte FESR): 1) innovazione tecnologica; 2) turismo; 3) sviluppo e potenziamento PMI; 4) ambiente; 5) strutture d'appoggio alle PMI. Si può dire che l'insieme dei Sottoprogrammi o Assi costituisce la strategia regionale scelta per la riconversione delle aree in questione. Un'ulteriore azione di assistenza tecnica mira a garantire il raggiungimento degli obiettivi dei singoli Sottoprogrammi, attraverso una attività di coordinamento delle operazioni di responsabilità regionale. Ogni Sottoprogramma viene articolato in più **misure** (o azioni), le quali sono composte da **progetti**. I progetti sono le

unità minime da analizzare, per ognuno dei quali sono previsti soggetti attuatori, autorità di controllo, bi-lanci e contabilità finanziarie, obiettivi e risultati attesi, modalità di controllo e valutazione. Il Programma comportava un investimento complessivo di 432 miliardi di lire: 79,8 miliardi di fonte comunitaria, 76,9 miliardi dallo Stato, 16,6 miliardi dalla Regione, 13,1 miliardi dagli enti locali, e la restante parte di 245,5 miliardi a finanziamento privato (tab. 1). Successivamente questo programma è stato riassestato anche in relazione alle domande di contributo ammissibili. L'investimento complessivo è stato ridefinito in 555,4 miliardi di lire: 86,4 miliardi (+8%) di fonte comunitaria, 57,6 miliardi (-25%) dallo Stato, 26,7 miliardi dalla Regione (+58%), 20,0 miliardi (+52%) dagli enti locali, e la restante parte di 366,2 miliardi (+49%) verrebbe finanziata da privati. L'investimento complessivo previsto cresce del 33% per entrambi gli Assi 2 e 3, diminuisce del 44% per l'Asse 4, subisce leggere variazioni per gli altri Assi (tab. 2). Contestualmente alla definizione del Programma Operativo è stata compiuta un'analisi ex-ante sui suoi possibili effetti occupazionali.

In base a parametri di fonte Cee, parametri che stimano il costo necessario ad interessare una unità di lavoro per vari tipi di intervento (infrastrutture, aiuto agli investimenti, servizi, informazione e promozio-

Tabella 1. FESR obiettivo 2 Piemonte – Programma Operativo (valori in milioni di lire)

Descrizione	Investimento	FESR	Stato	Regione	Enti loc.	Privati
<i>Innovazione</i>	42.500	17.000	14.600	4.500	750	5.650
Centri formaz.	31.250	12.500	10.500	3.750	375	4.125
Parchi tecnol.	11.250	4.500	4.100	750	375	1.525
<i>Turismo</i>	59.320	14.600	15.500	2.350	3.100	23.770
Infrastrutture	28.400	8.400	8.310	870	2.670	8.150
Aiuto invest.	26.600	4.900	6.000	1.350	0	14.350
Promozione	4.320	1.300	1.190	130	430	1.270
<i>PMI</i>	232.300	21.200	15.000	0	0	196.100
Aiuto investim.	133.300	5.000	15.000	0	0	113.300
Prest. CECA-BEI	60.000	4.500	0	0	0	55.500
Consulenza	9.000	2.700	0	0	0	6.300
Garanzia fidi	30.000	9.000	0	0	0	21.000
<i>Ambiente</i>	49.660	12.400	20.800	1.300	4.300	10.860
Siti industriali	21.660	6.500	7.000	1.000	4.000	3.160
Imp. smaltimento	28.000	5.900	13.800	300	300	7.700
<i>Sostegno att. econ.</i>	47.660	14.300	11.000	8.200	5.000	9.160
Aree attrezzate	47.660	14.300	11.000	8.200	5.000	9.160
<i>Assistenza tecn.</i>	600	300	0	300	0	0
Totale P.O. FESR	432.040	79.800	76.900	16.650	13.150	245.540

Tabella 2. FESR obiettivo 2 Piemonte- Programma Operativo finale (valori in milioni di lire)

Assi e misure	Investimento	FESR	Stato	Regione	Enti loc.	Privati
<i>Innovazione</i>	41.375	16.550	14.600	3.250	0	6.975
Centri formaz.	6.500	2.600	650	3.250	0	0
Parchi tecnol.	34.875	13.950	13.950	0	0	6.975
<i>Turismo</i>	133.715	15.554	6.368	14.749	7.846	89.198
Infrastrutture	19.615	3.923	2.520	5.326	7.846	0
Aiuto invest.	110.000	10.401	3.578	6.823	0	89.198
Promozione	4.100	1.230	270	2.600	0	0
<i>PMI</i>	311.067	29.495	17.132	0	0	264.440
Aiuto investim.	152.286	5.711	17.132	0	0	129.444
Prest. CECA-BEI	106.000	7.950	0	0	0	98.050
Consulenza	12.844	3.853	0	0	0	8.991
Garanzia fidi	39.937	11.981	0	0	0	27.956
<i>Ambiente</i>	27.770	10.578	7.000	2.800	5.482	1.910
Siti industriali	22.470	8.988	7.000	1.000	5.482	0
Imp. smaltimento	5.300	1.590	0	1.800	0	1.910
<i>Sostegno att. econ.</i>	40.860	14.300	11.000	7.093	6.721	1.746
Aree attrezzate	40.860	14.300	11.000	7.093	6.721	1.746
<i>Assistenza tecn.</i>	600	300	0	300	0	0
Totale P.O. FESR	555.387	86.777	56.100	28.192	20.049	364.269

Fonte: Regione Piemonte – Ass. Industria

“Regolamento CEE 2052/88 – Progr. Operativo 2 – FESR n. 89.05.09.002 – Relazione finale”, settembre 1995

ne) ed in base al costo totale dei progetti del Programma Operativo, è stato stimato il volume di occupazione che verrebbe interessato da ogni progetto e misura. In base a tali parametri l'attuazione del Programma Operativo 1989-91 in Piemonte avrebbe dovuto riguardare 15.671 unità di lavoro. Si tratta ovviamente di stime di larga massima, di interpretazione non univoca: si pensi, ad esempio, all'impatto occupazionale di un intervento costituito dall'integrazione di un preesistente fondo di garanzia fidi a PMI, oppure un intervento aggiuntivo di promozione turistica attuato attraverso preesistenti strutture pubbliche.

Ciononostante le stime risultanti possono costituire uno strumento aggiuntivo di analisi e di valutazione degli interventi in oggetto (tab. 3).

Tabella 3. Impatto occupazionale teorico

Assi e misure	Investimento previsto totale P.O. finale (milioni)	Occupazione interessata
<i>Innovazione</i>	41.375	180
Centri formaz.	6.500	28
Parchi tecnol.	34.875	152
<i>Turismo</i>	133.715	1.408
Infrastrutture	19.615	85
Aiuto invest.	110.000	1.305
Promozione	4.100	18
<i>PMI</i>	311.067	13.784
Aiuto investim.	152.286	1.987
Prest. CEECA-BEI	106.000	1.383
Consulenza	12.844	1.462
Garanzia fidi	39.937	8.952
<i>Ambiente</i>	27.770	121
Siti industriali	22.470	98
Imp. smaltimento	5.300	23
<i>Sostegno att. econ.</i>	40.860	178
Aree attrezzate	40.860	178
Assistenza tecnica	600	3
Totale P.O. FESR	555.387	15.673

b) Le fasi attuative del programma operativo

Con l'approvazione (novembre 1990) del programma operativo da parte del Consiglio regionale e della Commissione della Comunità Europea, venivano determinati, secondo gli assi e per misure, i volumi di spesa ammissibili a finanziamento pubblico in partenariato e le rispettive quote di contributo pubblico alle singole misure, a carico dei Fondi strutturali, dello Stato, della Regione, degli enti locali.

L'attuazione operativa del programma è consistita nella scelta, per ogni misura, delle modalità e delle procedure da seguire per individuare i progetti e garantirne l'esecuzione, quindi nelle istruttorie e nella selezione dei progetti da approvare e finanziare; infine nella sorveglianza sull'esecuzione degli stessi. Il monitoraggio sull'attuazione delle varie fasi è stato svolto attraverso le riunioni periodiche del Comitato di Sorveglianza (composto da rappresentanti dei partner del Programma: Cee, Regione, Stato).

Nel corso del primo periodo di gestione operativa del Programma (dalla fine del 1990 all'inizio del 1992) si sono stabilite le modalità attuative e

<i>Articolazione del Programma Operativo per Assi, Misure e Progetti</i>		
Assi	Misure	Progetti
1) Innovazione tecnologica	1. innovazione tecnologica nel torinese	* agenzia per l'innovazione ridefinito in centri di formazione professionale
	2. centri di ricerca nel V.C.O. per la diffusione di nuove tecnologie	* rete telematica locale multiscopo
2) Turismo	1. strutture turistiche specifiche	* parco scientifico e tecnologico (struttura)
	2. incentivi alle imprese turistiche	* realizzazione o potenziamento strutture esistenti pubbliche
	3. promozione attività turistiche	* incentivi per accrescere la capacità ricettiva alberghiera
3) Sviluppo/potenziamento PMI	1. aiuti all'investimento	* iniziative di promozione turismo nella fascia montana torinese e sul Lago Maggiore
	2. consulenza e assistenza imprese	* aiuti all'investimento delle PMI
	3. strutture finanziarie di credito per le PMI e l'artigianato	* aiuti all'investimento con prestiti CECA/BEI
4) Ambiente	1. sistemazione siti industriali degradati	* copertura parziale costi di consulenza
	2. impianti di raccolta e trattamento rifiuti	* costituzione centri di servizi comuni
5) Strutture d'appoggio alle PMI	1. aree industriali attrezzate	* partecipazione a servizi consortili
Assistenza tecnica	controllo e assistenza; attuazione progetti, gestione finanziaria e coordinamento con Stato e UE	* istituzione di fondi appositi nell'area
		* recupero siti industriali degradati
		* progetti di impianti da finanziarsi con società miste
		* opere di urbanizzazione primaria e secondaria
		* unità operativa temporanea in Regione e consulenze esterne

<i>Obiettivi e risultati attesi dei singoli progetti e misure</i>	
Obiettivi previsti	Risultati attesi
potenziamento dei c.f.p.	realizzazione struttura fisica
diffusione innovazione per PMI, artigianato, turismo	
miglioramento offerta turistica	realizzazione infrastrutture
miglioramento standard offerta turistica	creazione o ammodern. di circa 7.000 posti letto
promozione e valorizzazione	centri di prenotazione e valorizz. offerta
sviluppo rafforzamento tessuto PMI	investimenti produttivi
sviluppo rafforzamento tessuto PMI	investimenti produttivi
stimolo gestione innovativa PMI	ricorso a servizi di consulenza e centri comuni
aumento capacità di credito	aumento credito richiesto
razionalizzazione uso territorio tessuto urbano	recupero siti degradati
risoluzione problema rifiuti industriali	realizzazione strutture
razionalizzazione uso territorio	realizzazione strutture

svolte le attività di istruttoria delle domande e di selezione dei progetti e degli interventi ammissibili a finanziamento, attività che si sono concluse con l'assunzione da parte della Regione di tutti gli impegni finanziari relativi (relativi al contributo pubblico complessivo, FESR + Stato + Regione, concesso ai singoli progetti). In tale fase sono state anche riallocate quote di stanziamenti pubblici relativi ad alcune misure, in relazione a difficoltà nell'individuazione di progetti relativi. In generale, per buona parte delle misure si sono utilizzate procedure e tipologie di opere ed interventi per le quali era già vigente una disciplina regionale o qualche altra forma di intervento.

Un secondo periodo di gestione operativa del programma può considerarsi quello di realizzazione che arriva al giugno 1995 (inizialmente previsto al 30/12/1992 ma prorogato per 3 volte), termine ultimo per l'erogazione dei contributi pubblici ammessi e periodo entro il quale vanno realizzati i progetti, pena la revoca del contributo relativo FESR. In questo periodo i singoli soggetti responsabili delle varie misure (Assessorato Industria, Assessorato al Turismo, Formazione professionale, Ministero Industria Commercio e Artigianato) e gli affidatari delle misure non gestite direttamente dalla Regione hanno curato la realizzazione dei singoli progetti e provveduto alle liquidazioni di contributo pubblico. Le misure sono risultate gestite in modi diversi: totalmente da soggetti esterni operanti sul mercato (consulenza alle imprese; fondi di garanzia fidi per PMI), da soggetti compartecipati dalla Regione (impianti di smaltimento rifiuti; alcune fasi della misura relativa alle aree attrezzate), in collaborazione con gli istituti bancari (aiuti agli investimenti CECA/BEI); altre sono risultate gestite direttamente dalla Regione (aree attrezzate; sistemazione di siti industriali; incentivi agli investimenti nel campo del turismo; promozione turistica; formazione professionale) o da suoi strumenti di intervento (parco tecnologico). Al 30/6/1995, termine ultimo per il completamento concesso dalla Commissione, risultava realizzato l'82,8% della spesa relativa all'attuazione del P.O.; il contributo pubblico relativo (FESR + Stato + Regione) risultava liquidato al 77,1% (tabb. 9 e 10). La fase terminale consiste nella rendicontazione alla CEE con eventuali accrediti/addebiti finali e chiusura amministrativa del Programma. Il termine di questa fase è stato nel giugno 1996* .

* Regolamento CEE 2052/88 - Progr. Operativo 2 - FESR n. 89.05.09.002 - Relazione finale", novembre 1995.

Tabella 4. FESR Obiettivo 2 Piemonte – Realizzazione complessiva per assi (milioni di lire)

	Investimenti previsti	Investimenti realizzati	Contributi pubblici			Contributi pubblici		Tasso utilizzo contrib. Fesr (6/95)	Contributi pubblici		Tasso utilizzo contrib. Fesr (12/95)
			previsti	assorbiti	di cui a carico Fesr	residui provvisori (giugno 1995)	di cui a carico Fesr		residui finali (dicembre 1995)	di cui a carico Fesr	
Innovazione	41.375	27.086,5	34.400	22.196,4	10.811,7	12.203,6	5.738,3	65,3	12.544	5.740	65,3
Turismo	133.715	67.263,8	36.671	20.419,2	8.098,8	16.251,8	7.455,2	52,1	16.306	7.495	52,1
PMI	311.067	279.567,2	46.627	41.713,1	24.581,0	4.913,9	4.914,0	83,3	5.136	4.984	83,1
Ambiente	27.770	36.169,6	20.378	20.174,7	10.470,4	203,3	107,6	99,0	204	100	99,0
Sostegnoat.econ.	40.860	49.388,9	32.393	26.787,7	11.825,5	5.605,3	2.474,5	82,7	5.606	2.085	85,4
Assistenza tecn.	600	599,4	600	599,4	299,7	0,3	0,3	99,9	-	-	99,9
Totale	555.387	460.075,4	171.069	131.890,4	66.087,2	39.178,5	20.689,8	76,2	39.460,3	20.370,5	76,5

Fonte: Regione Piemonte – Ass. Industria

“Regolamento CEE 2052/88 – Progr. Operativo 2 – FESR n. 89.05.09.002 – Relazione finale”, settembre 1995 e novembre 1995

2.2. Descrizione degli Assi e delle Misure

a) Asse 1: Innovazione tecnologica e formazione professionale

Misura 1: Agenzia per l'innovazione/centri di formazione professionale

Il progetto iniziale, già indicato nel Quadro Comunitario di Sostegno assieme ad un'azione di incentivo alle PMI per favorire la ricerca e l'innovazione, concerneva la creazione di una Agenzia incaricata dell'innovazione in provincia di Torino. La difficoltà di redigere nei tempi prescritti un progetto appropriato ha fatto ridefinire la misura.

Il Comitato di Sorveglianza ha individuato la misura sostitutiva in due interventi strutturali nel campo della formazione professionale: potenziamento di un centro di formazione, l'Istituto "Negro" di Ciriè di proprietà regionale, e riconversione a centro di formazione professionale della Colonia Broglia di Ceres, strutture situate entrambe in provincia di Torino. I fondi FESR disponibili sono stati così ridefiniti in 2,6 mld. rispetto ai 12,5 mld. previsti dal P.O. iniziale.

L'impatto occupazionale teorico della misura riguarda 28 unità.

La regia della misura è stata totalmente regionale (Assessorato al Patrimonio). Uno dei progetti (Ceres) è stato sospeso, per difficoltà tecniche sorte in corso d'opera; le spese liquidate dalla Regione, relative alle fasi iniziali dell'appalto e dei lavori, sono ammontate a 288 milioni. L'altro progetto (Ciriè) in via di completamento, consiste in una ristrutturazione, senza ampliamenti, di un centro preesistente e già funzionante. La realizzazione non dovrebbe apportare significative variazioni nell'offerta formativa e nel numero di utenti del centro.

Alla fine di giugno 1995 risultava realizzato il 44,1% della spesa complessiva a programma, relativa ai 2 centri. Le liquidazioni ammontano anch'esse, al 44,1% del contributo concesso. L'impatto occupazionale della misura, calcolato in base ai parametri occupazionali di fonte Cee, e commisurato alla spesa attualmente realizzata, risulterebbe pari a 12 unità. Per quanto riguarda gli effetti più generali dell'intervento, le realizzazioni sono finalizzate ad un incremento nell'utenza del Centro; tuttavia non risulta possibile una quantificazione dell'incremento.

Misura 2: Costituzione di centri per la ricerca e la diffusione dell'innovazione tecnologica

La misura si proponeva di diffondere l'innovazione tecnologica nelle PMI, nell'artigianato e nel turismo nell'area del Verbano-Cusio-Ossola, e si articolava secondo due progetti.

