
FASE VI - ATTUAZIONE DEL PO E MONITORAGGIO (in corso)	- Raccolta di tutti i dati e di tutte le informazioni necessarie per far partire il sistema di monitoraggio
	- Verifica periodica: dello stato di avanzamento del Programma e della sua efficacia; degli effetti ambientali; del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.
	- Redazione delle relazioni di monitoraggio, i cui risultati potranno consentire un eventuale riorientamento del Programma.

II.2.3 La valutazione *ex ante* e la valutazione ambientale strategica del programma interregionale attrattori naturali, culturali e turismo

L'attività di valutazione *ex ante* del Programma Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" 2007-2013, in analogia con l'organizzazione adottata per il programma interregionale sul tema dell'energia, è stata realizzata da un Gruppo di lavoro istituzionale costituito dai componenti dei Nuclei Regionali per la Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, con il coordinamento dell'UVAL.

Anche in questo caso la valutazione *ex ante* ha affiancato l'intero processo di programmazione e ha svolto la funzione di tenere alta l'attenzione sulle connessioni tra le proposte strategiche del programma e la strategia interregionale già definita nel paragrafo IV.4.II del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

L'attività di valutazione *ex ante* ha permesso di introdurre significative modifiche in corso di stesura del programma.

Rispetto alle iniziali formulazioni, l'idea forza o la fisionomia del Programma è stata esplicitata in modo più efficace, ossia la concentrazione degli interventi sulle attività necessarie a creare "reti di attrattori di eccellenza interregionale", caratterizzate da standard di qualità elevata, omogenei fra le Regioni e a realizzare una politica unitaria sovranregionale per la promozione e commercializzazione di tali reti sul mercato turistico internazionale. In particolare, l'attività di valutazione *ex ante* ha introdotto nel Programma sia una definizione operativa delle reti interregionali e delle linee di intervento da realizzare per costruirle, sia una radicale revisione dei criteri originariamente definiti per selezionare i nodi territoriali di tali reti, introducendo una definizione di "turisticità potenziale" *ad hoc* per lo specifico contesto programmatico.

Sono stati maggiormente considerati i profili di interregionalità e la sua natura di strumento di integrazione delle politiche regionali e nazionali in essere, nonché le sinergie, le demarcazioni e la coerenza con le altre Priorità del QSN 2007-2013 e con gli strumenti operativi di programmazione. Al riguardo è stato segnalato, e recepito dai programmatori come il valore aggiunto interregionale non consista in una mera "messa in rete" di attrattori appartenenti a regioni diverse, ma soprattutto in due componenti qualificanti del Programma: la definizione e condivisione di *standard* omogenei di qualità fra le regioni e la realizzazione di politiche di *marketing* turistico in grado di superare la frammentazione e il mancato coordinamento delle azioni svolte a livello regionale. Da questo punto di vista, la valutazione *ex ante* ha contribuito a interpretare correttamente lo spirito del QSN

relativo alla specificità del Programma Interregionale, colmando attraverso l'azione della politica regionale le carenze della politica ordinaria, carenze dovute non tanto a vincoli finanziari, ma alla difficoltà di coordinare i diversi livelli istituzionali e di integrare politiche settoriali strettamente interrelate per quanto riguarda le conseguenze sul territorio, ma nettamente distinte per quanto riguarda le competenze istituzionali (quali appunto le politiche per il turismo, per la valorizzazione del patrimonio culturale e per la valorizzazione del patrimonio ambientale).

Sono state integrate e/o meglio focalizzate alcune linee e modalità di intervento, con particolare riferimento alla definizione dei regimi di aiuto, i quali, rispetto alla precedente formulazione, sono stati ridefiniti per rafforzare la demarcazione con i regimi di aiuto finanziati dai Programmi Regionali e per favorire una maggiore competitività dell'offerta turistica e dei servizi complementari, compresi i servizi per la fruizione dei beni culturali e ambientali, attraverso l'aggregazione dell'offerta, le azioni di carattere collettivo, le azioni anche intersettoriali di integrazione delle filiere a sostegno delle attività turistiche e una stretta integrazione con le azioni di regolamentazione degli standard definite nell'ambito del Programma stesso.

Sono stati, infine, rivisti e integrati gli indicatori di Programma (realizzazione, risultato e impatto), consentendo così di esplicitare con maggiore chiarezza le scelte operative del Programma e assicurando anche coerenza e aggregabilità con gli indicatori individuati nel QSN 2007-2013 (cfr. paragrafo II.1.4). In particolare, è stato introdotto l'indicatore di "presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi", in quanto uno dei quattro indicatori selezionati per le Regioni Mezzogiorno sul quale è stato condiviso un "valore target preliminare" al 2013, individuando quindi questa come un'area di *policy* comune rispetto alla quale le diverse amministrazioni si sono impegnate in una quantificazione del proprio intervento con valenza sovraregionale.

**Fasi di attività della valutazione ex ante del Programma interregionale
“Attrattori culturali, naturali e turismo”**

FASI Valutazione ex ante	ATTIVITÀ
PRIMA MACRO FASE – approfondimenti analitici, condivisione partenariale (conclusa a aprile 2006)	- Redazione dei documenti strategici preliminari, alla progettazione e realizzazione del Seminario tematico “risorse culturali e naturali come attrattori” (28 settembre 2005), conduzione del tavolo partenariale dedicato al tema delle risorse culturali, naturali e turismo che ha condotto alla redazione della priorità 5 del QSN 2007-2013.
SECONDA MACRO FASE – definizione dello strumento interregionale nel QSN (conclusa a luglio 2007)	- Negoziato con la Commissione Europea relativamente alla priorità 5 del QSN, e alla concezione del Programma Interregionale “Attrattori culturali, naturali e turismo” e redazione del relativo paragrafo IV.4.2 del QSN nella sua versione finale approvata.
TERZA MACRO FASE – Valutazione ex ante (conclusa a dicembre 2007)	- Coordinamento delle Istituzioni nel processo di condivisione dei contenuti strategici e supporto al negoziato con la Commissione Europea. Ciò al fine di sostenere il processo e fornire indicazioni tecniche al tavolo degli 11 programmatori (le 8 Regioni del Mezzogiorno, il MiBAC, il MATTM e il Dipartimento per il turismo presso la PdC); - supporto tecnico-metodologico per la definizione dei contenuti del programma e dei criteri di selezione dei progetti e delle aree di intervento - indirizzi per la definizione del modello di <i>governance</i> più efficace e delle funzioni dell’Autorità di Gestione (ruolo per il quale si è candidata la Campania) e del Comitato Tecnico Congiunto per l’Attuazione (al cui presidenza è stata al MiBAC); - impostazione della metodologia e coordinamento tecnico della Valutazione <i>ex ante</i> e della Valutazione ambientale e strategica. La valutazione ha contribuito a orientare e migliorare i contenuti del Programma e di scrittura di diverse note valutative messe agli atti nelle riunioni di programmazione alle quali ha sempre partecipato. Un “prodotto collaterale” di tale attività, degno di essere menzionato, è anche quello di aver animato per la prima volta una vera e propria attività di rete fra i singoli nuclei, stimolandoli a svolgere una concreta e formale funzione di valutazione di natura sovraregionale.