Inizialmente era prevista una spesa complessiva di 11,250 miliardi (di cui 4,5 a carico del FESR e 1,525 di privati); nel corso dell'implementazione del Programma Operativo è stato effettuato uno spostamento di fondi su questa misura, che nella versione definitiva del programma prevedeva un importo complessivo di 34,875 miliardi (di cui 13,95 FESR e 6,975 riferibili a spesa privata). L'occupazione teorica interessata dalla misura era valutabile in 152 addetti. Il primo progetto, proposto da RTP S.p.A. (Rete Telematica Piemontese, società mista con la partecipazione di Regione, imprese private e aziende di credito) consisteva nella prima realizzazione di una rete telematica locale (prima fase operativa del progetto ITACA); in particolare si evidenziava un progetto di teledidattica (per istituire un corso di laurea del Politecnico di Torino a Verbania), uno in campo ambientale (centro a valenza interregionale di taratura di strumenti di misura e certificazione ambientale) ed uno turistico (sviluppo reti informative a beneficio del settore turistico dell'area, in Italia ed all'estero). Il progetto ha incontrato crescenti difficoltà nell'avvio e, a tutt'oggi, ha registrato un notevole ridimensionamento. È stato realizzato un laboratorio tecnologico per la misurazione dell'inquinamento ambientale. Il secondo progetto prevedeva la realizzazione di un Parco Scientifico e Tecnologico nel comune di Verbania, proposto dalla Società Consortile s.r.l. Parco Tecnologico del Lago Maggiore (a cui partecipa Finpiemonte Spa); era articolato secondo due distinti sottoprogetti centrati sulle principali specializzazioni dell'area: florovivaismo e meccanica. Il progetto consisteva nella costruzione, su area industriale già attrezzata, di un primo lotto comprendente un centro per servizi comuni ed un certo numero di edifici per singole attività di ricerca e sperimentazione (4 capannoni di 1.672 mq di superficie complessiva, 2 laboratori per 541 mq, uffici per 1.200 mq – di cui 500 per laboratori –), nonché la infrastrutturazione specifica del parco. Questo intervento è in avanzata fase di realizzazione e si concluderà nei tempi previsti. Oltre alle realizzazioni fisiche si sono già insediate 10 aziende. Inoltre si prevedeva la realizzazione della foresteria del Parco in un edificio pubblico da ristrutturare, a Verbania; tuttavia esso non ha avuto alcuna realizzazione per incompatibilità, non superabili entro i termini previsti, con la strumentazione urbanistica dell'area, ed è pertanto da considerarsi decaduto. Al 30 giugno 1995 la spesa effettuata (24,222 miliardi) rappresentava circa il 69,5% del costo totale, mentre le liquidazioni rappresentavano un valore sostanzialmente analogo (69,3%) del contributo ammesso. Pertanto l'impatto occupazionale teorico, calcolato sulla base della spesa effettuata, può essere stimato in circa 105 unità.

b) Asse 2: Turismo

Obiettivi dell'Asse erano la valorizzazione ed il potenziamento dell'industria turistica e delle attività ad essa collegate nella fascia montana e pedemontana (provincia di Torino), nonché l'accelerazione dei processi di ammodernamento dell'offerta turistica e un contributo alla creazione di nuovi posti di lavoro nell'area del Verbano-Cusio-Ossola.

L'Asse si articola in tre misure: 1) sostenere le iniziative e gli investimenti, di tipo pubblico, connessi con l'attività turistica; 2) accrescere e qualificare la ricettività alberghiera; 3) sostenere iniziative di promozione per potenziare il flusso turistico.

Misura 1: realizzazione di infrastrutture turistiche

La misura è consistita nella concessione di contributi in conto capitale a enti pubblici, consorzi, enti e associazioni senza fine di lucro per la realizzazione di strutture ed attrezzature turistiche. La misura ha integrato un preesistente intervento regionale gestito con le leggi L.R. 27/1987 e L.R. 18/1984, e ha utilizzato le medesime procedure di intervento. I contributi erano variabili, fino ad un massimo dell'80% della spesa ammessa a contribuzione. La regia della misura è stata totalmente regionale (Assessorato al turismo). La spesa complessiva ammissibile, secondo il Programma operativo, ammontava a 19,6 mld. (FESR 3,9; Stato 2,5; Regione 5,3; enti locali 7,8). L'impatto occupazionale teorico della misura, calcolato in base ai parametri occupazionali di fonte Cee, era di 85 unità. Peraltro la gestione della misura è stata integrata nella gestione dell'intervento regionale ex L.R. 27, per cui i progetti complessivamente ammessi a contributo, nelle due aree in questione e per gli anni 1987-91, sono ammontati a 27,2 miliardi, con un contributo pubblico di in 14,3 miliardi.

Sono state presentate 445 domande e ne sono state ammesse 145. Riguardano la realizzazione o ampliamento di aree attrezzate, strutture polifunzionali e impianti turistici, rifugi ed ostelli, sentieri montani. Il valore medio della spesa ammessa per progetto è stato pari a 189 milioni, mentre il contributo pubblico medio concesso è stato pari a 99 milioni. La distribuzione tra le due aree beneficiarie è stata pressoché paritetica sia in termini di valore che di numero dei progetti; ciò riflette anche i volumi simili inerenti all'offerta turistica (struttura ricettiva e flussi turistici) esistente nelle due aree. Alla fine di giugno 1995 risultavano realizzati 102 progetti e il 77,6% della spesa complessiva. Risulta inoltre erogato il 64,5% del contributo pubblico ammesso.

La causa dei ritardi e delle cadute viene individuata anche nella procedura richiesta dalle domande di finanziamento, procedura che consentiva la presentazione di progetti di realizzazione e relative

domande di contributo anche se prive dei necessari requisiti “di cantierabilità” (concessioni edilizie e adempimenti richiesti dalle vigenti norme urbanistiche e relative alle opere pubbliche) delle opere, per cui alcuni progetti non hanno avuto possibilità di attuazione.

L’impatto occupazionale della misura commisurato alla spesa attualmente realizzata, risulterebbe pari a 66 unità.

Misura 2: incentivi alle imprese turistiche

Come per il caso precedente, si tratta di una misura che integra un preesistente intervento regionale. Sono previsti contributi in conto capitale a favore di chiunque eserciti attività di interesse turistico per *interventi di ammodernamento ed adeguamento delle strutture ricettive*. I contributi sono determinati sulla spesa prevista in misura variabile secondo il tipo di spesa in oggetto con limiti massimi di contribuzione per ogni intervento (generalmente 100 ml.).

La regia della misura è stata totalmente regionale (Assessorato al turismo). La spesa complessiva ammissibile dal Programma operativo era di 110 mld. (FESR 10,4; Stato 3,5; Regione 6,8; privati 89), con un impatto occupazionale teorico pari a 1.305 unità. Peraltro, data l’integrazione della misura nella gestione dell’intervento regionale ex L.R. 27, il volume dei progetti complessivamente ammessi a contributo, nelle due aree in questione e per gli anni 1987-91, è ammontato a 114,7 miliardi, con un contributo pubblico di in 20,8 miliardi.

Sono state presentate 631 domande e ne sono state ammesse 245. Gli interventi ammessi riguardano oltre duecento strutture alberghiere ed alcuni ristoranti. Escludendo 2 interventi di grandi dimensioni, che sono stati revocati, l’intervento medio ha un costo previsto di 336 milioni e riceve un contributo pubblico di 55 milioni.

Alla fine di giugno 1995 risultava realizzato il 43,5% della spesa complessiva a programma; le liquidazioni del contributo pubblico rappresentano una percentuale simile, pari al 41,3% del totale. L’impatto occupazionale della misura, e commisurata alla spesa attualmente realizzata, risulterebbe pari a 567 unità. L’impatto occupazionale effettivo non è disponibile.

A giugno 1995 risultavano completati 154 interventi, con un investimento medio di 234 milioni. Dall’indagine campionaria condotta (v. oltre) emerge che, gli esercizi registravano, mediamente, 2.500 presenze annue con una consistenza media di 30 posti letto. Gli interventi hanno riguardato soprattutto la riqualificazione delle camere esistenti, ed in qualche caso la creazione di posti letto aggiuntivi o nuove strutture comuni.

Misura 3: interventi di promozione turistica

La misura è consistita nel finanziamento di interventi di promozione turistica compiuti o coordinati da 4 Aziende di Promozione Turistica scelte dalla Regione. Anche questa misura integra un preesistente intervento regionale (L.R. 29/1987).

La spesa complessiva ammessa nel Programma Operativo è stata di 4,1 mld. (FESR 1,2; Stato 0,3; Regione 2,6). L'impatto occupazionale teorico della misura sarebbe di 18 unità.

Gli interventi realizzati a cura dell'Assessorato regionale al turismo e delle APT, direttamente o ricorrendo ad altre APT od a soggetti privati (63 interventi di cui 62 realizzati) sono di varia natura: attrezzature per l'informazione turistica (fisse ed itineranti, ad esempio 2 camper da adibire a strutture mobili di informazione), progettazione e gestione di azioni promozionali (incluse pubblicazioni e audiovisivi), sponsorizzazioni (contributi ad associazioni, ProLoco, enti pubblici per iniziative nel campo dell'offerta turistica; partecipazione a fiere e mostre).

Gli interventi sono stati realizzati entro il 1992, e risultano distribuiti nelle due aree beneficiarie. La spesa sostenuta nel periodo nelle due aree è risultata di 4.229 milioni. L'occupazione teorica interessata dalla misura, e commisurata alla spesa attualmente realizzata, risulterebbe pari a 18 unità.

c) Asse 3: Sviluppo e rafforzamento del tessuto delle piccole e medie imprese

L'asse si articola secondo quattro misure:

- 1a) Aiuti all'investimento delle piccole e medie imprese;
- 1b) Aiuti all'investimento in connessione ai prestiti CECA e BEI;
- 2) Servizi di consulenza ed assistenza alle imprese;
- 3) Potenziamento delle strutture finanziarie per l'accesso al credito da parte delle PMI e delle imprese artigiane.

Inizialmente il Programma Operativo prevedeva per questo asse un costo complessivo di 232,3 miliardi di lire (di cui 21,2 come contributo FESR e 196,1 a carico dei privati); successivamente la sua dimensione economica è stata ampliata fino a raggiungere, nel Programma definitivo, un importo di costo complessivo pari a 311,068 miliardi (di cui 29,495 a carico del FESR e 264,441 di spesa privata), con un effetto occupazionale teorico stimabile attorno alle 14.000 unità (fra nuova occupazione ed occupazione mantenuta).

Misura 1a: aiuti all'investimento delle piccole e medie imprese

Questa misura, partendo dalla considerazione che al momento della predisposizione del P.O. nelle aree della regione interessate dall'obiettivo

2 le PMI non beneficiavano di alcun regime di aiuto all'investimento, prevedeva un contributo in conto capitale alle piccole e medie imprese industriali, sia nella provincia di Torino che nel Verbano-Cusio-Ossola, per un ammontare rispettivamente pari al 20% degli investimenti ammessi per le piccole (meno di 50 addetti e fatturato inferiore a 5 milioni di Ecu) ed al 10% per le medie (addetti compresi fra 50 e 150 e fatturato inferiore a 15 milioni di Ecu) degli investimenti realizzati.

L'impatto occupazionale teorico previsto era pari a 1.987 addetti.

La gestione della misura è stata affidata al Ministero dell'Industria (Direzione Generale Produzione Industriale).

Sono state presentate 740 domande e ne sono state accolte le prime 101 risultate ammissibili, secondo l'ordine cronologico della presentazione. Dato l'elevato livello di domanda lo stanziamento iniziale è stato aumentato di 2,843 miliardi di lire, rispetto alla previsione iniziale di 20 miliardi. Al 31/12/93 la misura poteva già ritenersi completata, dal momento che il livello di spesa complessiva attivabile dalle domande accolte aveva raggiunto i 166.863 milioni di lire, superando dunque le previsioni iniziali; alla stessa data tuttavia le liquidazioni rappresentavano soltanto il 55% circa dell'ammontare previsto. A consuntivo l'investimento, in seguito a rinunce e revoche, ammonta a 159.250 milioni. L'impatto occupazionale della misura, commisurato all'investimento effettuato, risultava di circa 2.145 unità.

Misura 1b: aiuti all'investimento in connessione ai prestiti CECA e BEI

La misura prevedeva un collegamento fra strumenti di aiuto e strumenti di prestito, offrendo alle PMI dell'area torinese (considerate tali quelle con non più di 250 addetti e fatturato inferiore a 20 milioni di Ecu) un contributo del 7,5%, a carico del FESR, sull'investimento effettuato usufruendo di prestiti CECA o finanziamenti BEI. La misura che prevedeva inizialmente un investimento di 60 miliardi di lire con un contributo FESR di 4,5 miliardi è stata successivamente riassetata fino a raggiungere un investimento complessivo di 106 miliardi con un contributo FESR di 7,95 miliardi.

Si ipotizzava un impatto occupazionale teorico pari a 1.383 addetti.

Sono pervenute 74 domande di cui 57 sono state giudicate ammissibili. Di queste tuttavia 11 non hanno avuto esito positivo: per rinuncia in 3 casi, per non attivazione del prestito da parte del beneficiario in 4 casi, per revoca in 4. Il livello della spesa al 30/6/95 era pari a 74,370 miliardi (70,2%) ed il livello delle liquidazioni pari a 5,327 (67%); l'occupazione teorica interessata risultava pari a circa 970 unità.

Misura 2: servizi di consulenza ed assistenza alle imprese

La misura si propone di incrementare e qualificare la domanda di consulenza ed assistenza da parte delle PMI e delle imprese artigiane. Essa prevedeva l'attivazione di 8 iniziative (su 8 proposte iniziali) per un costo complessivo di 9 miliardi di lire, aumentato successivamente a 12,844 miliardi. Per tutte le iniziative comprese in questa misura il contributo FESR ammontava al 30% del costo complessivo, essendo la restante parte del costo a carico di privati. Le stime occupazionali assegnavano a questa misura un impatto teorico valutabile in 1.462 addetti.

Di seguito si evidenziano nel dettaglio le singole iniziative.

La **BIC Piemonte Spa** (società mista con partecipazione di soggetti pubblici locali, associazioni imprenditoriali e aziende di credito) ha effettuato servizi di consulenza ed assistenza alle piccole e medie imprese consistenti in sviluppo ed analisi di mercato, check up aziendali a carattere strategico, organizzativo e finanziario, progetti di sviluppo aziendale, studi per trasferimento di tecnologie e studio di progetti di ricerca e sviluppo. Il progetto prevedeva che le imprese delle aree dell'obiettivo 2 potessero utilizzare tali servizi fino ad un ammontare complessivo di 4 miliardi beneficiando di un contributo FESR pari al 30% del costo sostenuto. A consuntivo (30/6/95) la spesa effettuata ammontava a soli 306 milioni, a fronte della quale è stato liquidato l'intero ammontare del contributo pubblico (30% del totale).

Il **Consorzio Artigianfidi**, consorzio di garanzia fidi promosso da Finpiemonte, con la partecipazione di Associazioni di categoria e Cooperative artigiane di garanzia, proponeva un progetto consistente in prestazioni di consulenza finanziaria alle imprese artigiane (sia nella provincia di Torino che nel Verbano-Cusio-Ossola) utilizzando una struttura di 6 persone, in parte formata da personale interno in parte da consulenti, che costituisse una 'direzione finanziaria (esterna)' delle imprese beneficiarie, utilizzabile dalle stesse a 'rotazione'. Inizialmente sono state individuate e sottoposte a check up finanziario 160 imprese: fra queste sono state quindi selezionate 25 aziende quali beneficiarie del progetto (tutte quelle per le quali vi era una carenza della funzione finanziaria ed al tempo stesso vi fossero le condizioni operative per svolgere gli interventi previsti (fra le quali la disponibilità del titolare). Al 31/12/94 la spesa effettuata ammontava a 597 milioni (88% del totale) ma non vi erano ancora state erogazioni del contributo.

Alla conclusione del programma (30/6/95) l'iniziativa era stata interamente completata e le erogazioni del contributo pubblico interamente effettuate (rispettivamente 675 e 202 milioni).

La società **Tecnation Spa**, (promossa da Fiat, Finpiemonte, Imi, San Paolo e Stet che offre servizi di consulenza, promozione e intermediazione nel campo delle tecnologie avanzate) prevedeva un intervento basato sull'offerta di servizi finalizzati alla realizzazione di interventi nel settore qualità e in programmi di innovazione, per un ammontare di 2,2 miliardi, per i quali le imprese clienti potevano beneficiare di un contributo FESR pari al 30% del costo del servizio. Al 30/6/95 il volume dell'investimento effettuato ammontava a 296 milioni (il 26% del totale) ed erano stati erogati 89 milioni di lire. Il **Centro Servizi Industrie s.r.l.**, società di consulenza aziendale dell'Unione Industriale di Torino, ha erogato alle PMI della provincia di Torino servizi di consulenza gratuiti nel campo sindacale e previdenziale, tributario, energia ed ambiente, sicurezza del lavoro, commercio estero, economico e legale, servizi quantificabili in 2,4 miliardi; a fronte di tale impegno era previsto un contributo del 30% sui fondi FESR. L'iniziativa, che è stata preceduta da una serie di incontri promozionali in diverse località della provincia di Torino, ha coinvolto 585 imprese nel 1991, 830 nel 1992 e 773 nel 1993. Al 31/12/94 il progetto era concluso, anche se le liquidazioni rappresentavano soltanto il 21% del totale. Al 30/6/95 anche le liquidazioni erano state interamente effettuate. Il volume di spesa attivato da queste iniziative è risultato a consuntivo superiore alle previsioni (2.964 milioni). La **CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato) – Assoc. provinciale di Torino**, ha presentato un progetto di informazione e consulenza in materia ambientale per il settore artigiano nell'ambito della provincia di Torino (per un costo complessivo di 148 milioni ed un contributo FESR. di 44, anche se a consuntivo l'iniziativa ha comportato una spesa complessiva superiore, pari a 180 milioni). L'iniziativa è consistita nella redazione stampa e diffusione del volume 'L'impresa artigiana e le normative dell'ambiente e del territorio', distribuito in oltre 34.000 copie ad imprese artigiane nell'area interessata dall'obiettivo 2 nella provincia di Torino, e nell'assunzione di 2 addetti per effettuare consulenze in campo ambientale presso le 11 sedi Cna al di fuori del capoluogo (nella provincia di Torino). Le iniziative erano già state interamente realizzate, ed il relativo contributo liquidato, al 31/12/94. Ancora la **CNA – Associazione Provinciale di Torino**, nel quadro della creazione di una struttura nazionale per l'erogazione di servizi di Eurosportello (rete di supporto alle PMI europee, in particolare per promuovere progetti di collaborazione fra imprese) prevedeva l'istituzione di 10 nodi della rete in Piemonte, nelle aree interessate dall'obiettivo 2 (provincia di Torino e Verbano-Cusio-Ossola). I costi del progetto, pari a 333 milioni (contributo FESR 100

milioni) si sono riferiti essenzialmente all'acquisto di apparecchiature informatiche e di telecomunicazione e alle spese di personale nelle diverse sedi. In particolare, nel corso del progetto sono stati presi contatti con 441 imprese, sono state trattate 339 richieste di cooperazione, da parte di 105 imprese, si sono procurati 41 contatti fra imprese dell'area e imprese estere. Il progetto è stato interamente realizzato (a consuntivo la spesa effettiva si è collocata ad un livello superiore, pari a 471 milioni) e l'ammontare del contributo liquidato.

La **Centro Servizi Vadò S.R.L.** (società mista, i cui soci sono Finpiemonte e Vadò Sviluppo, società privata nel campo immobiliare) ha realizzato un progetto del costo di lire 1.255 miliardi (finanziato al 30% attraverso il FESR) consistente nella realizzazione di parte delle infrastrutture (da cedere al Comune di Moncalieri) relative ad un centro servizi all'interno di un'area attrezzata già esistente e funzionante. Il progetto complessivo, all'interno del quale si colloca lo specifico progetto finanziato dal FESR si è sostanziato in un investimento globale di circa 30 miliardi di lire, con la realizzazione di un albergo (80 camere), un ristorante (fino a 200 persone), uno sportello bancario, un palazzo uffici (2.100 mq), un distributore di carburante con centro di assistenza per autoveicoli. Le opere del progetto FESR si limitavano alla predisposizione di aree verdi e parcheggi del complesso. L'iniziativa è stata completata ed il contributo completamente erogato.

Infine occorre ricordare che il progetto presentato dalla **Promark Spa**, consistente in servizi a sostegno dell'esportazione di prodotti delle PMI, pur essendo stato completato, non ha dato adito ad erogazione del relativo contributo dal momento che la società è stata nel frattempo sottoposta a liquidazione fallimentare.

Misura 3: potenziamento delle strutture finanziarie per l'accesso al credito da parte delle PMI e delle imprese artigiane

Con questa misura si intendeva facilitare l'accesso al credito delle PMI e delle imprese artigiane, attraverso la costituzione di appositi fondi garanzia. Il costo iniziale era previsto in 30 miliardi di lire, per il 70% a carico degli enti proponenti e per il 30% finanziato attraverso contributo FESR. Successivamente, sia per l'accresciuta disponibilità finanziaria della misura in oggetto sia per le possibilità di assorbimento delle strutture beneficiarie, il progetto è stato implementato fino a raggiungere un costo di 39,9 miliardi (contributo FESR pari a 11,981 miliardi). La misura è stata completata entro dicembre 1993 e a quella data erano già stati liquidati gli importi del contributo.

L'impatto occupazionale teorico relativo alla misura è valutabile in circa 9.000 addetti, fra nuova occupazione ed occupazione mantenuta.

In relazione a questa misura sono state presentate 4 domande, tutte approvate. Ogni iniziativa relativa a questa misura prevedeva la prestazione di garanzia da parte del Fondo fino al 50% dei prestiti erogati da istituti di credito convenzionati, anche se spesso la garanzia è stata inferiore a tale massimale; era inoltre previsto che il Fondo attivasse prestiti secondo un fattore moltiplicativo pari a 10, generalmente ad un tasso prossimo al prime rate.

Fidipiemonte (Consorzio di garanzia fidi promosso da Finpiemonte, con la partecipazione di istituti di credito e Associazioni di categoria) ha costituito un fondo di 16 miliardi (inizialmente 10 e successivamente aumentato di 6) per favorire l'accesso al credito di piccole e medie imprese nella provincia di Torino e nel Verbano-Cusio-Ossola. Alla conclusione del programma erano state effettuate 4.181 operazioni di garanzia per un totale di 139.500 milioni a cui corrispondono 446.300 milioni di finanziamenti.

Artigianfidi (Consorzio garanzia fidi promosso da Finpiemonte, con la partecipazione di Associazioni di categoria e Cooperative artigiane di garanzia) ha costituito un fondo di garanzia di 8,2 miliardi di lire (inizialmente 4 e successivamente implementato di 4,2), per agevolare l'accesso al credito delle imprese artigiane delle aree interessate dall'obiettivo 2 sia nella provincia di Torino che nel Verbano-Cusio-Ossola. Alla conclusione del programma le operazioni di garanzia cumulate ammontavano a 3.425 per un totale di 49.900 milioni a fronte di 153.000 milioni di finanziamento complessivo.

Unionfidi (consorzio garanzia fidi promosso dall'Unione Industriale di Torino, Collegio Costruttori edili, API, Associaz. Industriali del Canavese e Fiat Spa) ha costituito un Fondo di garanzia per favorire l'accesso al credito delle PMI dell'area torinese di oltre 14,6 miliardi (inizialmente 8,4 e successivamente aumentato). A conclusione del programma erano state effettuate 2.779 operazioni di garanzia per un totale di 91.100 miliardi di lire (e 343.900 milioni di finanziamento).

Confidi (consorzio garanzia fidi promosso dall'Associazione industriali della provincia di Novara, dall'Unione Industriale del Verbano-Cusio-Ossola e dalle locali Associazioni delle Piccole Industrie) ha costituito un fondo di garanzia di 1.000 milioni attivando finanziamenti per oltre 27.000 milioni (13.553 milioni di garanzie prestate) nei confronti di circa 40 imprese del Verbano-Cusio-Ossola (nei confronti di ogni impresa sono spesso state effettuate più operazioni di garanzia per un totale di 213), ad un tasso sovente inferiore al prime rate ABI.

d) Asse 4: Ambiente e siti industriali degradati

Gli interventi in questione si inquadrano nelle priorità di riconversione di zone che sono segnate da un'alta concentrazione di attività industriali. Oltre a una misura volta al recupero urbanistico di aree sedi di siti industriali degradati, aree con un interesse strategico nel contesto urbanistico e territoriale in cui si trovano, è compresa una misura per promuovere la realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti industriali nelle due aree.

Misura 1: sistemazione di siti industriali degradati

La misura è consistita nel cofinanziamento di interventi di recupero e sistemazione di siti industriali degradati. Sono stati individuati dalla Regione 4 progetti, 3 in provincia di Torino ed uno nel Verbano, tutti successivamente ammessi a finanziamento. La spesa complessiva ammissibile era di 22,5 miliardi (9, FESR; 7, Stato; 1 Regione; 5,5 enti locali). L'occupazione teorica prevista dalla misura è di 98 unità.

Dei progetti ammessi, 3 sono stati gestiti dalle amministrazioni comunali, che attraverso operazioni di negoziazione con i proprietari e esproprio, sono venuti in possesso delle aree e dei fabbricati sovrastanti e ne hanno progettato il recupero. Il quarto caso è stato gestito da una società mista.

- Nel Comune di Carignano dai fabbricati componenti un ex lanificio è stato ricavato un insieme di edifici di pubblica utilità (nuovo municipio, museo, sala polivalente, biblioteca, parcheggio, per un complesso di 11.000 mc pavimentati) ritenuto di grande valore architettonico.
- Il Comune di Ivrea sull'area dell'ex Montefibre ha realizzato infrastrutture collettive (contenitore per rassegne espositive, parcheggio, viabilità per 4.000 mc espositivi e 1.600 mc adibiti ad uffici ed alloggio del custode). Il complesso verrà gestito da una società privata, e verosimilmente potrà occupare 7-8 persone.
- Il Comune di Ciriè sull'ex Villa Remmert, complesso adibito a funzioni di rappresentanza divenuto di proprietà comunale, ha compiuto interventi di ristrutturazione che consentiranno la preparazione di una biblioteca e di locali adibiti ad uffici comunali, nonché di 4 garage, ad uso magazzino.
- Il quarto progetto riguarda una ex cartiera a Verbania, composta da più capannoni. L'area è stata acquisita da una società a partecipazione regionale (SAIA) che ha effettuato alcune opere di urbanizzazione, ha abbattuto alcuni capannoni, quindi ha venduto area e capannoni sovrastanti a lotti.

Due di questi interventi (Carignano e Ciriè) avranno soprattutto una valenza di riqualificazione urbana, essendo costituiti da strutture ed attrezzature collettive. Per gli altri due casi, l'impatto riguarderà il tessuto produttivo locale.

Tutti i progetti sono in corso di realizzazione. Al 30/6/1995 risulta realizzata integralmente la spesa complessiva prevista e risulta erogato pressoché integralmente il finanziamento pubblico concesso. L'occupazione teorica della misura, commisurata alla spesa realizzata, risulta pari a 98 unità. Non è ancora possibile determinare il contenuto di occupazione effettivo della misura.

Misura 2: impianti di trattamento rifiuti industriali

Oggetto della misura era la realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti industriali. I fondi FESR disponibili per questa misura erano 5,9 mld. che sono stati successivamente ridefiniti in 1,6 mld. £ (P.O. del giugno 1992) per la mancata individuazione di progetti ammissibili, con uno stanziamento pubblico complessivo di 3,4 mld. L'impatto della misura è costituito dall'impulso alla razionalizzazione dello smaltimento dei rifiuti industriali nella provincia di Torino.

È stato presentato da una società mista del settore (Barricalla spa: partecipata al 30% dalla Regione Piemonte) ed ammesso 1 solo intervento che prevede il cofinanziamento di un ampliamento di un grande impianto di interrimento controllato per lo smaltimento di rifiuti industriali. L'investimento ammissibile nel P.O. era di 5,3 mld. (FESR, 1,6 mld.; Regione 1,8 mld.; privati 1,9). L'occupazione teorica prevista era pari a 23 unità.

L'ampliamento in oggetto, quantificabile in 230.000 mc aggiuntivi è stato terminato nel maggio 1993 e viene già utilizzato.

Le liquidazioni regionali ammontano attualmente al totale del contributo pubblico stanziato. Il costo complessivo del progetto di ampliamento peraltro è risultato a consuntivo ben superiore di quanto preventivato: dai 5,3 miliardi previsti si è arrivati a 11,4 miliardi effettivi spesi. L'occupazione teorica della misura, commisurata alla spesa attualmente realizzata, risulterebbe pari a 49 unità.

e) Asse 5: Strutture di appoggio alle PMI

Obiettivo della misura era quello di contribuire ad un razionale uso del territorio, favorire la rilocalizzazione o la localizzazione di imprese artigiane o industriali, intervenire sulle condizioni per lo sviluppo della PMI e per lo sviluppo dell'occupazione. Consisteva in un'unica misura.

Misura 1: creazione e sviluppo di aree industriali attrezzate (AIA)

La misura consisteva nella concessione di contributi in conto capitale, fino al 100% dell'investimento a favore di Consorzi di Comuni, Comuni e Comunità montane, consorzi di imprese società miste, sia per l'acquisizione di terreni e per realizzare opere di urbanizzazione primaria volte a predisporre AIA, sia per infrastrutture per razionalizzare aree esistenti. L'impatto atteso era quello di una razionalizzazione di attività industriali o artigianali, ottenuta attraverso la rilocalizzazione sulle nuove AIA. La misura integra un esistente intervento regionale, e ne utilizza anche le procedure, (L.R. 9 del 25/2/80 "Interventi per il riequilibrio del sistema regionale industriale").

I fondi FESR disponibili per questa misura definiti inizialmente in 14,3 mld., non hanno subito variazioni; peraltro è lievemente diminuito il contributo regionale, mentre è stato fortemente diminuito il contributo previsto a carico di privati. L'occupazione teorica prevista era pari a 178 unità interessate.

Sono stati presentati 24 progetti, ma ne sono stati ammessi a contributo 21. Il costo dei progetti ammessi ammonta a 40,8 miliardi (14,3 FESR, 11 Stato, 7 Regione, 6,7 enti locali, 1,7 privati). Nel Verbano-Cusio-Ossola sono previste 6 aree, per 12,3 miliardi di costo previsto; le altre 15 aree si trovano in provincia di Torino.

Successivamente si sono avute 2 rinunce. Dei rimanenti 19 progetti ne risultavano conclusi 7 alla fine del 1994; per alcuni si sono registrati forti ritardi nell'inizio dei lavori, che possono anche precluderne la fruizione del contributo comunitario. Complessivamente risulta effettuato il 90% del costo previsto, ed erogato l'83% del contributo pubblico. L'occupazione teorica della misura, commisurata alla spesa attualmente realizzata, risulterebbe pari a 97 unità interessate.

Le aree sono state lottizzate e in parte vendute ad imprese industriali e artigianali. Sono risultate utilizzate da 296 imprese, che interessano 3.700 addetti. Alcune sono nuove iniziative, altre sono iniziative di rilocalizzazione. I lotti ceduti (781.795 mq. su un totale di 1.174.869 disponibili) sono stati venduti per 33,2 miliardi.

La valutazione del programma

Il Programma ha comportato un investimento complessivo nelle aree interessate, per il periodo in oggetto, pari a 460 miliardi di lire, attivati grazie ai 132 miliardi provenienti dai tre partner: 66 miliardi di fonte comunitaria, 46 miliardi dallo Stato, 19 miliardi dalla Regione. La restante parte degli investimenti, pari a 328 miliardi, è stata coperta da privati o, per 23 miliardi, dagli enti locali. L'investimento previsto era superiore, 555 miliardi, di cui 171 a carico dei tre partner pubblici. La realizzazione è stata a consuntivo pari all'83%, con un livello di utilizzazione dei fondi comunitari pari al 76% di quelli disponibili.

3.1. Una valutazione di sintesi

Al fine di permettere una prima valutazione degli interventi svolti con il programma, che possa al tempo stesso fornire alcune indicazioni operative per la seconda fase del programma, è stata costruita una griglia di indicatori che guardano sotto diversi profili alla realizzazione degli interventi e al loro impatto economico. Gli indicatori sono stati calcolati in riferimento alle singole misure.

Un primo indicatore, denominato **assestamento**, è costituito dal rapporto fra l'investimento risultante dall'ultimo programma operativo definito (giugno 1993) e l'investimento risultante nella prima definizione del programma operativo (luglio 1990). L'indicatore mostra il diverso grado di priorità e di attenzione mostrato dagli organismi che hanno gestito il programma nei confronti dei diversi interventi e/o l'attenzione data dai potenziali beneficiari alle diverse utilizzazioni dei fondi disponibili. Valori alti dell'indicatore per un'azione mostrano che l'azione si è via via

imposta all'attenzione sia dei potenziali beneficiari che degli enti di governo del programma. Per contro valori bassi, suggeriscono un progressivo abbandono, le cui cause richiedono attenta valutazione qualora si volesse riproporre l'azione per la fase futura (tab. 5).

Abbiamo poi un gruppo di indicatori chiamati **moltiplicatori**. Essi concernono una delle principali caratteristiche/obiettivo dell'intero programma e cioè la capacità della spesa erogata dall'Unione Europea di attivare spesa nazionale, sia privata che pubblica. I due indicatori sono relativi ai singoli progetti. Da soli non sono sufficienti ad assicurare che la spesa dell'Unione non si sia sostituita semplicemente ad una spesa nazionale di pari entità, che è stata destinata ad altro scopo. Nondimeno essi hanno un contenuto significativo: non vi può essere comunque addizionalità della spesa nazionale se le singole azioni non mostrano la capacità di mobilitare attorno al finanziamento dell'Unione iniziative pubbliche e private locali. L'indicatore **moltiplicatore 1** è dato dal rapporto fra l'investimento complessivo per le azioni e gli stanziamenti dell'Unione; il **moltiplicatore 2**, di dimensioni necessariamente minori, è dato invece dal rapporto fra l'investimento complessivo e la spesa pubblica (tab. 6).