La *valutazione ambientale strategica* è stata inizialmente avviata dall’UVAL che ha coordinato le autorità ambientali delle amministrazioni regionali coinvolte nel Programma, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell’Ambiente e del MiBAC. L’UVAL ha promosso le riunioni di avvio dei lavori, ha impostato la metodologia e il processo di valutazione e ha garantito la circolazione delle informazioni e la condivisione dei documenti progressivamente predisposti, secondo quanto previsto dalla Direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS), in assenza di recepimento della Direttiva stessa nella normativa nazionale.

Tuttavia, durante le attività di valutazione sono intercorse diverse modifiche normative che hanno richiesto successivi adattamenti della metodologia.

Dopo una prima impostazione metodologica fondata sugli indirizzi della Direttiva comunitaria, con l'entrata in vigore, il 1 agosto 2007, della Parte Seconda del Decreto Legislativo 152/2006, l'UVAL ha verificato le modifiche da apportare all'impianto metodologico e procedurale iniziale e proposto le possibili soluzioni. Durante il processo di valutazione, nella fase di consultazione delle autorità con competenze ambientali e del pubblico sono intervenute con il Decreto Legislativo 4/2008 ulteriori modifiche e integrazioni al Decreto Legislativo 152/2006⁵⁹.

In questo quadro evolutivo il processo di valutazione si è protratto nel tempo per concludersi formalmente solo a luglio 2008.

La valutazione ambientale ha consentito, nonostante le difficoltà di percorso, di: evidenziare le caratteristiche e le criticità ambientali del territorio interessato dal Programma; verificare la coerenza del Programma con gli obiettivi di sostenibilità ambientale; individuare i potenziali effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Programma; identificare alcune misure di mitigazione e di *governance* da adottare nella fase di attuazione del Programma al fine di massimizzare gli effetti positivi sull'ambiente e minimizzare quelli negativi.

II.2.4 Disuguaglianze nei servizi offerti ai cittadini. Il caso Calabria

Finalità del progetto

Il miglioramento del contesto socio-economico e l'accesso ai servizi di base è elemento fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo in favore dei territori rurali stabiliti dalla strategia nazionale della politica regionale per il periodo 2007-2013. Considerata anche la rilevanza che la garanzia di servizi di base sta assumendo nel dibattito internazionale sullo sviluppo dei territori rurali⁶⁰, l'UVAL ha svolto una ricerca valutativa su "Disuguaglianze territoriali nell'offerta di una serie di servizi ai cittadini: un confronto aree urbane e aree rurali in Calabria"⁶¹.

Partendo dall'obiettivo di *"sviluppare suggerimenti di politica economica in grado di migliorare la capacità delle forme tradizionali di programmazione di influenzare e assicurare il miglioramento della qualità della vita nelle aree interne, trovando*

⁵⁹ Va segnalato che il Programma Interregionale Attrattori è l'unico programma cofinanziato dai Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 che ha seguito le procedure VAS secondo il D.Lgs n. 152/2006, mentre tutti gli altri programmi hanno potuto fare riferimento esclusivamente alla Direttiva Comunitaria 2001/42/CE.

⁶⁰ L'OCSE ogni anno organizza una Conferenza internazionale che permette ai decisori di politiche pubbliche di discutere sui temi più importanti dello Sviluppo Rurale. Nel 2008 questa Conferenza è stata organizzata dal Governo Tedesco e dall'OCSE proprio su *Innovative Service Delivery for Rural Regions*.

⁶¹ Questo anche alla luce dell'importanza assegnata, nel prossimo periodo di programmazione, al perseguimento di una serie di obiettivi di servizio (cfr. paragrafo I.1.3).

anche soluzioni innovative” la ricerca applica la metodologia di valutazione territoriale sviluppata dall’UVAL nell’indagine pilota effettuata in Umbria⁶².

La ricerca si basa sull’uso di una serie di indicatori capaci di misurare l’offerta, l’accessibilità e, per quanto possibile, la qualità di una serie di servizi di base nelle diverse aree rurali della Regione (servizi sanitari; servizi di istruzione, con una particolare attenzione alla scuola secondaria di primo livello; servizi di cura dell’infanzia e degli anziani). L’analisi contiene anche una parte di ascolto del territorio che è avvenuta attraverso due tecniche principali: intervista a interlocutori privilegiati e organizzazione di una serie di *Focus Group* sul territorio⁶³. Si sono svolti 11 *Focus Group* nelle principali aree rurali della Calabria (Aspromonte; Serre Vibonesi; Serre Crotonesi e Pollino) e sono stati ascoltati una serie di soggetti attivi a livello locale: medici, sacerdoti, insegnanti, educatori, operatori sociali e volontari. In una seconda fase si sono incontrati anche interlocutori istituzionali, in particolare Sindaci⁶⁴.