Tabella 5. Indicatore di assestamento (P.O. finale/P.O. iniziale) (valori in percentuale)

Assi e misure	Investimento	Fesr	Stato	Regione	Enti loc.	Privati
<i>Innovazione</i>	97,4	97,4	100,0	72,2	0,0	123,5
Centri formaz.	20,8	20,8	6,2	86,7	0,0	0,0
Parchi tecnol.	310,0	310,0	340,2	0,0	0,0	457,4
<i>Turismo</i>	225,4	106,5	41,1	627,6	253,1	375,3
Infrastrutture	69,1	46,7	30,3	612,2	293,9	0,0
Aiuto invest.	413,5	212,3	59,6	505,4	0,0	621,6
Promozione	94,9	94,6	22,7	2000,0	0,0	0,0
<i>PMI</i>	133,9	139,1	114,2	0,0	0,0	134,8
Aiuto investim.	114,2	114,2	114,2	0,0	0,0	114,2
Prest. CECA-BEI	176,7	176,7	0,0	0,0	0,0	176,7
Consulenza	142,7	142,7	0,0	0,0	0,0	142,7
Garanzia fidi	133,1	133,1	0,0	0,0	0,0	133,1
<i>Ambiente</i>	55,9	85,3	33,7	215,4	127,5	17,6
Siti industriali	103,7	138,3	100,0	100,0	137,1	0,0
Imp. smaltimento	18,9	26,9	0,0	600,0	0,0	24,8
<i>Sostegno att. econ.</i>	85,7	100,0	100,0	86,5	134,4	19,1
Aree attrezzate	85,7	100,0	100,0	86,5	134,4	19,1
<i>Assistenza tecn.</i>	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Totale P.O. FESR	128,5	108,7	73,0	169,3	152,5	148,4

Fonte: elaborazione su dati tabb. 1 e 2

Tabella 6. Moltiplicatore del FESR e moltiplicatore pubblico (dati in milioni di lire)

Assi e misure	Investimento previsto	Contrib. FESR	Moltiplicatore1	Contrib. pubblico totale	Moltiplicatore2
<i>Innovazione</i>	41.375	16.550	2,5	34.400	1,2
Centri formaz.	6.500	2.600	2,5	6.500	1,0
Parchi tecnol.	34.875	13.950	2,5	27.900	1,3
<i>Turismo</i>	133.715	15.554	8,6	44.517	3,0
Infrastrutture	19.615	3.923	5,0	19.615	1,0
Aiuto invest.	110.000	10.401	10,6	20.802	5,3
Promozione	4.100	1.230	3,3	4.100	1,0
<i>PMI</i>	311.067	29.495	10,5	46.627	6,7
Aiuto investim.	152.286	5.711	26,7	22.843	6,7
Prest. CECA-BEI	106.000	7.950	13,3	7.950	13,3
Consulenza	12.844	3.853	3,3	3.853	3,3
Garanzia fidi	39.937	11.981	3,3	11.981	3,3
<i>Ambiente</i>	27.770	10.578	2,6	25.860	1,1
Siti industriali	22.470	8.988	2,5	22.470	1,0
Imp. smaltimento	5.300	1.590	3,3	3.390	1,6
<i>Sostegno att. econ.</i>	40.860	14.300	2,9	39.114	1,0
Aree attrezzate	40.860	14.300	2,9	39.114	1,0
<i>Assistenza tecn.</i>	600	300	2,0	600	1,0
Totale P.O. FESR	555.387	86.777	6,4	191.118	2,9

Il quarto indicatore, **occupazione**, fornisce l'informazione chiave circa la realizzazione della finalità principale del progetto: appunto il sostegno all'occupazione. Poiché il progetto mira ad alleviare i problemi occupazionali delle aree di intervento: l'impatto economico dovrebbe essere misurato a partire dai posti di lavoro creati o mantenuti nell'area. Come è facile intuire la misurazione di questo effetto dà origine a problemi quasi insolubili, dato che occorre individuare gli effetti occupazionali al netto di quelli che si sarebbero comunque verificati anche in assenza di programma. Inoltre, gli effetti occupazionali vanno apprezzati su una dimensione temporale piuttosto ampia e comunque superiore a quella entro la quale si è realizzato il progetto. In effetti, è ben possibile che ci sia una relazione di scambio fra posti di lavoro creati nell'immediato e posti a più lenta creazione, ma con natura più duratura. In considerazione di queste difficoltà di tipo informativo e circa l'interpretazione corretta delle informazioni, appare opportuno il suggerimento, dato dall'Unione e qui seguito, di utilizzare per il calcolo dei posti di lavoro i coefficienti predisposti dall'Unione stessa da applicare agli ammontari di spesa realizzati per le varie azioni (tab. 7).

Tabella 7. Impatto occupazionale stimato

Assi e misure	Investimento realizzato	Occupazione interessata	Occup. interess./ occup. prevista
<i>Innovazione</i>	27.086	118	65,5
Centri formaz.	2.865	12	44,1
Parchi tecnol.	24.222	105	69,5
<i>Turismo</i>	67.264	626	44,5
Infrastrutture	15.220	66	77,6
Aiuto invest.	47.814	567	43,5
Promozione	4.229	18	103,1
<i>PMI</i>	279.567	12.669	91,9
Aiuto investim.	159.251	2.077	104,5
Prest. CECA-BEI	74.370	970	70,2
Consulenza	6.147	700	47,9
Garanzia fidi	39.800	8.922	99,7
<i>Ambiente</i>	36.170	156	128,9
Siti industriali	24.799	107	109,2
Imp. smaltimento	11.371	49	214,5
<i>Sostegno att. econ.</i>	49.389	215	120,8
Aree attrezzate	49.389	215	120,8
<i>Assistenza tecn.</i>	599	3	99,8
Totale P.O. FESR	460.075	13.788	88,0

Fonte: elaborazione su dati vari

Abbiamo poi due indicatori che si riferiscono all'interesse sollevato presso gli operatori pubblici e privati dal programma europeo e alla serietà delle intenzioni con cui le stesse domande sono state presentate.

Il primo indicatore di questo gruppo, che abbiamo denominato **code**, è espresso dal rapporto fra il numero delle domande presentate o proposte e quelle ammesse. Esso permette non solo una valutazione del passato, ma fornisce anche utili indicazioni per la prosecuzione del programma. In effetti, a parità di altre condizioni, per un valore più elevato risulta maggiore l'interesse sollevato ma anche maggiore il grado di insoddisfazione delle richieste cui potrebbe essere dato esito positivo nella fase successiva del programma. Il secondo indicatore, **cadute**, è espresso dal rapporto fra domande cadute (o sospese e di incerta realizzazione) e domande ammesse. Può essere interpretato sia soggettivamente, cioè in uno scarso impegno reale nella presentazione delle domande, sia in senso oggettivo: cioè le azioni possedevano caratteristiche tali da provocare l'abbandono successivo delle iniziative (tab. 8).

Tabella 8. Indicatori di code e cadute

Assi e misure	Numero domande				Rapporti	
	present. A	ammesse B	realizz. C	cadute D	code A/B (%)	cadute D/B (%)
<i>Innovazione</i>	5	5	2	3	100,0	60,0
Centri formaz. (*)	2	2	1	1	100,0	50,0
Parchi tecnol.	3	3	1	2	100,0	66,7
<i>Turismo</i>	1.139	453	318	135	251,4	29,8
Infrastrutture	445	145	101	44	306,9	29,7
Aiuto invest.	631	245	154	91	257,6	37,1
Promozione (*)	63	63	62	1	100,0	1,6
<i>PMI</i>	826	171	159	12	483,0	7,0
Aiuto investim.	740	101	101	0	732,7	0,0
Prest. CECA-BEI	74	57	46	11	129,8	19,3
Consulenza	8	8	7	1	100,0	12,5
Garanzia fidi	4	4	4	0	100,0	0,0
<i>Ambiente</i>	5	5	5	0	100,0	0,0
Siti industriali (*)	4	4	4	0	100,0	0,0
Imp. smaltimento	1	1	1	0	100,0	0,0
<i>Sostegno att. econ.</i>	24	21	19	2	114,3	9,5
Aree attrezzate (*)	24	21	19	2	114,3	9,5
Totale P.O. FESR	1.999	655	503	152	305,2	23,2

(*) Individuate dalla Regione

Fonte: Regione Piemonte – Ass. Industria

“Regolamento CEE 2052/88 – Progr. Operativo 2 – FESR n. 89.05.09.002 – Relazione finale”, settembre 1995

Vengono poi forniti due indicatori relativi ai tempi di realizzazione degli investimenti. Il primo, **velocità 1**, è dato dal rapporto fra l'investimento realizzato fino al 31 dicembre 1992, e l'investimento complessivo previsto. Il secondo, **velocità 2**, è dato dal rapporto fra l'investimento realizzato fino all'anno successivo e cioè al 31 dicembre 1993 e, sempre, l'investimento complessivo. I due indicatori hanno valore sia considerati individualmente, sia e soprattutto se considerati congiuntamente: la variazione del loro valore indica infatti l'accelerazione nei tempi di realizzazione della spesa (tab. 9).

L'ultimo indicatore, **liquidazione**, è rappresentato dal rapporto fra l'investimento pubblico liquidato al 31/12/95 e il totale dell'investimento pubblico previsto (tab. 10).

Tabella 9. Indicatori di realizzazione della spesa

Assi e misure	Investimento previsto	Investimento realizzato al			Percentuale di realizz.		
		31/12/92	31/12/93	30/06/95	31/12/92	31/12/93	30/06/95
<i>Innovazione</i>	41.375	192	5.419	27.086	0,5	13,1	65,5
Centri formaz.	6.500	192	1.701	2.865	3,0	26,2	44,1
Parchi tecnol.	34.875	0	3.718	24.222	0,0	10,7	69,5
<i>Turismo</i>	133.715	31.237	46.256	67.264	23,4	34,6	50,3
Infrastrutture	19.615	5.467	11.408	15.220	27,9	58,2	77,6
Aiuto invest.	110.000	21.670	30.572	47.814	19,7	27,8	43,5
Promozione	4.100	4.100	4.276	4.229	100,0	104,3	103,1
<i>PMI</i>	311.067	n.d.	282.131	279.567	0,0	90,7	89,9
Aiuto investim.	152.286	n.d.	166.863	159.250	0,0	109,6	104,6
Prest. CECA-BEI	106.000	58.430	68.728	74.370	55,1	64,8	70,2
Consulenza	12.844	3.388	6.726	6.147	26,4	52,4	47,9
Garanzia fidi	39.937	39.770	39.814	39.800	99,6	99,7	99,7
<i>Ambiente</i>	27.770	6.998	21.729	36.170	25,2	78,2	130,2
Siti industriali	22.470	1.910	11.429	24.799	8,5	50,9	110,4
Imp. smaltimento	5.300	5.088	10.300	11.371	96,0	194,3	214,5
<i>Sostegno at. econ.</i>	40.860	3.800	22.330	49.389	9,3	54,7	120,9
Aree attrezzate	40.860	3.800	22.330	49.389	9,3	54,7	120,9
<i>Assistenza tecn.</i>	600	571	599	599	95,2	99,8	99,8
Totale P.O. FESR	555.387	n.d.	378.464	460.075	0,0	68,1	82,8

Fonte: Relazioni intermedie di attuazione P.O. e Relazione finale

Tabella 10. Indicatore di velocità delle liquidazioni

Assi e misure	Contributo pubblico disponibile	Liquidazioni	Liquidazioni/	Liquidazioni	Liquidazioni/
		al 31/12/93 pubb.	Contributo pubb.	al 30/6/95	Contributo
<i>Innovazione</i>	34.400	22.196	64,5	22.196	64,5
Centri formaz.	6.500	2.865	44,1	2.865	44,1
Parchi tecnol.	27.900	19.332	69,3	19.332	69,3
<i>Turismo</i>	36.671	20.419	55,7	20.419	55,7
Infrastrutture	11.769	7.590	64,5	7.590	64,5
Aiuto invest.	20.802	8.600	41,3	8.600	41,3
Promozione	4.100	4.229	103,1	4.229	103,1
<i>PMI</i>	46.627	41.713	89,5	41.431	88,9
Aiuto investim.	22.843	22.843	100,0	22.561	98,8
Prest. CECA-BEI	7.950	5.327	67,0	5.327	67,0
Consulenza	3.853	1.624	42,1	1.624	42,1
Garanzia fidi	11.981	11.920	99,5	11.920	99,5
<i>Ambiente</i>	20.378	20.175	99,0	20.175	99,0
Siti industriali	16.988	16.785	98,8	16.785	98,8
Imp. smaltimento	3.390	3.390	100,0	3.390	100,0
<i>Sostegno att. econ.</i>	32.393	26.788	82,7	26.788	82,7
Aree attrezzate	32.393	26.788	82,7	26.788	82,7
<i>Assistenza tecn.</i>	600	599	99,9	599	99,9
Totale P.O. FESR	171.069	131.890	77,1	131.608	76,9

Fonte: Regione Piemonte – Ass. Industria

“Regolamento CEE 2052/88 – Progr. Operativo 2 – FESR n. 89.05.09.002 – Relazione finale”, settembre 1995

L'insieme dei valori degli indicatori, calcolati in riferimento alle singole misure, è riportato nel seguente quadro riassuntivo (tab. 11). In essa sono riportati, per ogni indicatore, dei segni che esprimono un giudizio sintetico che aiuta l'interpretazione dei valori. Specificamente: •• indica un valore molto insoddisfacente, cioè nettamente inferiore (di più del 50%) alla media; • indica un valore sempre insoddisfacente, cioè al di sotto della media, ma in misura inferiore. (meno del 50%) al precedente; Δ indica un valore soddisfacente (superiore entro il limite del 100% al valore medio); ΔΔ un valore molto soddisfacente (più del 100% della media).

Malgrado il valore esplorativo dei singoli indicatori, il loro assieme permette una valutazione abbastanza coerente dei diversi assi.

Innanzitutto, i valori più elevati sono fatti registrare per l'asse relativo al potenziamento e sviluppo delle piccole e medie imprese. Non solo per il rilevante peso occupazionale: i posti di lavoro interessati sono più del 90% del totale, ma anche in considerazione di svariati altri elementi. Innanzitutto, il moltiplicatore rispetto alla spesa pubblica è elevato; in aggiunta gli indicatori relativi alla velocità di esecuzione del programma sono nel complesso soddisfacenti. I valori bassi segnalati dai due indicatori – code e cadute – che esprimono l'interesse sollevato dalle misure comprese in questo asse vanno presi in questo caso con cautela. Specificamente, poiché sono calcolati come rapporti, essi trascurano inevitabilmente un elemento essenziale di interesse verso queste misure e cioè l'elevato numero di domande presentate; che poi ne siano cadute alcune, o che non ci sia un sostanzioso divario fra quelle presentate e quelle ammesse, non toglie nulla all'interesse delle misure stesse. Del resto, non possono esistere sorprese al riguardo; poiché tre misure su quattro sono aiuti finanziari agli investimenti, non sorprende che vi sia un numero elevato di imprese che ne fanno richiesta, disponendo già di progetti da finanziare. Data la natura di queste misure, i valori dei moltiplicatori e dell'indicatore occupazionale sono necessariamente elevati. Certamente, sarà necessaria una verifica successiva per controllare il mantenimento delle promesse indicate dai valori di questi indicatori.

Cautela è necessaria per l'interpretazione del primo asse, che comprende le misure di sostegno all'innovazione. Per i centri di formazione tutti gli indicatori calcolati hanno segno fortemente negativo: scarso interesse, scarsissime realizzazioni, scarsi valori dei moltiplicatori e scarso impatto occupazionale.

Valori simili si riscontrano per i parchi tecnologici; in questo caso il numero ridottissimo dei progetti – 2 – suggerisce di non avventurarsi in considerazioni troppo generali.

Tabella 11A. Quadro riassuntivo degli indicatori utilizzati: valori

Assi e misure	Assestamento	Moltiplicatore	Moltiplicatore	Occupazione	Code	Cadute	Velocità 1	Velocità 2	Tempo di realizzazione	Liquidazioni	Liquidazioni finali	Residuo finale Fesr
<i>Innovazione</i>												
Centri formaz.	20,8	2,5	1,0	12	1,0	0,5	2,8	24,9	44,1	32,5	44,1	55,9
Parchi tecnol.	310,0	2,5	1,3	105	1,0	0,7	0,0	10,7	69,5	9,4	69,3	30,7
<i>Turismo</i>												
Infrastrutture	69,1	5,0	1,0	66	3,1	0,4	20,1	41,9	77,6	55,8	64,5	35,5
Aiuto invest.	413,5	10,5	5,3	567	2,6	0,4	19,7	26,7	43,5	26,5	41,3	58,7
Promozione	94,9	3,3	1,0	18	1,0	0,0	95,9	100,0	103,2	100,0	103,2	-
<i>PMI</i>												
Aiuto investim.	114,2	26,7	6,7	2.077	9,7	0,0	n.d	100,0	104,6	54,9	98,8	1,2
Prest. CECA-BEI	176,7	13,3	13,3	970	1,3	0,2	54,3	63,9	70,2	59,0	67,0	33,0
Consulenza	142,7	3,3	3,3	700	1,0	0,1	26,4	52,4	47,9	21,2	42,1	57,9
Garanzia fidi	133,1	3,3	3,3	8.922	1,0	0,0	100,0	100,0	99,7	99,5	99,5	0,5
<i>Ambiente</i>												
Siti industriali	103,7	2,6	1,0	107	1,0	0,0	8,5	50,9	110,4	48,5	98,8	1,2
Imp. smaltimento	18,9	3,3	1,6	49	1,0	0,0	96,0	100,0	214,5	60,0	100,0	-
<i>Sostegno att. econ.</i>												
Aree attrezzate	85,7	2,9	1,1	215	1,1	0,1	9,3	54,7	120,9	45,5	82,7	17,3
Totale P.O. FESR	128,4	6,5	2,9	13.788	3,1	0,2	39,5	64,8	82,8	44,9	76,9	23,1

Assestamento = investimento programma al 7,90 / investimento al 6,93 in %

Moltiplicatore 1 = investimento complessivo / stanziamenti FESR

Moltiplicatore 2 = investimento complessivo / investimento pubblico

Occupazione = numero occupati interessati

Code = domande presentate / ammesse

Cadute = domande cadute / ammesse

Velocità 1 = investimento realizzato al 12,92 / investimento previsto P.O. finale

Velocità 2 = investimento realizzato al 12,93 / investimento complessivo

Tasso di realizzaz. = investimento realizzato / investimento previsto P.O. finale

Liquidazioni = investimento pubblico liquidato al 12,93 / totale investimento pubblico

Residuo FESR = contributi FESR non utilizzati in % sui contributi disponibili

Segue: Tabella 11b. Quadro riassuntivo degli indicatori utilizzati: valori comparati

Assi e misure	Assestamento	Moltiplicatore	Moltiplicatore	Occupazione	Code	Cadute	Velocità 1	Velocità 2	Tempo di realizzazione	Liquidazioni	Liquidazioni finali	Residuo finale Fesr
<i>Innovazione</i>												
Centri formaz.	••	••	••	12	••	••	••	••	•	•	•	••
Parchi tecnol.	ΔΔ	••	••	105	••	••	••	••	•	••	Δ	•
<i>Turismo</i>												
Infrastrutture	•	•	••	66	Δ	••	•	•	•	Δ	Δ	•
Aiuto investim.	ΔΔ	Δ	Δ	567	Δ	••	•	••	•	•	•	••
Promozione	•	••	••	18	•	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ
<i>PMI</i>												
Aiuto investim.	•	ΔΔ	ΔΔ	2.077	ΔΔ	ΔΔ		ΔΔ	ΔΔ	Δ	ΔΔ	ΔΔ
Prestiti CECA-BEI	Δ	ΔΔ	ΔΔ	970	••	•	ΔΔ	Δ	•	Δ	Δ	•
Consulenza	Δ	•	Δ	700	••	•	•	•	•	•	•	••
Garanzia fidi	Δ	•	Δ	8.922	••	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ
<i>Ambiente</i>												
Siti Industriali	•	••	••	107	••	ΔΔ	••	•	ΔΔ	Δ	ΔΔ	ΔΔ
Imp. smaltimento	••	•	•	49	••	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	ΔΔ	Δ	ΔΔ	ΔΔ
<i>Sostegno att. econ.</i>												
Aree attrezzate	•	••	••	215	•	•	••	•	ΔΔ	Δ	ΔΔ	Δ
Totale P.O. FESR				13.788								

Assestamento = investimento programma al 7,90 / investimento al 6,93 in %

Moltiplicatore 1 = investimento complessivo / stanziamenti FESR

Moltiplicatore 2 = investimento complessivo / investimento pubblico

Occupazione = numero occupati interessati

Code = domande presentate / ammesse

Cadute = domande cadute / ammesse

Velocità 1 = investimento realizzato al 12,92 / investimento previsto P.O. finale

Velocità 2 = investimento realizzato al 12,93 / investimento complessivo

Tasso di realizzaz. = investimento realizzato / investimento previsto P.O. finale

Liquidazioni = investimento pubblico liquidato al 12,93 / totale investimento pubblico

Residuo FESR = contributi FESR non utilizzati in % sui contributi disponibili

• = valore inferiore al 50% della media

•• = valore inferiore a ••• a media, ma superiore al 50% della media

Δ = valore superiore alla media (entro il 100% della media)

ΔΔ = valore superiore alla media (oltre il 100% della media)

Un giudizio complessivo misto si suggerisce per l'asse relativo al turismo. Delle tre misure ivi comprese, una – gli aiuti all'investimento delle imprese private – assume valori generalmente positivi, soprattutto per gli effetti occupazionali, per l'interesse dimostrato e per i valori dei moltiplicatori. Vi è chiaramente uno stretto parallelismo fra questa misura e gli aiuti finanziari all'investimento delle piccole e medie imprese. Più insoddisfacente si rivela invece il confronto, fra le due misure, per quanto concerne per gli indicatori di realizzazione: le sovvenzioni alle imprese turistiche appaiono più lente delle altre. Le altre due misure comprese nel campo turistico presentano un quadro con frequenti chiari e scuri. Gli aiuti all'investimento in infrastrutture manifestano le tipiche debolezze dei programmi di investimento pubblico, collegate alla lentezza dei tempi di realizzazione. Gli aiuti alla promozione hanno bassi valori dei moltiplicatori e dell'effetto occupazionale, compensati però da tempi di realizzazione fra i più elevati.

Per quanto concerne le misure ricomprese nell'asse dell'ambiente, sono da sottolineare valori insoddisfacenti per l'azione connessa al ripristino dei siti industriali degradati: poco interesse, scarsi effetti moltiplicativi, poco apprezzabili effetti occupazionali, tempi di realizzazione lunghi. I valori degli indicatori riguardanti l'altra azione – costruzione di impianti di smaltimento – sono integralmente condizionati dal fatto che è stato realizzato un solo progetto. Non stupisce che i valori relativi all'interesse sollevato siano bassi, come pure quello dell'effetto occupazionale. Per contro, l'unico progetto in essere è stato realizzato in tempi rapidi.

Anche per l'ultimo asse – sostegno alle attività economiche – i valori calcolati per gli indicatori rivelano una situazione problematica, connessa soprattutto ai tempi di realizzazione e non tanto all'interesse suscitato, che è stato piuttosto ampio. Ovviamente, si tratta della misura che forse richiede i tempi più lunghi per un'adeguata valutazione. Il successo non dipende solo dalla realizzazione e dallo sviluppo delle aree attrezzate, ma soprattutto dalle localizzazioni e rilocalizzazioni che esse suscitano e dalla validità successiva delle iniziative delle imprese interessate.

3.2. La distribuzione territoriale

Nel precedente paragrafo del lavoro sono stati esposti i risultati del procedimento di valutazione comparativa delle Misure in cui si è articolata la I^a fase del Piano operativo FESR ex-regolamento Cee 2052/88 in termini di grado e tempistica di realizzazione, quali risultano dalle schede di verifica con le quali l'Assessorato all'Industria della Regione Piemonte ha monitorato lo stato di avanzamento dei lavori.

Nel presente paragrafo, utilizzando le informazioni analitiche contenute nelle schede di verifica citate, saranno esposti i risultati dell'esame della distribuzione a scala territoriale degli interventi promossi dal FESR all'interno delle due macro-aree interessate (provincia di Torino e Verbano-Cusio-Ossola).

Come partizione territoriale di riferimento è stata scelta la Sezione Circostrizionale per l'Impiego, sia per la sua rilevanza istituzionale ai fini di uno degli obiettivi fondamentali del FESR, cioè il sostegno occupazionale, sia per la disponibilità, a tale scala, di indicatori sull'evoluzione del mercato del lavoro che possono consentire un confronto tra intensità di intervento FESR ed evoluzione occupazionale.

In quest'ottica sono stati esclusi dalle elaborazioni gli interventi relativi ai Fondi di Garanzia Fidi ed alle Consulenze, per i quali, in virtù della loro specificità operativa, non è stata possibile una ricostruzione analitica della distribuzione territoriale dei loro benefici.

Poiché l'obiettivo di questa elaborazione non è tanto la valutazione delle singole misure quanto quella della loro distribuzione e del loro impatto territoriale, si è ritenuta opportuna, anche per comodità espositiva, un'aggregazione delle diverse misure in tre campi tematici:

- Infrastrutture che comprende le misure 1.1 e 1.2 relative ai Centri di formazione e al Parco tecnologico, le misure 4.1 e 4.2 relative al Recupero di siti industriali dismessi ed alla Realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti industriali e la misura 5.1 relativa alla creazione di Aree Industriali Attrezzate;
- Turismo che comprende la misura 2.1 relativa alla Realizzazione di Infrastrutture Turistiche, quella 2.2 relativa ad interventi per l'Ammodernamento delle strutture ricettive e quella 2.3 relativa ad Interventi di promozione turistica;
- Piccola impresa che comprende le misure 3.1a e 3.1b relative agli aiuti all'investimento delle piccole e medie imprese industriali.

Nel complesso, tenendo conto dei limiti e dell'articolazione citati, si dà atto (tab. 12) di 363 miliardi di investimenti previsti, dei quali il 63,5% attiene alla piccola impresa, di circa 110 miliardi di contributi approvati, dei quali il 62% per interventi infrastrutturali, di 335 miliardi di investimenti realizzati a metà del 1994, per il 68% dalla piccola impresa e di 67 miliardi di contributi liquidati alla stessa data.

L'esame di alcuni parametri significativi conferma la natura prevalentemente pubblica delle realizzazioni infrastrutturali con un rapporto contributi su investimenti del 78% a fronte del 31,7% in campo turistico e dell'11,7% nella piccola impresa e di una media complessiva del 30%.

Tabella 12. Quadro riepilogativo degli interventi FESR per campi di intervento (miliardi di lire)

	Infrastrutture	Turismo	Piccola impresa	Totale
Investimenti previsti	86,2 (23,7)	46,3 (12,7)	230,8 (63,5)	363,4 (100,0)
Contributi concessi	67,8 (61,9)	14,7 (13,4)	27,1 (24,7)	109,6 (100,0)
Spesa effettuata	69,4 (19,0)	42,3 (12,6)	228,0 (68,1)	334,8 (100,0)
Liquidazioni	26,9 (40,0)	13,8 (20,6)	26,4 (39,3)	67,1 (100,0)
Parametri %				
Contributi/investim.	78,7	31,7	11,7	30,1
Spese/investimenti	74,7	91,4	98,7	92,1
Liquidazioni/contributi	39,7	93,9	97,0	61,1

Si può inoltre vedere come alla maggior caratterizzazione pubblica corrisponda una minor capacità di erogazione dei contributi: il rapporto liquidazioni su contributi, pari mediamente al 60%, è infatti assai soddisfacente nel turismo e nella piccola impresa ma molto ridotto nelle infrastrutture, con molta probabilità anche in funzione della loro intrinseca complessità di realizzazione.

In effetti a fronte di un'apprezzabile capacità di realizzazione, al di là degli scivolamenti temporali, pari mediamente al 92%, in campo infrastrutturale il rapporto spesa su investimenti previsti si assesta al 75%, valore comunque superiore a quello specifico della capacità di spesa (erogazioni), indicandosi forse in tal modo qualche problema di gestione delle procedure finanziarie.

In sintesi, al di là delle differenze segnalate, si può comunque ritenere che le iniziative avviate hanno manifestato una soddisfacente capacità di realizzazione. Il problema degli eventuali scostamenti tra preventivi e consuntivi dei piani operativi FESR sembra dunque da affrontarsi nella fase di predisposizione e selezione ex-ante delle iniziative: per aumentare il livello globale di realizzazione sembrerebbe dunque opportuno un maggior impegno delle varie parti attive in ambito FESR per una migliore preparazione e scelta dei progetti, finalizzata ad aumentarne il grado di garanzia di avvio.

Passando a considerare la distribuzione degli interventi FESR a scala provinciale si può vedere (tabb. 13-16) come la provincia di Torino abbia assommato il 78,5% degli investimenti previsti e il 69,5% dei contributi pubblici approvati a fronte dell'80,5% degli investimenti realizzati e del 77% dei contributi liquidati: in essa sembra dunque registrarsi una maggiore capacità di realizzazione e di erogazione dei contributi pubblici.

Tabella 13. Distribuzione territoriale degli investimenti previsti dal FESR

	Infrastrutture		Turismo		Piccola impresa		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Provincia di Torino	55,7	64,6	27,7	59,8	201,8	87,4	285,2	78,5
Verbano-Cusio-Ossola	30,5	35,4	18,6	40,2	29,0	12,6	78,2	21,5
Totale	86,2	100,0	46,3	100,0	230,8	100,0	363,4	100,0

Tabella 14. Distribuzione territoriale dei contributi concessi dal FESR

	Infrastrutture		Turismo		Piccola impresa		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Provincia di Torino	43,6	64,3	8,8	60,0	23,8	87,8	76,2	69,5
Verbano-Cusio-Ossola	24,2	35,7	5,9	40,0	3,3	12,2	33,4	30,5
Totale	67,8	100,0	14,7	100,0	27,1	100,0	109,6	100,0

Tabella 15. Distribuzione territoriale degli investimenti realizzati con il FESR

	Infrastrutture		Turismo		Piccola impresa		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Provincia di Torino	44,7	69,3	25,1	59,3	199,8	87,4	269,6	80,5
Verbano-Cusio-Ossola	19,7	30,7	17,2	40,7	28,2	12,6	65,2	19,5
Totale	64,4	100,0	42,3	100,0	228,0	100,0	334,8	100,0

Tabella 16. Distribuzione territoriale delle liquidazioni erogate

	Infrastrutture		Turismo		Piccola impresa		Totale	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Provincia di Torino	20,4	75,9	8,2	59,5	23,3	88,2	51,9	77,3
Verbano-Cusio-Ossola	6,5	24,1	5,6	40,5	3,1	11,8	15,2	22,7
Totale	26,9	100,0	13,8	100,0	26,4	100,0	67,1	100,0

Peraltro l'inferiorità in tal senso del Verbano-Cusio-Ossola (VCO) è da ricondursi al maggior peso in questa provincia delle iniziative in campo infrastrutturale, per le quali, come si è visto, sembrano essersi manifestati problemi di realizzazione e di erogazione in generale ma, in qualche misura, più accentuati nel VCO.

In questo campo il VCO ha assorbito circa il 35% dell'intervento FESR a fronte del 40% in campo turistico e del 12,2% in campo industriale.

Se in termini assoluti la distribuzione provinciale dell'intervento FESR evidenzia il ruolo predominante della provincia di Torino, specie per la sua incidenza in campo industriale, la valutazione deve essere modificata in termini relativi di intensità di intervento.

In relazione agli investimenti effettuati è stato elaborato un indice di specializzazione che misura la concentrazione relativa di un intervento in una determinata area territoriale in rapporto alla concentrazione in tale area di un indicatore di riferimento, in questo caso dell'occupazione totale risultante al censimento 1991. Si ricorda che un valore inferiore a 1 indica una debole intensità nell'area, un valore uguale a 1 indica un'intensità pari a quella media, un valore superiore a 1 indica una situazione di maggior intensità relativa.

In quest'ottica si può rilevare (tab. 17) come il VCO si sia avvalso dell'intervento FESR in misura decisamente più che proporzionale rispetto al suo peso occupazionale, con un indice di specializzazione più elevato in tutti i campi con punte di tutto rilievo nel turismo, la cui intensità è di 3,5 volte superiore a quella media, e nelle infrastrutture, la cui intensità è di 2,7 volte superiore alla media.

Al contrario la provincia di Torino presenta indici di specializzazione in tutti i casi inferiori a 1 e vicini alla media solo in campo industriale.

A questa diversità in termini di specializzazione degli investimenti corrisponde un'analogia difformità in termini di investimenti per occupato.

Se mediamente grazie al FESR sono stati realizzati investimenti per occupato pari a 673.000 lire (tab. 18) questo valore si eleva a oltre 1 milione nel VCO e si contrae a 612.000 in provincia di Torino. Il VCO presenta valori unitari più elevati in campo infrastrutturale (con 346.000 lire per occupato totale contro le 101.000 di Torino), in campo turistico (con 302.000 lire contro le 29.000 di Torino) e in campo industriale (con 1.270.000 lire per addetto all'industria contro le 819.000 di Torino).

Tabella 17. Indice di specializzazione degli investimenti effettuati

	Infrastrutture	Turismo	Piccola impresa	Totale
Provincia di Torino	0,78	0,67	0,95	0,91
Verbano-Cusio-Ossola	2,67	3,54	1,48	1,70
Totale	1,00	1,00	1,00	1,00

Tabella 18. Investimenti effettuati per occupato (migliaia di lire)

	Infrastrutture*	Turismo*	Piccolimpresa**	Totale*
Provincia di Torino	101,5	57,0	819,3	612,7
Verbano-Cusio-Ossola	346,1	301,6	1.270,6	1.141,5
Totale	129,6	85,1	856,9	673,5

* su occupati totali al 1991

** su occupati nell'industria manifatturiera al 1991

Entriamo ora più in dettaglio all'interno delle due realtà provinciali per considerarne distribuzione e intensità degli investimenti realizzati grazie al FESR nelle varie sezioni circoscrizionali per l'impiego.

Considerando il caso della provincia di Torino è opportuno premettere come avvertenza che in essa compare anche la sezione di Torino, che coincide con il comune di Torino, escluso dal FESR ai sensi del Regolamento Cee 2052/88. L'inclusione nella presente analisi è dovuta alla presenza di interventi in campo turistico con proiezione a scala vasta e gestiti centralmente dal capoluogo e quindi non ripartibili territorialmente e di interventi in campo industriale realizzati in unità operative extra-torinesi da aziende con sede legale a Torino, anche in questo caso non individuabili territorialmente.

Da ciò deriva l'incidenza degli investimenti attribuiti alla sezione di Torino, pari al 15% (tab. 19) alla quale peraltro corrisponde un indice di specializzazione decisamente basso (tab. 20).

Tabella 19. Distribuzione percentuale degli investimenti realizzati per sezioni per l'impiego: provincia di Torino

	Infrastrutture	Turismo	Piccola impresa	Totale
Torino	0,0	8,1	19,7	15,3
Rivoli	24,9	0,2	4,3	7,3
Venaria	0,0	0,1	5,2	3,9
Ciriè	8,7	13,2	2,6	4,6
Settimo	0,0	0,3	7,3	5,5
Chivasso	0,0	4,0	2,6	2,3
Cuorgnè	0,0	1,3	6,2	4,8
Ivrea	31,7	14,7	10,8	14,6
Caluso	0,0	0,1	3,8	2,8
Susa	8,0	45,9	9,1	12,4
Pinerolo	0,0	9,1	2,0	2,3
Chieri	2,7	0,8	9,8	7,8
Carmagnola	18,0	0,6	6,7	8,0
Moncalieri	2,2	1,8	8,8	7,1
Orbassano	3,8	0,0	1,1	1,4
Totale provincia	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 20. Indici di specializzazione per sezioni per l'impiego: provincia di Torino

	Infrastrutture	Turismo	Piccola impresa	Totale
Torino	0,00	0,16	0,52	0,31
Rivoli	4,08	0,05	0,48	1,19
Venaria	0,00	0,03	1,31	1,34
Ciriè	2,20	3,36	0,57	1,17
Settimo	0,00	0,06	1,11	1,15
Chivasso	0,00	1,75	1,01	1,00
Cuorgnè	0,00	0,58	2,20	2,08
Ivrea	7,46	3,46	2,26	3,45
Caluso	0,00	0,15	4,53	3,83
Susa	2,95	16,85	3,64	4,55
Pinerolo	0,00	2,00	0,40	0,51
Chieri	0,89	0,25	2,87	2,61
Carmagnola	8,50	0,28	2,64	3,78
Moncalieri	0,45	0,38	1,64	1,46
Orbassano	0,68	0,00	0,13	0,25
Totale provincia	100,0	100,0	100,0	100,0

Tra le altre sezioni della provincia spiccano come incidenza totale quella di *Ivrea* con il 14,6% degli investimenti realizzata grazie a un peso particolarmente elevato nelle infrastrutture (31,7%) e quella di *Susa*, con il 12,4%, riconducibile sostanzialmente all'incidenza quasi maggioritaria (45,9%) in campo turistico.

Rivoli e *Carmagnola* assorbono quote sostanziali degli investimenti in campo infrastrutturale che risulta essere il più concentrato territorialmente anche per l'esclusione da essi di 7 delle 15 sezioni provinciali mentre nel turismo quote di rilievo, superiori al 10% spettano a *Ciriè* e a *Ivrea*. Il campo industriale è quello in cui si registra la minor concentrazione territoriale degli interventi.

Considerando la posizione delle sezioni in termini di indici di specializzazione viene confermato il ruolo di *Susa* con un'intensità di investimenti di 4,5 volte superiore alla media, grazie alla fortissima intensità del turismo ma anche a livelli elevati nelle infrastrutture e nell'industria, di *Ivrea* con un indice di 3,5 grazie alle infrastrutture, di *Carmagnola*, ancora grazie alle infrastrutture mentre si rivaluta la posizione di *Caluso* e di *Chieri* per la superiore specializzazione in campo industriale mentre a *Rivoli* alla forte intensità infrastrutturale corrisponde una grave debolezza in campo turistico e industriale.