Nell’individuazione delle tematiche chiave della ricerca, è stato determinante il processo di ascolto del territorio. Si è deciso quindi di concentrare il lavoro su:

- il problema dei giovani e le opportunità di qualità per il loro tempo libero. L’importanza di riuscire ad attirare capitale di qualità nelle aree rurali, specialmente in quelle interne e la rilevanza della scuola dell’obbligo, in particolare della scuola di secondaria di primo grado;
- la scarsissima partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in relazione all’offerta di servizi, come quelli di cura dell’infanzia, che possono migliorare la conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari;
- le difficoltà di accesso degli anziani ai servizi sanitari elementari. La capacità del sistema sanitario di raggiungere le aree più limitrofe e il ruolo rilevante dei sistemi di assistenza a domicilio (badanti e servizio di Assistenza Domiciliare Integrata).

Il tema dei giovani è stato corredato da un’analisi della rete della scuola dell’obbligo sul territorio calabrese e le maggiori problematiche collegate alla scuola secondaria di primo grado (presenza della rete sul territorio; problemi di accessibilità e trasporto alle scuole; analisi dei dati sulla docenza e problematiche collegate alla costruzione delle classi e al ricorso alle pluriclassi). Non essendo possibile calcolare l’indicatore previsto – nell’ambito del meccanismo premiale

⁶² La metodologia UVAL per la valutazione di servizi a livello territoriale, coniuga l’uso simultaneo di strumenti di analisi spaziale e di misurazione socio-economica, quali gli indicatori. In particolare, l’analisi si è concentrata sull’accesso e la disponibilità di alcuni servizi essenziali nelle aree rurali da parte di tre specifiche categorie di popolazione: le donne; gli anziani e i giovani.

⁶³ Il *Focus Group* è una tecnica di ricerca sociale che consiste in una discussione strutturata e facilitata da un esperto tra un gruppo di partecipanti, che si concentra su pochi temi che vogliono essere indagati nel dettaglio (vedere a questo proposito: “Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa” Linee guida per la Valutazione intermedia dei programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno, Materiali UVAL Numero 4, Anno 2005.

⁶⁴ Questo lavoro sul campo si è avvalso anche dell’uso della cinepresa come tecnica di ricerca di sviluppo locale.

degli obiettivi di servizio - per misurare la dispersione scolastica⁶⁵, è stato calcolato un indicatore sull'abbandono scolastico che misura la percentuale usciti (e non trasferiti) dalla scuola media inferiore nell'anno 2006-2007.

Per quanto riguarda il tema delle donne, è stata effettuata un'indagine diretta che ha permesso di calcolare l'offerta di servizi di cura dell'infanzia nelle aree rurali e urbane della Regione Calabria.

Con riferimento al tema degli anziani, si è tentata un'indagine diretta che permettesse l'interpretazione dell'offerta di assistenza domiciliare integrata nelle aree rurali, ma non è stato possibile ottenere i dati al livello statistico adeguato⁶⁶.

I principali risultati sono riassunti nel Riquadro F.

RIQUADRO F - PRIMI RISULTATI DELL'ANALISI

Il processo di ascolto del territorio, realizzato attraverso Focus Group, ha permesso di rilevare una serie di questioni particolarmente problematiche. In primis è emersa l'idea che l'emigrazione dalla Calabria, ed in particolare dalle aree rurali, è generata dalla mancanza dell'offerta di lavoro. La carenza più avvertita sembra essere quella di capitale umano di qualità, che potrebbe essere la risorsa su cui puntare proprio per far emergere le potenzialità reali dei territori e creare le necessarie reti di sviluppo. Questo problema assume sfaccettature di tipo differente (mancano insegnanti adeguati; ci sono paesi con farmacie ma senza farmacisti, non ci sono persone capaci di offrire "cultura" ai giovani e mancano politiche che facilitino l'arrivo di capitale umano di qualità e innovativo). L'altro aspetto emerso è quello dell'isolamento, particolarmente grave nel caso dei soggetti più deboli, quali persone anziane e disabili. L'isolamento costituisce un ostacolo alla realizzazione piena dei diritti minimi di queste segmenti della popolazione, che nei casi considerati hanno problemi a raggiungere l'ospedale o la specialistica medica più vicina, e nel caso dei bambini disabili problemi per raggiungere le scuole. L'isolamento si aggrava con le carenze riscontrate sul piano dell'offerta di servizi quali il trasporto pubblico locale e le dotazioni infrastrutturali per lo sfruttamento delle tecnologie informatiche avanzate.

Donne, Lavoro e Conciliabilità

Nelle aree rurali della Calabria vive il 47 per cento delle donne calabresi. La regione è caratterizzata da elevati tassi di disoccupazione femminile, che non variano sensibilmente a seconda dell'appartenenza alle diverse tipologie di area. I tassi di disoccupazione femminile giovanile sono più del doppio di quelli nazionali.

⁶⁵ Quest'indicatore, che misura la percentuale di giovani che abbandonano anticipatamente gli studi (percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione), non è ad oggi calcolabile a livello comunale.

⁶⁶ L'UVAL ha presentato i primi risultati di questa ricerca valutativa alla Conferenza OCSE che si è tenuta a Ginevra ad Aprile 2008 su "Meccanismi innovativi per l'offerta dei servizi nelle aree rurali". L'analisi ha attirato l'attenzione del pubblico prevalentemente per la doppia metodologia utilizzata (indagine *desk* e indagine *field*) e per il messaggio chiave ivi contenuto.

Si segnala però che molti dei Comuni che registrano i più alti tassi di disoccupazione giovanile femminile (maggiori al 75 per cento) ricadono nelle aree rurali. Le donne delle aree rurali sono quelle che sperimentano i peggiori tassi di analfabetizzazione e si evidenziano anche importanti differenze nei livelli di istruzione raggiunti: le donne in possesso di un diploma di laurea sono la metà rispetto a quelle che vivono nelle città. Affrontando il tema dei servizi con le donne residenti nelle aree rurali della Calabria, sono emerse tre questioni principali: un problema di “percezione” (la mancanza di lavoro essendo percepito come il “vero” problema cruciale) che ha fatto rilevare approcci differenti – per quanto riguarda l’importanza di servizi quali ad esempio l’asilo nido - tra donne e uomini, donne che lavorano e che non lavorano, donne giovani e meno giovani; il ruolo sostitutivo che le donne stanno esercitando a fronte dell’assenza di servizi importanti come quello di cura dei bambini e di cura degli anziani e un generale senso di “isolamento” e difficoltà a conciliare vita privata e lavoro. Soltanto il 2,1 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni della Calabria risultano iscritti in un asilo pubblico e convenzionato, ma tale percentuale è drammaticamente più bassa nelle aree rurali (0,7). D’altra parte se i Comuni con almeno un asilo sono circa il 39 per cento nelle aree urbane, questa percentuale crolla a poco più del 5 per cento in quelle rurali.