Per converso situazioni di debole specializzazione, oltre che di limitata incidenza, sono individuabili a *Ciriè*, *Settimo*, *Chivasso*, e soprattutto a *Pinerolo* e ad *Orbassano*.

Passando a considerare la realtà del Verbano-Cusio-Ossola si può vedere (tab. 21) come le tre sezioni che la compongono si ripartiscono le

quote degli investimenti totali realizzati con il sostegno del FESR senza soverchie differenze con il 38% a *Verbania*, il 33% a *Omegna* e il 29% a *Domodossola*.

Tabella 21. Distribuzione percentuale degli investimenti realizzati per sezioni per l'impiego: Verbania-Cusio-Ossola

	Infrastrutture	Turismo	Piccola impresa	Totale
Domodossola	31,6	45,6	17,9	29,4
Verbania	68,4	52,5	8,0	38,0
Domodossola	31,6	45,6	17,9	29,4
Omegna	0,0	1,9	74,1	32,6
Totale VCO	100,0	100,0	100,0	100,0

Una prima differenza emerge in termini di specializzazione con *Omegna* che realizza interventi con un'intensità più che proporzionale rispetto al suo peso occupazionale, con *Verbania* la cui intensità è allineata alla media e con *Domodossola* con un'intensità inferiore (tab. 22).

Differenze più marcate si riscontrano a livello dei singoli campi di intervento: *Omegna*, esclusa dalle infrastrutture e dal turismo, assorbe il 75% degli investimenti industriali, per i quali la sua specializzazione è due volte la media a fronte di valori ridotti per le due altre sezioni. *Verbania* è ampiamente predominante nelle infrastrutture, con il 68% degli investimenti contro il 32% di *Domodossola*, e maggioritaria anche nel turismo, con il 52%, dove *Domodossola* arriva al 45,6%.

Infine per quanto riguarda il turismo è possibile ed opportuna un'analisi degli interventi alla scala territoriale delle Aziende di Promozione Turistica (APT) che gestiscono e coordinano la presenza pubblica nel settore e che corrispondono ai bacini turistici per i quali sono disponibili informazioni sulle presenze turistiche. In tal modo diventa possibile calcolare gli indici di specializzazione in modo più specifico, rapportando gli investimenti all'effettiva consistenza del mercato turistico (tab. 23).

Tabella 22. Indice di specializzazione per sezioni per l'impiego: Verbania-Cusio-Ossola

	Infrastrutture	Turismo	Piccola impresa	Totale
Domodossola	0,85	1,22	0,45	0,79
Verbania	1,81	1,39	0,31	1,01
Omegna	0,00	0,08	2,14	1,31
Totale VCO	1,00	1,00	1,00	1,00

Tabella 23. Indice di specializzazione della spesa turistica per bacino turistico

	Distribuzione % degli investim. realizzati	Distribuzione % delle presenze al 1991	Indice di specializzazione	Investimenti/ presenze
Torino	10,9	33,1	0,33	2,46
Lanzo	4,1	0,9	4,85	36,19
Susa	26,7	12,2	2,19	16,33
Ivrea	11,6	3,6	3,17	23,68
Pinerolo	5,3	3,5	1,52	11,35
Totale prov. Torino	58,6	53,3	1,10	8,20
Domodossola	18,4	8,9	2,05	15,77
Verbania	21,7	33,9	0,64	4,77
Omegna	1,4	3,9	0,36	2,68
Totale VCO	41,5	46,7	0,89	6,62
Totale generale	100,0	100,0	1,00	7,46

Se in termini di quota degli investimenti si confermano le analisi precedenti con la provincia di Torino che ne cumula il 59% contro il 41% del VCO, in termini di specializzazione si evidenzia un sostanziale capovolgimento delle valutazioni in precedenza effettuate: in sostanza, se commisurati più precisamente all'attività turistica, gli investimenti FESR in campo turistico realizzati nel VCO risultano men che proporzionati al peso che quell'attività ricopre nell'area, con una marginalità per Omegna ma soprattutto con il ridimensionamento relativo di Verbania.

In provincia di Torino si riconfermano la centralità e la specializzazione di Susa e di Ivrea ma emerge in termini di specializzazione la realtà di Lanzo, in grado di attivare investimenti turistici in misura decisamente superiore al suo peso in termini di presenze mentre si ribadisce il ruolo residuale degli investimenti attribuiti a Torino.

3.3. L'impatto economico del programma

Le informazioni fin qui esposte consentono di realizzare un semplice esercizio di valutazione comparativa in merito alla capacità, da parte delle diverse aree territoriali considerate, di trarre vantaggio dagli interventi promossi dal FESR in termini combinati di volume di investimenti realizzati e di intensità di investimento, data dal rapporto tra questi e gli occupati censiti al 1991.

Per quanto riguarda gli investimenti totali le aree possono essere classificate in quattro categorie:

Categorie	Volumi di spesa	Intensità di spesa
Soddisfatti	> 15 miliardi di lire	> 600.000 lire
Sì, ma	> 15 miliardi di lire	< 600.000 lire
Pochi ma buoni	< 15 miliardi di lire	> 600.000 lire
Marginali	< 15 miliardi di lire	< 600.000 lire

Specifici valori di soglia sono stati definiti per ciascun campo (infrastrutture, piccola impresa, turismo) in cui sono stati disaggregati gli investimenti totali (figg. 7-10), mentre nel prospetto seguente risulta esposta la caratterizzazione globale e di campo di ciascuna delle sezioni territoriali coinvolte dal FESR (fig. 6).

Figura 6. (mancante)

Da esso si può vedere che sette delle aree considerate risultano “soddisfatte”, cioè hanno realizzato grazie al FESR investimenti più elevati sia in termini di volume che di intensità. Di esse quattro aree fanno parte della provincia di Torino e si caratterizzano per il diverso rilievo assunto dai campi di intervento: *Ivrea*, come *Carmagnola*, risulta primeggiare sia nel campo della piccola impresa che in quello infrastrutturale, mentre in essa assume rilevanza in termini di intensità anche il turismo. Il turismo fa la parte del leone a Susa dove peraltro sono stati cospicui anche gli investimenti in campo industriale che è l'unico a determinare la buona posizione di *Chieri*.

Figure 7 e 8 (mancanti)

Soddisfatte risultano altresì tutte le tre aree del Verbano-Cusio-Ossola con *Domodossola* il cui giudizio favorevole si basa sugli investimenti infrastrutturali e turistici, analogamente a *Verbania* dove peraltro il volume di investimenti turistici pur consistente appare meno intenso se commisurato alla dimensione della sua attività turistica, mentre *Omegna* deve la sua posizione esclusivamente agli interventi realizzati dalle piccole imprese manifatturiere.

Figura 9. (mancante)

In tre aree i volumi di spesa sono stati elevati ma non corrispondenti in termini relativi alla loro dimensione occupazionale. Si tratta di Torino, in funzione della sua citata caratterizzazione residuale nell'ambito dei finanziamenti FESR, di *Rivoli* e di *Moncalieri*, nonostante i pur cospicui investimenti in esse realizzati rispettivamente in campo infrastrutturale e industriale.

In due aree, *Cuornè* e *Caluso*, gli investimenti promossi dal FESR, pur non avendo conseguito valori assoluti elevati, hanno conseguito un'intensità apprezzabile rispetto alla loro consistenza occupazionale.

Infine sei aree non sembrano aver saputo o potuto avvalersi dell'opportunità offerta dal FESR e si connotano dunque per una valutazione di marginalità: si tratta di *Venaria*, di *Ciriè*, di *Settimo*, di *Chivasso*, di *Pinerolo* e di *Orbassano*.

Figura 10. (mancante)

a) Un'analisi econometrica: FESR ed evoluzione occupazionale

Le analisi sulla distribuzione a scala territoriale degli interventi realizzati grazie al FESR esposta nel paragrafo precedente hanno rivelato una marcata disomogeneità fra le diverse aree considerate in quanto a capacità di beneficiare del sostegno offerto dal FESR sia in termini di volume di investimenti che di loro intensità rispetto alla dimensione occupazionale delle varie realtà territoriali prese in esame. Emerge in sostanza una divaricazione tra sette aree con posizioni di rilievo in entrambi i parametri e sei aree con una posizione marginale mentre le restanti cinque si collocano su una posizione intermedia.

Poiché uno degli obiettivi di fondo che hanno ispirato la logica dell'intervento FESR è rappresentato dal sostegno occupazionale a specifiche realtà territoriali interessate da processi di declino industriale, può essere interessante, oltre che opportuno, effettuare un tentativo, per quanto esplorativo e metodologicamente semplificato, di misura econometrica delle eventuali correlazioni tra investimenti realizzati grazie al FESR ed evoluzione del mercato del lavoro nelle diverse aree territoriali studiate.

Per quanto riguarda gli investimenti, globali e di campo, sono stati considerati il volume assoluto di spesa effettuata e l'intensità, rappresentata dagli indici di specializzazione in precedenza citati.

Per quanto riguarda l'evoluzione del mercato del lavoro si è fatto riferimento agli unici indicatori sostanzialmente disponibili a questa scala territoriale, vale a dire la dinamica degli iscritti agli uffici di

collocamento e quella degli avviati al lavoro, mentre per il turismo l'analisi è stata condotta alla scala delle Aziende di Promozione Turistica (APT) correlando volume e intensità di investimenti in campo turistico con la dinamica delle presenze.

Gli obiettivi sono molto semplici: si tratta di verificare se e dove gli investimenti FESR hanno influito positivamente sull'andamento occupazionale in termini di contenimento della disoccupazione – in quanto rappresentata dagli iscritti al collocamento – e/o di miglioramento della capacità di assorbimento di manodopera – in quanto rappresentata dagli avviamenti al lavoro, mentre in campo turistico si intendono cogliere eventuali effetti positivi sulla domanda, in quanto rappresentata dalle presenze.

Si è cercato inoltre di verificare se esistono soglie di efficacia in termini di volume e/o di intensità dell'investimento, se e in che misura le aree in precedenza individuate come principali beneficiarie del FESR hanno avuto performance migliori per quanto riguarda il mercato del lavoro e se esistono casi di particolare criticità o problematicità nei quali anche interventi FESR relativamente più cospicui non abbiano avuto i risultati sperati.

Sono ovviamente indispensabili alcuni caveat di natura metodologica:

- il periodo considerato è quello dei primi anni '90 in cui il Piemonte, e in modo particolare le aree considerate sono state toccate da un'incisiva fase ciclica negativa;
- le variabili considerate sono state commisurate in termini di contestualità temporale, mentre si tratta, specie in campo infrastrutturale, di interventi che possono avere rendimenti differiti nel tempo;
- il confronto è stato circoscritto alle aree interessate dal FESR mentre un approccio metodologicamente più corretto avrebbe richiesto una comparazione con aree aventi caratteristiche simili a quelle considerate ma non interessate dal FESR;
- le ipotesi di ceteris paribus non sono rispettate almeno in quanto non si è potuto tener conto di investimenti realizzati grazie ad altre fonti di finanziamento regionali e nazionali.

Le elaborazioni sono state effettuate in base allo schema presentato nella figura 11.

Nonostante i limiti richiamati entro i quali l'esercizio si colloca, esso offre risultati di un certo interesse.

Un primo esame può essere condotto sulla base dell'evidenziazione grafica fra variabili di spesa e variabili del mercato del lavoro per evidenziarne il grado di associazione.

Figura 11. (mancante)

Se si prendono in considerazione le spese totali si osserva una certa relazione fra l'investimento complessivamente attivato dal FESR in una certa circoscrizione per l'impiego e la dinamica negli iscritti, mentre si può notare una minor evidenza di una analoga relazione nel caso degli avviati. La relazione individuata è osservabile sia nel caso che l'investimento venga misurato in valore assoluto, sia in termini di indice di specializzazione, che esprime una misura relativa del coinvolgimento delle diverse circoscrizioni per l'impiego nell'attuazione del programma FESR (figg. 12 e 13).

Per quanto riguarda le due variabili di investimento così individuate, si può vedere una discreta relazione fra l'investimento in volume e la specializzazione; escludendo in particolare Torino e Caluso, nel caso delle altre circoscrizioni si nota infatti come il volume della spesa attivata dal FESR aumenti sostanzialmente secondo caratteri intensivi più che estensivi, e non dipenda quindi soltanto dalla differente dimensione delle circoscrizioni (in termini di occupazione) ma piuttosto dalla loro maggior propensione ad utilizzare i fondi FESR (fig. 14).

Nel caso della sola industria le relazioni osservate per l'investimento nel suo complesso tendono a divenire meno evidenti: permane un certa corrispondenza fra investimento e variazione degli iscritti mentre non si sostanzia alcuna apprezzabile relazione fra investimento (sia in termini assoluti che di specializzazione relativa) e dinamica degli avviati, anche quando si considerino i soli avviati nel settore industriale (figg. 15-16).

Figure 12. e 13 (mancanti)

Figura 14. e 15. (mancante)

Figura 16. (mancante)

Si rammenti che la relazione fra il volume assoluto dell'investimento per l'industria nelle diverse circoscrizioni per l'impiego e la loro specializzazione relativa accentua le caratteristiche già osservate nel caso della spesa totale, cioè la dimensione assoluta dell'investimento consegue ad una maggior propensione a spendere nelle diverse circoscrizioni.

Nel caso dell'investimento per infrastrutture invece non sono riscontrabili relazioni apprezzabili fra le variabili considerate a livello di circoscrizione per l'impiego, tenendo inoltre conto che non tutte le circoscrizioni sono state interessate da interventi in questo campo (fig. 17-18).

Figura 17. (mancante)

Figura 18. (mancante)

L'assenza di relazioni di qualche significatività è inoltre riscontrabile per quanto riguarda la spesa turistica messa a confronto con la dinamica delle presenze turistiche, esame condotto a livello di bacino turistico (fig. 19).

Figura 19. Relazione fra investimento turistico e variazione delle presenze 1990-93 (bacini turistici)

Sottoponendo a verifica econometrica le relazioni qui sopra evidenziate graficamente, si può rilevare – pur con tutti i limiti di tale analisi in precedenza richiamati – una loro conferma solo parziale (tab. 24).

Tabella 24. Risultati dell'analisi di regressione

A) INVESTIMENTO TOTALE

(scala territoriale: circoscrizione per l'impiego)

Y	X	N	R2	Costante	Dev.std.	Coeff.	Dev.std.
ISCR	TOT	18	0,34	117,07	4,90	6,05*	2,1
AVV	TOT	18	0,008	111,68	10,40	1,61	4,5
ISCR	VATOT	18	0,070	122,63	6,35	0,0003	0,0003
AVV	VATOT	18	0,023	120,86	11,40	-0,0003	0,0005
ISCR	TOT	18	0,34	116,18	6,11	5,82*	2,3
	VATOT					0,00007	0,0003
AVV	TOT	18	0,047	117,48	12,85	3,05	4,9
	VATOT					-0,0005	0,0006

* indica la significatività del coefficiente (pr = 0,05)

B) INVESTIMENTO INDUSTRIA

(scala territoriale: circoscrizioni per l'impiego)

Y	X	N	R2	Costante	Dev.std.	Coeff.	Dev.std.
ISCR	PMI	18	0,16	122,22	4,8	3,85	2,2
AVV	PMI	18	0,06	107,56	8,8	4,31	4,1
AVVIND	PMI	18	0,049	114,54	11,6	4,95	5,4
ISCR	VAPMI	18	0,004	127,49	5,6	0,00009	0,0003
AVV	VAPMI	18	0,0008	115,66	9,8	-0,0001	0,0009
AVVIND	VAPMI	18	0,002	121,19	12,8	+0,0001	0,0006
ISCR	PMI	18	0,16	122,96	5,9	4,00	2,4
	VAPMI					-0,00008	0,0004
AVV	PMI	18	0,08	110,17	10,9	4,85	4,4
	VAPMI					-0,0003	0,0007
AVVIND	PMI	18	0,05	115,39	14,5	5,12	5,8
	VAPMI					-0,0001	0,0001

C) INFRASTRUTTURE

(scala territoriale: circoscrizioni per l'impiego)

Y	X	N	R2	Costante	Dev.std.	Coeff.	Dev.std.
ISCR	INFR	10	0,02	130,67	7,3	2,01	4,8
AVV	INFR	10	0,0008	115,66	14,6	-0,74	9,3
ISCR	VAINFRA	10	0,0008	133,54	7,8	-0,0001	0,001
AVV	VAINFRA	10	0,04	107,91	15,3	0,0011	0,002
ISCR	INFR	10	0,1063	132,97	7,9	8,42	9,3
	VAINFRA					-0,0015	0,002
AVV	INFR	10	0,1706	109,17	15,2	-18,82	17,8
	VAINFRA					0,0043	0,004

Legenda:

ISCR	=	iscritti (variaz. 1991-94)
AVV	=	avviati (variaz. 1991-94)
AVVIND	=	avviati nell'industria (variaz. 1991-94)
TOT	=	investimento totale (indice di specializzazione)
VATOT	=	investimento totale (valore assoluto)
PMI	=	investimento industria (indice di specializzazione)
VAPMI	=	investimento industria (valore assoluto)
INFRA	=	investimento per infrastruttura (indice di specializzazione)
VAINFRA	=	investimento per infrastruttura (valore assoluto)

D) INVESTIMENTO NEL TURISMO
(scala territoriale: bacini turistici)

Y	X	N	R2	Costante	Dev.std.	Coeff.	Dev.std.
PRES	SPESA	8	0,002	90,97	12,7	0,62	5,2
PRES	SPESAVA	8	0,049	85,89	13,5	0,0012	0,002
PRES	SPESA	8	0,054	83,94	19,0	0,92	5,7
	SPESAVA	8				0,0012	0,002

Legenda:

PRES	=	tasso di variazione presenze turistiche 1990-93
SPESA	=	indice di specializzazione dell'investimento turistico
SPESAVA	=	investimento turistico

In particolare sotto questa angolatura emerge la rilevanza della relazione fra l'investimento totale, in termini di specializzazione, e la dinamica degli iscritti, mentre denota risultati statisticamente poco significativi la relazione fra investimento totale e dinamica degli avviati. Scarsamente significative risultano pure le relazioni, che avevano una certa evidenza grafica, fra investimento totale espresso in termini assoluti ed entrambe le variabili dipendenti considerate (dinamica degli iscritti e degli avviati).

Da ciò si possono derivare alcune considerazioni.

Non si può in ogni caso sostenere un chiaro legame causale fra investimento effettuato e dinamico del mercato del lavoro, sia per le ragioni cautelative espresse in precedenza circa la validità di questo esercizio, ma soprattutto per l'evidente esiguità dell'importo degli interventi relativi al FESR in confronto al volume degli investimenti complessivi realizzati nelle aree oggetto di intervento (gli investimenti FESR rappresentano mediamente, per ciascun anno, l'1% degli investimenti fissi totali delle aree interessate).

Inoltre la relazione fra investimento ed avviamenti, che apparentemente dovrebbe essere la più significativa nel segnalare l'efficacia della politica sull'occupazione, appare decisamente più debole di quanto non sia quella fra investimento ed iscrizioni.

Si tenga tuttavia conto del fatto che l'analisi si colloca nel periodo che inizia con l'avvio di una rilevante crisi congiunturale per l'area in questione (1991) e termina con il momento di innesco della ripresa (1994). Generalmente in tale ambito temporale non si colgono ancora effetti occupazionali positivi apprezzabili, che non possono che manifestarsi con un certo ritardo: tuttavia il miglioramento del clima di aspettative induce in alcune aree nelle quali la ripresa sembra manifestarsi maggiormente a ridurre gli effetti di scoraggiamento, spingendo alcuni lavoratori potenziali a presentarsi su un mercato del lavoro che viene ritenuto più ricco di occasioni rispetto al passato.

Se questo è vero nel caso che si sta esaminando, l'aumento degli iscritti al collocamento – che paradossalmente potrebbe essere a torto considerato un indicatore di sofferenza – e non tanto degli avviati, che si manifesterà solo in seguito, indicherebbe una situazione di maggior dinamizzazione dell'area rispetto alla ripresa in corso.

A questo punto si può quindi ravvisare l'esistenza di un collegamento fra l'intensità dell'intervento ed il dinamismo delle condizioni economiche dell'area su cui tale intervento insiste.

Ciò, come si è visto, mentre è sicuramente rilevabile nel caso dell'investimento complessivamente attivato dall'intervento FESR, è pure visibile per la situazione relativa alla spesa in campo industriale, mentre non è riscontrabile nel caso dell'investimento infrastrutturale.

Peraltro va rilevato come questo tipo di investimento cumulato a quello industriale concorra, a determinare il risultato sopra evidenziato per l'investimento totale, denotando dunque un effetto cumulativo piuttosto cospicuo.

Nel caso dell'investimento turistico invece, mentre non sono individuabili relazioni con le caratteristiche dinamiche dell'area come nel caso precedente, non si evidenziano neppure effetti cumulativi con le altre componenti dell'investimento: si può infatti osservare come siano proprio le aree a maggior intervento in campo turistico quelle che, discostandosi dalla tendenza prevalente, denotano una scarsa relazione fra spesa totale FESR e dinamica degli iscritti.

Infine risulta evidente dalle analisi svolte che le circoscrizioni per l'impiego che nelle pagine precedenti venivano definite come 'soddisfatte' (fig. 6), quelle cioè che presentavano un più elevato volume di investimento ed una più intensa specializzazione relativa di investimento, siano anche quelle che denotano risultati migliori sia in termini di dinamica degli iscritti che degli avviati.

3.4. I risultati dell'indagine diretta

Nel capitolo precedente abbiamo mostrato le difficoltà relative a individuare relazioni univoche – positive – tra intensità di investimenti indotti dal FESR ed evoluzione economica, almeno per quanto rappresentata dagli indicatori disponibili alla scala territoriale scelta.

Per valutare in modo più dettagliato ed analitico i possibili effetti propulsivi degli investimenti, ma anche per coglierne modalità, procedure e problemi di realizzazione, è stata realizzata un'indagine diretta con la somministrazione al complesso dei soggetti beneficiari di un questionario postale (cfr. Appendice).

Nel questionario sono stati rilevate in primo luogo alcune caratteristiche del beneficiario (ad esempio dati di attività e di fatturato) e sulla natura dell'intervento finanziato, con indicatori – fisici e finanziari – dello stesso. Quindi si è rilevata la genesi dell'intervento, le fonti di informazione utilizzate, i tempi impiegati per le procedure, le finalità proposte. Infine si è chiesta una valutazione degli esiti conseguiti grazie al finanziamento pubblico, ed eventuali suggerimenti per migliorare il FESR e orientare le politiche settoriali. Va ancora ricordato che il questionario rileva le informazioni disponibili nell'autunno 1994.

Anche in questo caso sono stati esclusi gli interventi previsti nelle misure attinenti al FONDO DI GARANZIA e la CONSULENZA ALLE IMPRESE per l'impossibilità di una completa copertura ed individuazione dei beneficiari ultimi.

L'assenza di un formale impegno a fornire informazioni ha ridotto l'entità della collaborazione: su 456 soggetti beneficiari hanno risposto 132 soggetti, con un tasso di risposta pari al 29% ed al 42% della spesa realizzata.

Tabella 25. I rispondenti all'indagine

Assi di intervento	Misure	N. beneficiari	N. questionari ricevuti
Innovazione	centri di formazione	1	1
	parchi tecnologici	1	1
Turismo	realizzazione infrastrutture	91	22
	ricettività turistica	139	36
	promozione	62	3
Piccola impresa	aiuti agli investimenti	91	32
	aiuti connessi prestiti CECA/BEI	47	14
	servizi consulenza	7	n.s.
	fondi garanzia fidi	4	n.s.
Ambiente	recupero siti dismessi	4	4
	impianto smaltimento	1	0
Sostegno attività economiche	aree attrezzate	19	19

Le 324 mancate risposte comprendono anche 34 soggetti "irreperibili", quali aziende che sono cessate oppure che hanno modificato sede o ragione sociale dopo la realizzazione dei programmi finanziati. Inoltre 22 soggetti affermano di non aver beneficiato di finanziamenti FESR: a questo proposito va però considerata la possibilità confusione dovuta a eventuali di sovrapposizioni con altri finanziamenti regionali oppure una insufficiente visibilità della fonte UE, oltre che difficoltà a ricostruire interventi ormai completati nel tempo.

Per il resto i questionari restituiti risultano compilati con un buon grado di accuratezza nelle risposte fornite. Il materiale disponibile risulta così,

pur entro i limiti esposti, adatto ad una valutazione dei principali aspetti, che saranno trattati in modo articolato in tre campi:

- * infrastrutture
- * turismo
- * piccola impresa

a) Rappresentatività del campione

La copertura ottenuta dalla rilevazione non è risultata uguale per i tre campi appena definiti. Sia in termini del numero di beneficiari che della consistenza degli investimenti previsti la copertura è stata molto elevata per le infrastrutture e più limitata per gli interventi nel turismo.

Le difficoltà nell'ottenere risposta dipende dal grado di rilevanza quantitativa dell'intervento (per il beneficiario), dalla distanza temporale della sua realizzazione rispetto all'effettuazione dell'indagine, ma anche dalle prassi istruttorie adottate dai diversi uffici regionali competenti che hanno conferito differenti livelli di visibilità dell'intervento, nonché al carattere di novità per l'uso dei fondi strutturali comunitari. Pare opportuno sottolineare l'importanza, per le prossime fasi di utilizzo del FESR, di disporre di archivi unici sulle pratiche di finanziamento che vengano costantemente aggiornati sulle varie fasi dei procedimenti, e che permettano una consultazione agevole per il monitoraggio della gestione. La fase di valutazione sull'utilizzo dei fondi, che viene richiesta dall'UE e che costituisce il presupposto del presente studio, deve trovare già spazio nella fase gestionale, inserendo questionari appositi nell'istruttoria delle pratiche con l'obbligo di risposta da parte dei beneficiari.

Il livello di copertura della rilevazione viene confermato anche in termini di spesa realizzata (al 20/5/1994). È evidente una diversità nel tasso di copertura, relativamente a numero di questionari e investimento previsto: nel caso del turismo ciò dipende dalla mancata risposta di molti beneficiari di dimensione molto ridotta; per le infrastrutture deriva invece dall'assenza del questionario relativo ad un rilevante investimento (la discarica di Barricalla, misura 4.2).

Tabella 26. Copertura del n. di beneficiari

	N. beneficiari (progetti)	N. questionari ricevuti	Tasso di copertura (%)
Infrastrutture	26	25	96
Turismo	292	61	21
Piccole imprese	138	46	34
Totale	456	132	29

Tabella 27. Copertura dell'investimento (valori in milioni)

a) copertura dell'investimento ammesso a contributo

	Spesa ammessa totale	Spesa ammessa questionari	Tasso di copertura (%)
Infrastrutture	86.212	70.744	82,0
Turismo	46.815	13.240	28,6
Piccole imprese	230.862	68.337	29,6
Totale	363.889	153.385	42,2

b) copertura dell'investimento realizzato (20/5/94)

	Investimento realizzato totale	Investim. realizzato questionari	Tasso di copertura (%)
Infrastrutture	69.434	64.134	92
Turismo	42.814	11.857	27
Piccole imprese	228.012	65.713	28,8
Totale	340.260	141.704	41,6

c) copertura dell'investimento realizzato nella provincia di Torino

	Investimento realizzato totale	Investim. realizzato questionari	Tasso di copertura (%)
Infrastrutture	44.669	39.368	88
Turismo	25.091	8.118	32
Piccole imprese	199.809	46.242	23
Totale	269.569	93.728	35

d) copertura dell'investimento realizzato nel Verbano Cusio Ossola

	Investimento realizzato totale	Investim. realizzato questionari	Tasso di copertura (%)
Infrastrutture	24.766	24.766	
Turismo	17.723	3.739	20
Piccole imprese	28.202	19.470	67
Totale	340.260	123.742	36

Infine il grado di copertura non presenta significative differenziazioni territoriali.

Un primo positivo risultato sull'utilizzo del FESR in Piemonte, che emerge dalla rilevazione, è il buon livello di realizzazione degli investimenti previsti. Quasi il 90% dei rispondenti dichiara che l'intervento è stato interamente realizzato.

Questa risposta trova conferma nell'analisi quantitativa del rapporto tra il costo totale previsto dell'investimento e il costo realizzato per ogni intervento (al 20/5/1994): per il 79% dei rispondenti il rapporto risulta superiore a 0,95.

b) Grado di realizzazione dell'intervento

Il livello di realizzazione risulta – ancora in termini quantitativi – mediamente inferiore nelle misure a progettazione e gestione privata: l'ammodernamento delle strutture ricettive private e l'investimento nelle PMI.

Una valutazione più analitica degli effetti concreti è però resa incerta dalla disomogeneità delle risposte a domande inerenti indicatori fisici sulle realizzazioni. Nel campo della piccola impresa 43 rispondenti hanno dichiarato complessivamente l'acquisizione di 68.850 mq di superficie con la realizzazione di 35.973 mq di superficie coperta, l'installazione di 360 macchinari, di 11 impianti antinquinamento, e di 51 sistemi informatici. Nel campo del turismo 52 beneficiari hanno dichiarato la realizzazione di 11.019 mq di nuova superficie coperta e la riqualificazione di 29.648 mq (da attribuirsi in larga misura alle imprese turistiche private), la realizzazione di 24.353 mq di superficie aperta (infrastrutture turistiche pubbliche), l'installazione di 53 attrezzature, la realizzazione o riqualificazione di 347 posti letto. Per le 19 aree attrezzate la superficie territoriale è di 2.058.683 mq e quella urbanizzata 946.724 mq; comprendono 302 lotti ed hanno una disponibilità di circa 270.000 posti auto; le realizzazioni. Infine, i restanti 6 interventi di tipo infrastrutturale, riguardano una superficie territoriale complessiva di 223.500 mq (100.000 per il Parco tecnologico) ed una volumetria di 271.000 mc (263.000 nei 4 centri di formazione professionale).

Tabella 28. Quota di realizzazione dell'intervento previsto (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Tutto	86,9	93,4	86,0	89,7
In parte	13,0	6,6	14,0	10,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 29. Rapporto costo totale (consuntivo) / costo totale (preventivo) (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
0-50%	0,0	0,0	0,0	0,0
50-95%	4,0	18,0	20,0	16,0
Oltre 95%	88,0	78,7	75,5	79,4
Dato non disp.	8,0	3,3	4,4	4,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

c) Tempistica

Per la realizzazione i tempi complessivi si sono rivelati lunghi. Per oltre la metà dei rispondenti i tempi complessivi – dall'inizio della

procedura alla conclusione dell'intervento – sono stati non inferiori ai 3 anni; buona parte degli interventi hanno avuto inizio tra il 1988 ed il 1991 ed si sono conclusi tra il 1992 ed il 1994. Come si è già detto, si tratta della prima esperienza di utilizzo di fondi FESR in Piemonte e le procedure relative non hanno potuto beneficiare di conoscenze accumulate.

I tempi complessivi – procedurali e realizzativi – risultano relativamente più rapidi per la piccola impresa, mentre nel caso del turismo il 25% dei rispondenti ha impiegato almeno 3 anni per portare a termine l'intervento, dopo l'approvazione. I tempi procedurali – dall'inizio delle singole istruttorie di finanziamento alla relativa approvazione – per un terzo dei rispondenti sono risultati di almeno 18 mesi.

Tabella 30. Tempo totale impiegato (distribuzione % dei rispondenti)

a) Dall'inizio procedura alla conclusione				
	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Negativo	0,0	4,4	5,0	3,7
1 anno	0,0	13,3	25,0	15,0
2 anni	4,0	37,8	32,5	28,7
3-4 anni	52,1	40,0	37,5	41,6
5 anni e più	43,4	4,4	0,0	10,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

b) Dall'inizio della procedura all'approvazione				
	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
6 mesi	8,3	36,1	8,8	19,1
1 anno	8,3	41,7	79,4	46,8
1,5 anni	16,7	11,1	5,9	10,6
2 anni o più	66,7	11,1	5,9	23,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

c) Dall'approvazione alla conclusione dei lavori				
	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Negativo	0,0	7,1	20,6	10,8
1 anno	13,0	45,2	41,2	36,9
2 anni	0,0	21,4	32,4	21,1
3-4 anni	43,4	23,8	5,8	21,0
5 anni e più	43,4	2,4	0,0	10,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Nonostante l'estrema diversità nei singoli finanziamenti per le piccole imprese (da 4 a 700 milioni) e per il turismo (da 5 a 600 milioni) i tempi di realizzazione per entrambi i campi non presentano differenze da collegarsi con la dimensione dell'intervento. I tempi risultano invece particolarmente lunghi per le infrastrutture, probabilmente in relazione alla maggior complessità dei singoli interventi (la realizzazione di AIA, la costruzione di un Parco tecnologico, il recupero di siti industriali degradati).

La presenza di tempi negativi indica casi di interventi conclusi prima che sopraggiungesse l'approvazione per essere ammessi al finanziamento pubblico.

d) Informazione e progettualità

Il questionario ha rilevato attraverso quali fonti i beneficiari hanno avuto conoscenza delle opportunità FESR e quali modalità hanno impiegato per definire i progetti da sottoporre alla Regione a richiesta di finanziamento.

In generale per gli interventi di natura privata - piccola impresa e strutture ricettive private - l'informazione è stata fornita principalmente dalle associazioni di categoria e la stampa, mentre per gli interventi a natura pubblica - AIA, altre infrastrutture, infrastrutture turistiche pubbliche - è provenuta soprattutto dalla Regione.

Molto limitato è risultato il ruolo dell'operatore pubblico nella definizione dei progetti che è avvenuta nella maggior parte dei casi autonomamente o grazie a l'uso di consulenti. Ne consegue che il ruolo dell'operatore pubblico è prevalentemente quello di offrire informazione sulle opportunità di finanziamento e sulle procedure di presentazione delle domande.

Tabella 31. Fonte di informazione utilizzate sulle opportunità FESR (frequenze: erano possibili più opzioni)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Canali informali	1	11	2	14
Consulenti	2	10	5	17
Stampa o TV	1	1	10	12
Associazioni di categoria	0	12	26	38
Comuni	0	4	1	5
Aziende di prom. turistica	0	3	0	3
Regione Piemonte	13	19	1	33
Altri	6	4	2	12
N. rispondenti	25	53	41	119

Tabella 32. Modalità di definizione del progetto (frequenze: erano possibili più opzioni)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Autonoma	4	27	29	60
Consulenti	13	27	6	46
Associazionedicategoria	2	1	4	7
Comuni	2	0	0	2
Aziende di prom.turistica	0	0	0	0
Regione Piemonte	3	3	0	6
Altri	4	3	0	7
N. rispondenti	25	61	42	128

e) Ricorso ad altri finanziamenti

Un'informazione utile che è stata raccolta riguarda anche le precedenti esperienze di utilizzo di finanziamenti pubblici dei beneficiari. Nella piccola impresa l'utilizzo di finanziamenti pubblici avviene con certa frequenza: oltre la metà dei rispondenti dichiara di avervi fatto ricorso nel passato per interventi affini. Per il periodo 1990-93 sono stati indicati 29 casi di finanziamenti di origine statale (di cui 15 sulla legge 317 e 10 sulla legge "Sabatini"), 3 finanziamenti regionali e 2 comunitari; sono anche indicati 4 casi di finanziamenti ottenuti nel 1994. Nel campo delle infrastrutture vi sono 8 casi di ricorso ad altri finanziamenti e riguardano i soggetti realizzatori di AIA: sono relativi al 1994 e hanno fonte comunitaria (6 casi). Nel campo del turismo sono segnalati solo 9 casi di altri finanziamenti, perlopiù di origine regionale.

Si osserva che il campo del turismo, con la minor frequenza al ricorso a finanziamenti pubblici, è anche il campo con il maggior tasso di caduta dei progetti presentati.