Giovani, Tempo Libero e Scuola dell'Obbligo

La scuola è percepita, da molti dei soggetti intervistati, come l’istituzione di riferimento più importante. Iniziative scolastiche pomeridiane, quali laboratori teatrali, corsi di musica e opportunità sportive sono considerate fondamentali. Non si rileva un grave problema di rarefazione del servizio (le statistiche sulla rete scolastica mostrano come la rete della scuola dell’obbligo sembri ancora reggere e come un vero problema di accessibilità inizi a manifestarsi soltanto a livello di scuola secondaria). Quello che sembra mancare maggiormente sono figure di riferimento di qualità (insegnanti validi e capaci di garantire continuità). L’UVAL ha elaborato un indicatore degli studenti che hanno abbandonato la scuola media inferiore nell’anno scolastico 2006-2007, e questo indicatore è risultato leggermente più elevato per le aree rurali.

Anziani, Servizi di Cura per gli Anziani e accessibilità ai servizi sanitari di base

Il processo di ascolto del territorio ha permesso di mettere in evidenza la situazione preoccupante di quella che è la parte di popolazione più importante specialmente nelle aree più interne della Calabria. L’accessibilità a servizi sanitari, anche di base, pone un problema nelle aree rurali più interne. Figure come il medico di medicina generale cercano in parte di supplire a queste carenze, che si fanno ancora più rilevanti se si considera la quasi completa assenza dell’organizzazione di servizi di cura degli anziani. L’Assistenza Domiciliare Integrata, se rinforzata, potrebbe costituire una risposta nella giusta direzione. Il problema principale resta però la cura dell’anziano anche nella vita quotidiana (e non solo nel caso di malattia grave).

II.2.5 Quantificazione dell'impatto degli incentivi alle imprese. Il caso della Regione Sardegna

Nel corso del 2007 l'UVAL ha svolto, in collaborazione con il Nucleo regionale, una valutazione degli effetti prodotti da un dispositivo di incentivazione agli investimenti alle imprese attivo nella Regione Autonoma della Sardegna: la L.R. n. 15 del 1994. Questa attività di valutazione retrospettiva, come altre condotte in passato⁶⁷, risponde all'esigenza di comprendere meglio le condizioni dell'efficacia di strumenti di incentivazione alle imprese, per assistere le decisioni da prendere riguardo al futuro delle politiche pubbliche, in questo caso degli strumenti di sostegno alle imprese. La scelta dello strumento da valutare, in questa ottica, è ricaduta su questa specifica legge regionale, oltre che per la disponibilità di dati utili alla valutazione, per via della sua sostanziale analogia con altri strumenti destinati al sostegno di imprese piccole e micro, che usano criteri di selezione simili (del genere semi-automatico), ed a cui vengono tuttora destinate ingenti risorse pubbliche.

Come è prassi nella letteratura sulla valutazione delle politiche di sostegno alle imprese, la domanda di fondo che ha guidato questa ricerca riguarda l'addizionalità degli investimenti finanziati. A fronte degli incentivi dati, le imprese hanno modificato le loro scelte di investimento? E, se sì, in che misura? Inoltre, visto che la finalità ultima dell'incentivo non è l'investimento in sé ma il miglioramento della capacità competitiva delle imprese, come si sono modificate le *performances* delle imprese per effetto dell'aiuto pubblico? Affrontare queste domande valutative ha richiesto la soluzione di problemi concettuali, metodologici, e di disponibilità di dati.

Le informazioni di partenza sulle quali è stato condotto l'esercizio di valutazione provengono dalle banche dati MONIT e AIDA, le quali, rispettivamente, contengono informazioni sugli incentivi erogati a valere su Fondi Strutturali Comunitari, e sui bilanci delle imprese. Attraverso una serie di opportune trasformazioni, questi dati sono stati associati in un unico database che è stato organizzato in modo da raccogliere tutte le informazioni utili a livello della singola impresa (ovvero, l'unità statistica di interesse). Questa operazione ha portato alla creazione di un database di 4.734 imprese, di cui 418 sono state finanziate tramite la L.R. n. 15/94, e n. 55 delle quali hanno ricevuto un unico finanziamento che, inoltre, può essere giudicato concluso.

Senza voler entrare in aspetti eccessivamente tecnici della valutazione operata è qui il caso di richiamare solo le linee generali del metodo che ha consentito di stimare gli impatti sulle imprese beneficiarie dell'incentivo. Il metodo tenta di ricondurre le differenze riscontrate fra le imprese che hanno utilizzato e quelle che non hanno utilizzato l'incentivo, ad una misura denominata effetto medio sulle imprese "trattate" (*Average Treatment Effect on the Treated*, ATT). Esistono svariati metodi statistici di stima di questo effetto. In questa analisi è stata utilizzata una tecnica nota come metodo *Propensity Score matching* che, rispetto a tecniche

⁶⁷ Si fa riferimento principalmente all'indagine valutativa sull'efficacia economico sociale dei Contratti di Programma, conclusasi nel 2006, e acquisita dal Cipe, che l'aveva commissionata all'UVAL, nella seduta del 23/05/2007.

alternative come quelle di regressione, consente di prendere in considerazione un sistema articolato di variabili di interesse quali la produttività, l'occupazione, la struttura finanziaria e la redditività delle imprese, rispetto alle quali si pensa che il sistema di incentivazione sia in grado di agire.

Questa tecnica mira a stimare la *performance*, non osservabile, che l'impresa avrebbe realizzato se non avesse partecipato al programma, allo scopo di porla in relazione con il dato effettivamente osservato. La stima si basa sull'ipotesi che questa performance teorica possa essere ricavata dall'osservazione, per ogni impresa *trattata*, di una o più imprese *non-trattate* che siano dal punto di vista economico il più simile possibili ad essa. In questo consiste il *matching*, o abbinamento, che nel lavoro viene guidato da un punteggio (*score*) che individua per ogni impresa, altre imprese che per le loro caratteristiche economiche, avrebbero una probabilità molto simile di percepire gli stessi incentivi pubblici, pur non avendoli ricevuti.

Il confronto è stato dunque effettuato fra i valori delle variabili di bilancio delle aziende finanziate e di quelle non finanziate dalla Legge Regionale n.15, all'interno delle 4734 imprese del campione, negli intervalli temporali 2002-2005 e 2002-2006. I risultati dell'analisi condotta, distinti per piccole e micro-imprese del campione, appaiono abbastanza in linea con quelli riportati nella letteratura sulla valutazione degli incentivi. L'analisi indica come l'incentivo abbia delle conseguenze significative sui comportamenti delle imprese: a tre anni di distanza dal beneficio, le imprese incentivate presentano infatti situazioni diverse rispetto a quelle non incentivate.

Non risulta tuttavia che l'incentivo abbia favorito gli investimenti. Al contrario, la tendenza che caratterizza le immobilizzazioni delle imprese è negativa, specie se si considerano le microimprese. I segnali sono ancor più evidenti quando si considerino le sole imprese che hanno concluso l'intervento. L'analisi non è stata tuttavia in grado di dire se il fenomeno rifletta un reale tendenza alla riduzione, oppure se il fenomeno altro non sia che un riassetamento rispetto a una precedente tendenza alla accelerazione. Questo fenomeno, infatti, è stato riscontrato in recenti contributi di ricerca, che, nell'analizzare gli effetti della più importante Legge n. 488/92, hanno concluso che l'incentivo non abbia modificato le scelte di lungo periodo delle imprese, ma abbia semplicemente indotto le stesse a anticipare operazioni che comunque sarebbero state realizzate in tempi successivi.

Quanto agli altri indicatori, emerge in modo ancora più chiaro una divergenza di risposta tra le piccole imprese e le microimprese⁶⁸. Mentre per le prime si osserva un qualche - seppur debole e incerto - effetto positivo sul fatturato, per le seconde emerge una netta tendenza alla contrazione delle vendite. Nonostante questo ambivalente effetto sulla capitalizzazione ed il fatturato, l'analisi segnala come l'incentivo tenda a agire in senso positivo sulla redditività delle imprese: messe a confronto con le imprese non finanziate, le imprese che hanno ottenuto le agevolazioni della L.R. n. 15/94 fanno registrare, da un lato, tassi di crescita superiori del ROI, del ROE, dall'altro tassi di mortalità aziendale inferiori.

⁶⁸ La definizione di queste due tipologie di impresa è quella adottata dalla normativa comunitaria.

Pur nei limiti derivanti dal suo ambito di applicazione circoscritto, quest'esercizio di valutazione rappresenta un esempio positivo sia per i risultati raggiunti che per il metodo seguito. Dal punto di vista dei risultati, aggiunge un tassello ad un quadro informativo che si va completando sull'efficacia di questo genere di strumenti. Il quadro indica al *policy-maker* che l'addizionalità di questo genere di strumenti è limitata, e non sempre corrisponde agli obiettivi che i dispositivi di incentivazione alle imprese dichiarano e perseguono. In questo caso, se l'obiettivo della L.R. n. 15/94 fosse stato di stimolare la crescita dimensionale delle piccole imprese, a tre-quattro anni di distanza non si riscontrano effetti che giustificano questo genere di impiego del denaro pubblico.

D'altro canto, questa esperienza di valutazione suggerisce l'opportunità di ampliare e moltiplicare questo genere di lavori di valutazione ex-post d'impatto di strumenti e politiche, svolti da parte di organismi interni all'amministrazione. Attraverso la diffusione di tecniche di valutazione moderne è possibile produrre in tempi ed a costi relativamente ridotti informazioni di estremo rilievo per l'attività di programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo. E' per questo che l'UVAL intende proseguire ed espandere questa attività di valutazione diretta d'impatto, estendendola anche al di là delle politiche di incentivo alle imprese, ed utilizzando una varietà di metodi diversi, non solo di tipo quantitativo.

II.2.6 Risultati del modello macroeconomico

Il volume delle risorse aggiuntive 2007-2013 destinate al Mezzogiorno è rilevante e al loro impiego, tramite una duratura modifica delle condizioni di contesto e una conseguente migliore attrattività dei territori, è collegata l'aspettativa di ottenere un impatto sui tassi di crescita e sulla dinamica del mercato del lavoro.

Per valutare l'impatto di scenari alternativi di spesa pubblica in conto capitale sulla crescita e sui principali aggregati macroeconomici del Mezzogiorno, in una prospettiva di medio-lungo termine, il DPS si avvale di un modello econometrico sviluppato specificatamente a tale scopo da un Gruppo di Lavoro a cui contribuiscono l'UVAL, la Direzione generale studi e statistiche e alcuni ricercatori esterni. Le valutazioni di scenario sono utilizzate per predisporre documenti ufficiali - quali il QSN 2007-2013, il rapporto di verifica ex-ante del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza per il periodo 2007-2013, il Rapporto del DPS -, per verificare la coerenza dei profili programmatici di spesa del Quadro Finanziario Unico della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione e per effettuare altre analisi specifiche (cfr. Riquadro G).