Tabella 33. Altri finanziamenti (% di risposte positive)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Utilizzo, nel passato o attualmente, di altri finanziamenti pubblici	32,0	15,9	53,3	29,8

f) Le finalità dell'intervento

Una domanda posta chiedeva quali fossero le finalità dell'intervento, proponendo un gruppo di possibili finalità per ogni campo; infatti gli interventi sono molto diversi, e generalmente possono avere finalità multiple. Le diverse finalità possono essere confrontate individuando finalità di tipo quantitativo (produzione, aumento capacità ricettiva), di

tipo qualitativo (tecnologie, riqualificazione della ricettività) oppure consistenti nella produzione di esternalità positive per l'economia locale (occupazione).

Nelle risposte fornite, per ogni intervento, sono presenti più finalità. Per la piccola impresa prevale una logica aziendale basata su nuove tecnologie, produttività e qualità delle produzioni. La produzione di esternalità positive per l'economia locale è invece importante nel caso delle infrastrutture (incremento dell'occupazione) e, in parte, anche nel turismo: infatti gli interventi per il turismo miravano alla qualificazione sia della singola capacità ricettiva che dell'offerta turistica locale.

In generale le finalità qualitative hanno maggior peso di quelle quantitative, nella piccola impresa come nel turismo. Questo fenomeno trova conferma anche nel tipo di iniziative congiunte all'intervento che i rispondenti hanno dichiarato, che hanno soprattutto carattere qualitativo.

Tabella 34. Finalità degli interventi (% di risposte positive)

a) Infrastrutture	
Rilocalizzazione attività produttive	45,0
Insedimenti migliori per ambiente	20,0
Miglior accessibilità	28,0
Fornitura servizi comuni	12,0
Attrazione imprese da altri comuni	40,0
Incremento occupazione	52,0
Creazione nuove imprese	28,0
Altro	4,0
b) Turismo	
Aumento capacità ricettiva	39,7
Qualificazione capacità ricettiva	54,0
Aumento presenze	41,3
Qualificazione presenze	23,8
Miglioramento offerta turistica locale	66,7
Valorizzazione risorse ambientali	27,0
Altro	6,3
c) Piccole medie imprese	
Applicazione tecnologie innovative	58,5
Nascita nuova impresa	9,7
Sviluppo occupazione	51,2
Miglior impatto ambientale	26,8
Ristrutturazione e riconversione	41,5
Risparmio energetico	24,4
Aumento produttività	63,4
Miglioramento qualità prodotti/processi	61,0
Accesso a sistemi di consulenza	4,9
Acquisizione nuove informazioni	4,9
Altro	0

Peraltro molti rispondenti, soprattutto nel turismo ma anche nella piccola impresa, non hanno attuato iniziative congiunte all'intervento, che generalmente è consistito in realizzazioni specifiche e non inserite in un ambito di progettualità integrata.

Diverso il caso degli interventi nel campo delle infrastrutture, ognuno dei quali era costituito a sua volta, da un insieme di interventi diversificati: il Parco tecnologico, la riqualificazione dei siti industriali dismessi e degradati per servizi di pubblica utilità, la realizzazione di AIA.

Tabella 35. Le iniziative congiunte più segnalate

Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese
Presenza di iniziative varie	Iniziative di promozione Coordin. operatori locali	Innovazione di processo Riorganizz. aziendale Innovazione prodotto Informatizzazione

g) Quale raggiungimento dei fini preposti?

Nel questionario sono state inserite più domande volte a valutare quali sono stati gli esiti degli interventi, sia di tipo qualitativo che quantitativo.

In generale i rispondenti si dichiarano soddisfatti: il livello di raggiungimento degli obiettivi che si proponeva ogni intervento è mediamente alto e talvolta ne viene indicato il superamento.

Similmente l'intervento viene giudicato quantomeno importante per la propria attività da oltre l'80% dei rispondenti.

Si può notare come il raggiungimento totale degli obiettivi nella piccola impresa non si accompagna ad un diffuso giudizio di indispensabilità dell'intervento come invece avviene per le infrastrutture (48%) e per il turismo (29%).

Tabella 36. Grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti con l'intervento (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Mancati	0,0	3,2	0,0	1,6
Raggiunti parzialmente	18,0	25,8	0,0	16,0
Raggiunti	72,0	67,7	97,6	78,4
Superati	9,0	3,2	2,4	4,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 37. Impatto dell'intervento sull'attività del beneficiario (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Negativo	0,0	1,6	0,0	0,7
Indifferente	4,6	0,0	0,0	0,7
Di qualche aiuto	0,0	18,0	9,3	15,3
Importante	48,0	50,8	81,4	58,5
Indispensabile	48,0	29,5	9,3	24,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Ciò suggerisce che per questo tipo di operatori l'attività di investimento del tipo di quella finanziata abbia caratteri di ordinarietà all'interno dello svolgimento della loro attività e dunque appaia difficilmente definibile come indispensabile nel singolo caso, sebbene sia importante in generale.

h) Gli effetti dell'intervento

Per valutare meglio le risposte fornite in merito agli effetti degli interventi, può essere utile collegare tali giudizi soggettivi con indicatori "oggettivi" inerenti l'attività dei beneficiari.

In primo luogo, grazie alla richiesta di dati relativi al fatturato ed alla occupazione dei singoli beneficiari, è possibile valutare la dinamica del livello di attività tra il 1990 ed il 1993 (si tratta di dati non disponibili per le infrastrutture, essendo tutte nuove realizzazioni). In generale le imprese – industriali o turistiche – mostrano una evoluzione positiva della propria attività: solo per il 20% dei rispondenti si verifica una diminuzione. Ciò va sottolineato – in senso positivo – tenuto conto della difficile fase congiunturale di quel periodo.

Le 42 piccole imprese industriali che hanno fornito i dati dichiarano un fatturato medio di 9,4 miliardi, con un numero medio di addetti pari a 42. Per 24 imprese i dati di fatturato e numero di addetti segnalano una dinamica in crescita.

Tabella 38. Dinamica del livello di attività del beneficiario (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
In crescita	n.d.	56,8	58,5	57,7
Stazionaria	n.d.	24,3	19,5	21,8
In diminuzione	n.d.	18,9	22,0	20,5
Totale	100	100,0	100,0	100,0

Per le imprese turistiche rispondenti viene dichiarata una consistenza media di 17 stanze, costante fra il 1991 e il 1993, con un fatturato medio di 373 milioni (321 milioni nel 1991) e 3,9 addetti nel 1993. La crescita dell'attività registrata dai dati di fatturato (56% dei beneficiari), è confermata dalla crescita delle presenze medie per esercizio: da 2.381 presenze per esercizio nel 1991 a 2979 nel 1993. La classificazione delle imprese turistiche è aumentata in un solo caso (le imprese turistiche che hanno fornito i dati sono state 19 sulle 36 rispondenti al questionario); gli esercizi sono equamente distribuiti tra 1, 2 o 3 stelle.

Per le infrastrutture, le AIA in particolare, è possibile dar conto solo del numero di aziende insediate. In 10 casi vengono fornite indicazioni sulle aziende insediate: 120 aziende con un'occupazione dipendente attorno alle 1.300 unità.

Più in particolare, dato che l'occupazione è uno degli obiettivi di fondo del FESR, il questionario ha cercato di rilevare l'impatto occupazionale degli interventi sul singolo beneficiario. Come si può vedere questo impatto è stato poco consistente. Pochi rispondenti forniscono una quantificazione degli effetti occupazionali per la fase gestionale: 8 rispondenti per la piccola impresa, che dichiarano un'occupazione aggiuntiva media di 2,4 addetti; una dozzina di rispondenti relativamente alle AIA, che dichiara un'occupazione aggiuntiva media di 12,6 addetti. Il miglior impatto nel caso delle infrastrutture va però valutato con cautela: infatti, tenuto conto che il campo comprende prevalentemente aree attrezzate, l'uso dei lotti ceduti riguarda nuove imprese ma anche rilocalizzazione di preesistenti unità.

In un maggiore numero di casi si osservano invece incrementi della capacità produttiva o della capacità ricettiva.

In complesso queste risposte confermano quanto già detto sulle finalità prevalentemente qualitative degli interventi

In secondo luogo si è voluto valutare l'impatto occupazionale sull'economia locale. Circa un terzo degli intervistati considera gli effetti locali non quantificabili oppure non risponde alla domanda. Nelle domande poste è stata fatta distinzione fra gli effetti relativi alla fase di cantiere e quelli relativi alla gestione e manutenzione dell'intervento realizzato.

Tabella 39. Percentuale di rispondenti che dichiarano nuova occupazione e/o aumento dell'attività

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese
Occupazione creata nella realizzazione	32,0	16,4	11,1
Occupazione creata nella gestione	80,0	13,1	17,8
Occupazione creata in entrambe le fasi	24,0	11,5	8,9
Aumento attività o utenza	n.d.	11,5	53,3

Per la fase di cantiere i rispondenti li valutano significativi nel 21% dei casi. Si nota come la percentuale più elevata riguardi la piccola impresa: ciò non deve sorprendere perché molti degli interventi relativi erano mirati proprio all'acquisizione di superficie fondiaria e alla costruzione di nuovi capannoni: 19 rispondenti – su 45 – dichiarano una realizzazione media di 2.000 nuovi mq di superficie coperta e 7.650 mq di nuova superficie fondiaria acquisita. Al contrario la bassa percentuale relativa alle infrastrutture – accompagnata da un elevatissimo giudizio di “non rilevanza” della fase di cantiere – va attribuita esclusivamente alle 19 AIA, per le quali l'effetto occupazionale locale risulta più importante di quello relativo alla realizzazione.

Per la fase di gestione e manutenzione il 72% dei rispondenti per le infrastrutture ed il 57% dei rispondenti della piccola impresa dichiara effetti occupazionali locali significativi. Nel turismo prevale invece un giudizio di “non rilevanza”; si tratta in effetti di aziende di piccola dimensione, spesso a conduzione familiare.

Nel complesso gli effetti occupazionali locali sono più importanti nella fase di gestione e funzionamento che in quella di cantiere: come ovvia implicazione ne discende che la valutazione degli effetti del FESR non può limitarsi solo a quelli a breve termine, ma deve considerare archi temporali più lunghi, che consentano di apprezzare anche quelli a più differita manifestazione.

Tabella 40. Effetti occupazionali locali esercitati nella fase di cantiere (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Non rilevanti	80,0	37,7	28,8	44,1
Significativi	16,0	18,0	22,2	21,2
Molto rilevanti	0,0	6,2	2,2	3,9
Non quantificabili	0,0	19,7	13,3	14,1
Non risponde	4,0	18,4	33,3	16,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 41. Effetti occupazionali locali esercitati nella gestione e manutenzione (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Non rilevanti	12,0	36,4	24,4	27,5
Significativi	52,0	11,2	48,8	32,0
Molto rilevanti	20,0	1,6	8,8	7,6
Non quantificabili	4,0	16,4	6,6	10,7
Non risponde	12,0	34,4	11,1	22,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

i) La verifica dell'addizionalità

Come visto nella parte precedente di questo lavoro la valutazione di questo tipo di interventi si pone l'obiettivo di verificarne l'addizionalità dei finanziamenti comunitari: si tratta di stabilire se la presenza di finanziamenti comunitari stimoli degli investimenti aggiuntivi rispetto a quelli che comunque sarebbero stati effettuati in loro assenza.

Si è chiesto pertanto ai beneficiari se l'intervento sarebbe stato realizzato anche se non avesse ottenuto il finanziamento FESR, cioè se il finanziamento abbia costituito uno stimolo reale per un investimento "addizionale". In linea generale per le piccole imprese industriali i finanziamenti ricevuti, pur risultando importanti, non sembrano essere risultati determinanti per la realizzazione di attività di investimento che comunque sarebbero state realizzate, attraverso altre fonti di finanziamento.

Gli investimenti sarebbero stati realizzati comunque nel 45% dei casi, 55% se si considera il ricorso ad altri finanziamenti ritenuti disponibili. Tale fenomeno è, come si è detto, particolarmente rilevante per la piccola impresa, i cui rispondenti escludono completamente l'eventualità negativa. Al contrario l'investimento non sarebbe stato realizzato per il 44% dei rispondenti nel caso delle infrastrutture: tale percentuale vale 37% per le AIA e 50% per le restanti infrastrutture.

Sempre nella logica di una valutazione "netta" di un finanziamento, nel questionario si chiede se l'intervento abbia permesso di aumentare la quota di mercato del beneficiario rispetto ai concorrenti: i due terzi dei rispondenti danno risposta positiva. Ciò per verificare la presenza di un effetto spiazzamento, cioè di sottrazione di volumi di attività ad altri per effetto aumento di attività del beneficiario del sostegno pubblico. L'effetto spiazzamento sembra più rilevante per la piccola impresa ed agisce a livello extralocale; nel caso del turismo si presenta perlopiù a livello locale.

Tabella 42. Se l'intervento non avesse ottenuto il finanziamento FESR sarebbe stato realizzato? (distribuzione % dei rispondenti)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
No	44,0	14,8	0,0	14,5
Solo in parte	8,0	31,1	33,3	27,5
- Meno della metà	n.r.	18,0	13,3	
- Più della metà	n.r.	13,1	20,0	
Comunque	32,0	47,5	51,1	45,0
Con altri finanz. pubblici	2,0	6,6	13,3	9,9
Altro	16,0	0,0	2,2	3,0

Tabella 43. Aumento della quota di mercato del beneficiario rispetto a:

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Concorrenti operanti localmente	n.r.	28,6	2,6	20,2
Concorrenti operanti in provincia	n.r.	10,7	7,9	7,4
Concorrenti operanti in regione	n.r.	0,0	2,6	0,1
Altri concorrenti	n.r.	5,4	55,3	38,3
Non valutabile	n.r.	55,4	31,6	34,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Sotto questo profilo può avere qualche interesse considerare l'impatto moltiplicatore della spesa generata dagli interventi. Ad esempio l'impatto moltiplicatore relativo all'acquisto dei nuovi macchinari installati, è stato prevalentemente esterno alle aree in oggetto: la destinazione della spesa per i macchinari ha interessato il Piemonte per il 29%, il resto Italia per il 61%, l'estero per il 10%.

l) Commenti e suggerimenti

Il questionario ha chiesto infine ai rispondenti di fornire indicazioni – selezionandole da un insieme di possibili suggerimenti proposti – per migliorare il funzionamento del FESR e suggerimenti per le singole politiche settoriali. Il tasso di risposta a queste domande è risultato elevato.

Nel primo caso l'insieme dei possibili suggerimenti era in generale il medesimo per i tre campi; sono però emerse anche esigenze specifiche nei singoli campi di intervento. Ad esempio per la piccola impresa e per le infrastrutture contano soprattutto aspetti procedurali: semplificazione delle procedure, tempi più rapidi, maggior diffusione delle informazioni. Per il turismo le esigenze sono di tipo qualitativo: pacchetti integrati, criteri selettivi migliori, finanziamenti unitari più elevati. La consistenza dei singoli finanziamenti peraltro viene considerata importante per tutti i campi.

Tabella 44. Suggerimenti per migliorare il FESR (% di risposte positive)

	Infrastrutture	Turismo	Piccole imprese	Totale
Maggiori finanziamenti unitari	40,0	55,7	46,7	49,6
Finanziamenti più selettivi	16,0	4,9	13,3	9,9
Miglior coordinamento regionale	24,0	14,8	6,7	13,7
Maggior assistenza tecnica	8,0	6,6	8,9	7,6
Tempi più rapidi di intervento	32,0	3,3	64,4	29,8
Definizione pacchetti integrati a scala locale	16,0	50,8	4,4	28,2
Semplificazione procedure	80,0	29,5	55,6	48,1
Maggior diffusione informazioni	12,0	3,3	51,1	21,4
Miglior controllo e monitoraggio	4,0	6,6	6,7	6,1
Criteri selettivi più chiari	40,0	54,1	8,9	35,9
Altro	20,0	13,1	2,2	10,7

Tabella 45. Suggerimenti per le politiche settoriali (% di risposte positive)

Politiche di realizzazione AIA		Politiche per la piccola impresa		Politiche per il turismo	
Coordin. region. scelta aree	21,0	Servizi di check up aziendale	13,3	Finanziamenti nuove strutture ricettive	25,4
Prevedere aree + capannoni	26,3	Promozione qualità	20,0	Finanziamenti per infrastrutture	34,9
Definiz. normativa capannoni	15,7	Servizi di consulenza	26,7	Finanziamenti per riqualificaz. strutture	69,8
Predispos. strutt. servizio comuni	47,4	Promozione export	31,1	Promozione della domanda	17,5
Maggiori finanziamenti unitari	47,4	Formazione professionale	42,2	Formazione professionale	12,7
Pacchetti integrati di incentivaz. imprese	47,4	Finanziamenti agevolati per l'innovazione	64,4	Controllo qualità offerta	28,6
Marketing aree	47,4	Promozione di consorzi	26,7	Promozione di consorzi	9,5
		Politiche del lavoro	17,8	Servizi di consulenza	15,9
		Promozione nuova imprenditorialità	11,1	Predisposizione rete di informazione	17,5
		Costituzione agenzie di sviluppo	4,4	Rafforzamento A.P.T.	22,2
		Sostegno a consorzi di garanzia	6,7		
		Creazione parchi tecnologici	4,4		
		Politiche settoriali	4,4		
Altro	0,0	Altro	2,2	Altro	4,8

Per quanto riguarda le politiche settoriali, nel questionario venivano proposti tre diversi gruppi di possibili suggerimenti, uno per ogni campo di intervento.

Nel caso delle AIA assumono rilievo prevalente, oltre all'indicazione di maggiori finanziamenti unitari, alcune misure in grado di potenziare il rapporto fra domanda e offerta di aree attrezzate, oltre il momento puramente realizzativo.

Sia nel turismo che nella piccola impresa prevale una logica di supporto diretto a specifiche funzioni aziendali: si richiedono finanziamenti per l'innovazione, per la formazione professionale o per la riqualificazione delle strutture. Un bisogno di expertise esterna riceve qualche interesse invece nel caso del turismo: servizi di consulenza, rete di informazione, rafforzamento delle APT. A questo riguardo da parte delle piccole imprese ricevono invece scarso favore i consorzi di garanzia, i parchi tecnologici, le agenzie di sviluppo.