Il modello econometrico attualmente in uso è ispirato a quello definito durante lo scorso periodo di programmazione 2000-2006, ma rivisto in maniera significativa per tenere conto:

- dell'aggiornamento complessivo della base dati sottostante (e delle profonde revisioni delle serie storiche di contabilità economica dell'Istat fino al 2005);

- degli obiettivi strategici propri del QSN 2007-2013 e di una separazione più netta tra effetti di contesto e *policy*. Questa viene infatti rappresentata nel modello non solo in termini di spesa in conto capitale per investimenti e per incentivi (la “quantità” di risorse), ma anche tentando di coglierne alcuni aspetti “qualità degli interventi” (tramite gli obiettivi espliciti degli indicatori degli Obiettivi di Servizio e di altri indicatori assunti comuni alle regioni del Mezzogiorno a livello di QSN);
- della possibilità di effettuare stime per l’aggregato territoriale dell’Obiettivo Convergenza (a cui è diretta la parte più consistente della politiche comunitaria, ma che non è un aggregato geografico o amministrativo effettivo per l’Italia);
- dell’affinamento di alcuni meccanismi di stima, in particolare per la *Total Factor Productivity* (TFP) dell’industria e dei servizi e per la calibrazione di alcuni parametri (che si rende necessaria nei casi in cui non si dispone di serie storiche lunghe per alcune variabili).

Nel modello la *Total Factor Productivity* (TFP) agisce come traino della crescita attraverso gli effetti indotti dalle politiche di sviluppo e da selezionate variabili di contesto socio-economico. Il modello coglie pertanto, da un lato, il processo di accumulazione del capitale e la conseguente crescita economica, e dall’altro, i canali attraverso i quali la politica economica intende incidere su tale processo. Per quest’ultimo aspetto, l’idea guida del modello è che la crescita sia innescata dall’impatto della politica di ampliamento e riqualificazione dell’intervento pubblico sul contesto economico e sociale dell’area, che sollecita un aumento di produttività del sistema. Questo a sua volta spinge il processo di accumulazione del capitale fisico e umano, e quindi permette di incrementare il prodotto e l’occupazione.

Il Pil è determinato valutando la crescita delle singole componenti del prodotto, quali capitale, lavoro e produttività globale dei fattori; su quest’ultima, calcolata tramite un esercizio di *growth accounting* a livello regionale, agiscono in modo diretto anche le esternalità legate ai miglioramenti della “qualità degli interventi”. Si stimano tramite equazioni-ponte le relazioni tra unità di lavoro e occupati per settore, il tasso di attività e le forze lavoro. L’indice del grado di utilizzo della capacità produttiva svolge il ruolo di indicatore del ciclo economico a breve periodo. Esso assorbe le tensioni dal lato della domanda a breve termine e consente pertanto, anche in un modello basato sull’offerta, di cogliere fluttuazioni cicliche. Il modello è completato da equazioni e identità contabili che descrivono il conto delle risorse e degli impieghi, il mercato del lavoro, l’interscambio con l’estero ed il conto del risparmio.

L’esplicitazione dell’aggregato ha comportato uno sforzo non irrilevante in termini di ricostruzione dei dati e di approssimazione delle statistiche. La mancanza di valori regionali per molte statistiche ufficiali disponibili a livello nazionale o di macro-ripartizione tradizionali ha limitato le alternative e implicato in alcuni casi il ricorso a stime *cross-section* per effettuare calibrazioni esterne al modello econometrico degli effetti delle esternalità prima richiamate. La presenza di condizioni di ritardo per molti versi simili in tutte le regioni del Mezzogiorno e l’esistenza di una forte interdipendenza regionale, in economie caratterizzate anche

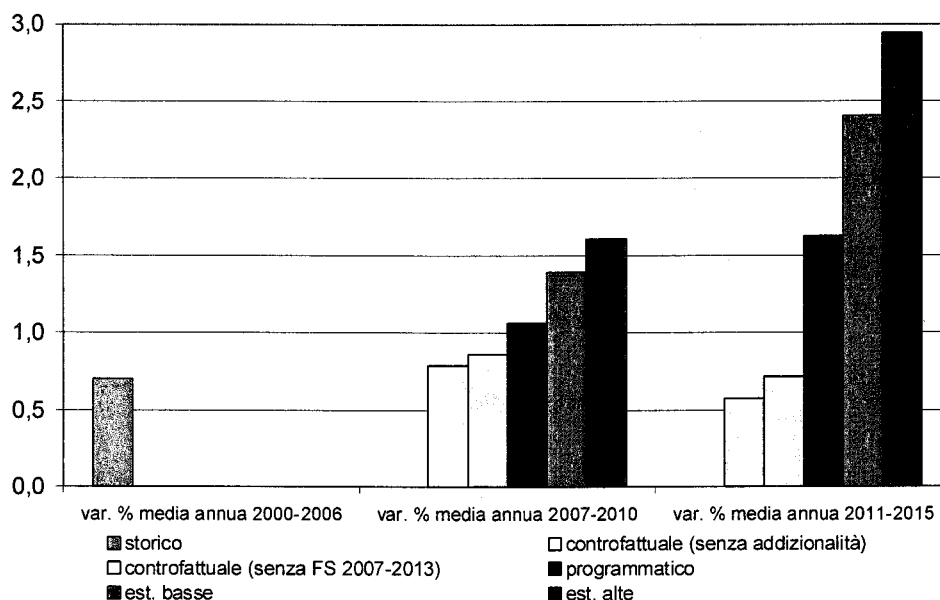
da strutture settoriali analoghe, hanno suggerito di formulare il modello tenendo conto innanzitutto degli effetti su tutto il Mezzogiorno. La parte relativa alle regioni dell'Obiettivo Convergenza è definita “a cascata”, tenendo conto degli effetti di composizione determinati da un diverso andamento regionale della spesa pubblica.

Per tenere conto del dualismo esistente nell'economia italiana e delle forti relazioni economiche tra le due aree, nel modello è stato inserito anche una rappresentazione stilizzata (e non disaggregata settorialmente) del sistema economico del Centro-Nord (sub-modello Centro-Nord). Il modello include circa 150 variabili e 53 equazioni comportamentali. Le equazioni sono stimate in genere con il metodo OLS per il periodo 1980-2003 su dati annuali, simulando a partire dal 2004.

Un ulteriore sforzo di affinamento del modello è in corso d'opera per migliorare aspetti relativi alla scomposizione tra spesa per investimenti e spesa per incentivi alle imprese private e al tasso di deprezzamento del capitale.

Gli scenari simulati sulla base dei dati di spesa consuntiva e programmatica per il periodo 2007-2013 dell'ultimo Quadro Finanziario Unico (riportato nel Rapporto Annuale del DPS 2007) consentono, ad esempio, di confrontare l'impatto atteso da una piena realizzazione delle politiche previste nel QSN 2007-2013 (ovvero con la spesa programmatica) e ulteriori esternalità di diversa intensità (basse e alte) rispetto a scenari controfattuali in cui minore è la quantità e qualità della spesa (cfr. Figura II.3).

Da questo tipo di analisi si evince che l'attivazione di percorsi di crescita più sostenuti nel Mezzogiorno è decisamente condizionata alla capacità di cogliere le opportunità offerte dall'avvio di interventi rilevanti connessi al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (e da un completamento tempestivo delle opere di infrastrutturazione già in corso) per modificare le condizioni di contesto materiali e le aspettative degli operatori.

Figura II.3 – TASSO DI CRESCITA DEL PIL MEZZOGIORNO SULLA BASE DI DIVERSI SCENARI DI SPESA PUBBLICA

Nota: Storico = dati Istat; Controfattuale (senza FS 2007-2013) = scenario in assenza delle risorse dei Fondi Strutturali 2007-2013 e la parte del co-finanziamento nazionale a valere sullo Stato; Controfattuale (senza addizionalità) = scenario di invarianza (in termini reali) della spesa annua in conto capitale rispetto a quella media realizzata nel periodo 2000-2006; Programmatico = scenario di spesa programmatica del Quadro Finanziario Unico; Est. Basse = scenario di spesa programmatica del Quadro Finanziario Unico e raggiungimento di obiettivi minimi in termini di variabili scelte per rappresentare la "qualità dell'intervento"; Est. Alte = scenario di spesa programmatica del Quadro Finanziario Unico e raggiungimento di obiettivi più elevati in termini di variabili scelte per rappresentare la "qualità dell'intervento".
Fonte: Elaborazione del modello macroeconomico su Quadro Finanziario Unico della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione del 7 marzo 2008

RIQUADRO G - PRINCIPALI USI DEL MODELLO ECONOMETRICO PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO

Data la sua funzione di simulare scenari di impatto della spesa in conto capitale e di altre variabili esogene sulle principali variabili macroeconomiche del Mezzogiorno e dell'aggregato Obiettivo Convergenza, il modello è uno strumento utile in diversi esercizi di valutazione delle politiche ex ante, in itinere e ex post. Tipiche di domande di valutazione a cui il modello può fornire elementi di risposta riguardano:

- *la coerenza del programma di intervento (ad esempio il QSN 2007-2013) con i suoi obiettivi macroeconomici e dati i vincoli di sostenibilità (la strategia sottostante la programmazione è compatibile con il patto di stabilità? con lo sviluppo previsto della domanda internazionale di beni e servizi? con i trend demografici?)*
- *i canali di impatto degli interventi sul contesto (quali sono le variabili interessate? la strategia influenza le variabili giuste?)*
- *l'impatto del programma nel medio-lungo termine su Pil e occupazione del Mezzogiorno e il differenziale del programma rispetto ad una situazione in cui non sono disponibili risorse specifiche per lo sviluppo (quale è il tasso di crescita gli obiettivi di spesa programmatica? cosa succederebbe in assenza dei*

Fondi Strutturali Comunitari o con una minore assegnazione del Fondo Aree Sottoutilizzate? cosa succede nel caso in cui pur essendoci risorse finanziarie spese non si conseguono gli obiettivi di risultato auspicato sul miglioramento dei servizi pubblici o su altri oggetti a cui le politiche sono esplicitamente indirizzate?)

- *l'attribuzione retrospettiva di responsabilità per la differenza tra tasso di crescita atteso dalle politiche e tasso di crescita osservato a singoli segmenti delle politiche (quantità di spesa effettiva nel tempo, effetti di miglioramento osservato dei territori) e altri fattori esogeni (ad esempio il contesto internazionale)*

II.2.7 Strumenti per la valutazione di impatto degli investimenti: la costruzione delle matrici di contabilità sociale

La matrice di contabilità sociale nasce all'interno della teoria economica tradizionale ed è stata largamente utilizzata per l'analisi delle economie in via di sviluppo, soprattutto per la possibilità di considerare i problemi di distribuzione del reddito particolarmente acuti in quelle aree. L'aggettivo *sociale* è legato all'enfasi posta sulle famiglie e relativi comportamenti (formazione del reddito e consumo fondamentalmente). In anni recenti, la SAM è ritornata ad essere oggetto di interesse anche per le economie sviluppate per diverse ragioni, tra queste, la possibilità di creare modelli di equilibrio economico generale partendo dalla SAM stessa, dato che, rispetto a modelli simili, ha il pregio di inserire la distribuzione all'interno del processo economico, ed in tal modo la distribuzione è, al contempo, causa ed effetto di altri fenomeni.

La matrice SAM contiene al suo interno sia la matrice input-output o di interdipendenze settoriali che la parte distributiva del reddito (parte SAM)

L'analisi delle interdipendenze settoriali definisce le relazioni tra i diversi settori dell'economia, ed in particolare i valore dei flussi dei beni e servizi prodotti ed utilizzati delle singole branche dell'economia. Lo strumento di analisi più importante per indagare tali interdipendenze è la tavola *Input-Output*.⁶⁹

La Tavola *Input-Output* non comprende il processo distributivo e redistributivo del reddito, aspetto indagato, invece nella SAM includendo i conti intestati ai settori istituzionali. Secondo tale approccio, il sistema economico viene rappresentato da: i settori produttivi, i fattori primari, le famiglie, le imprese, il governo, la formazione di capitale, il resto del mondo.

⁶⁹ La tavola I-O è una matrice a doppia entrata costituita dalla sottomatrice branche- branche M1, che registra gli input intermedi prodotti da un settore e impiegati negli altri settori, dalla sotto matrice branche – fattori di produzione, M2 che indica i redditi che remunerano i fattori produttivi impiegati nella produzione ed infine dalla sotto- matrice M3, che registra flussi finali ossia l'incrocio tra branche e domanda finale (consumo privato, spesa pubblica, investimenti ed esportazioni). La tavola descrive il sistema economico definito da Leontief, ma non permette l'analisi degli effetti moltiplicativi della spesa finale e redistributivi del reddito, aspetti invece analizzati dalla matrice di contabilità sociale (SAM).

I conti intestati ai settori istituzionali consentono di cogliere, oltre all'intero processo di formazione del reddito disponibile, il ruolo delle istituzioni nella formazione dei consumi e degli investimenti. Il conto intestato al Resto del Mondo consente di definire i flussi da e verso il resto del mondo.

Dall'inizio del 2007 l'UVAL, con l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), ha partecipato a un progetto di ricerca, affidato all'Università di Roma Tor Vergata, per la realizzazione delle Matrici di contabilità sociale (SAM) per le otto regioni del Mezzogiorno. Oltre a queste 8 matrici sono state realizzate anche due matrici aggregate, una per il Mezzogiorno e l'altra per il Centro-Nord.

La Matrice di contabilità sociale, la cui stima, fino ad ora era limitata solo all'ambito nazionale rappresenta uno degli strumenti a disposizione degli analisti per effettuare valutazioni preliminari sugli effetti economico-sociali prodotti da una scelta di investimento ovvero uno strumento per confrontare gli effetti attesi tra possibili alternative di investimento.

In tale prospettiva i risultati conseguiti sono stati messi a disposizione delle amministrazioni regionali interessate, contribuendo, in questo modo, alla diffusione e alla promozione di pratiche di valutazione quantitativa delle scelte di politica economica operate a diversi livelli di governo.

L'UVAL ha organizzato una serie di seminari livello regionale con l'intento di diffondere le possibilità di applicazione della metodologia e della modellistica sviluppata. Le Matrici sono state inizialmente presentate a tutte le Regioni. Successivamente attraverso seminari regionali (in Sardegna, Campania, Molise e Puglia) sono state approfonditi gli aspetti di loro applicabilità alla valutazione dei programmi regionali.

Anche a seguito di tale attività sono state realizzate prime applicazioni.

Il Nucleo della Regione Campania ha utilizzato la matrice per realizzare la valutazione *ex ante* del POR FESR. L'UVAL ha fornito supporto metodologico e di impostazione. Il Nucleo campano ha realizzato l'analisi coinvolgendo attivamente tutti i responsabili di misura per ricostruire in maniera particolareggiata l'intero vettore di spesa (la ripartizione delle risorse del POR).

L'UVAL ha utilizzato la Matrice Mezzogiorno per realizzare la valutazione *ex ante* del Programma Interregionale Energia, ed un esercizio di valutazione degli effetti generati dal Programma Operativo Puglia 2000-2006.

Lo strumento quindi assume una grande importanza sia per realizzare valutazioni *ex ante* che *ex post*. Queste ultime realizzate confrontando i dati di spesa effettivamente realizzati in tutti i settori dell'economia attivati dal programma con i valori previsti *ex ante*.

Mentre le matrici di questo primo tipo (sia regionali che aggregate) permettono di valutare gli effetti di un programma durante la fase di cantiere, una seconda parte del progetto, iniziato alla fine del 2007, e continuato nella prima metà del 2008, è consistito nella stima delle medesime matrici durante la fase di regime. Mentre le prime sono più adatte per stimare gli effetti di interi programmi di politica economica, le seconde sono più appropriate per la valutazione dei singoli progetti

di investimento. In particolare, la valutazione dell'impatto economico di un progetto nel periodo di regime attraverso la matrice SAM non può prescindere dallo studio di fattibilità di un progetto, e soprattutto dall'analisi finanziaria dettagliata dello stesso. Dall'analisi finanziaria emergono, infatti, i dati di spesa di gestione del progetto. Inoltre, si riesce a ricavare il vettore di spesa dei costi di gestione, che costituisce l'elemento fondamentale per stimare gli effetti indiretti di un investimento. Infine, dall'analisi finanziaria è possibile stimare l'ammontare dello scenario controfattuale da paragonare all'intervento realizzato.

II.2.8 La valutazione delle esternalità ambientali delle infrastrutture di trasporto

L'UVAL nel corso del 2007 ha contribuito (cooperando con il Ministero delle Infrastrutture) alla redazione di Linee Guida⁷⁰ finalizzate a illustrare le metodologie per l'identificazione, quantificazione e monetizzazione dei costi esterni generati dalle infrastrutture e dalle attività di trasporto, con l'obiettivo di supportare la valutazione delle opere trasportistiche.

I costi esterni, o esternalità, rappresentano il valore monetario dell'impatto delle attività di un agente economico (o di un gruppo d'agenti) nei confronti di un altro agente (o gruppo di agenti), qualora tale impatto non sia in qualche modo assorbito o compensato dal primo agente (o gruppo di agenti). Una nuova infrastruttura di trasporto, può determinare non soltanto un aumento dei costi esterni, ma anche una loro diminuzione, ad esempio riducendo la congestione su altre arterie. In tal caso si può parlare dunque di "benefici esterni" connessi alla realizzazione dell'opera.

La valutazione, in termini monetari, dei costi o benefici esterni presenta, ai fini della valutazione di progetti ed attività di trasporto, tre dimensioni:

- la quantificazione dell'impatto, cioè la determinazione della natura e dell'entità dell'impatto sugli agenti terzi;
- la monetizzazione, cioè la traduzione dell'impatto in termini di valore monetario, corrispondente alla perdita di risorse determinato dall'attività esaminata;
- l'internalizzazione, cioè la definizione delle modalità di tariffazione o regolazione per incorporare le esternalità nel processo decisionale dell'agente che le provoca, riconducendola così nel sistema dei prezzi / sanzioni.

Secondo la classificazione di Rothengatter (1994) il sistema dei trasporti genera tre tipi di esternalità: un primo livello di esternalità connesso all'interazione tra i trasporti e le risorse non rinnovabili (ambiente e capitale umano), un secondo livello relativo alle interazioni interne al settore dei trasporti ed un terzo livello

⁷⁰ Cfr. Linee guida per la misura dei costi esterni nell'ambito del PON Trasporti 2000-2006, Quaderni del PON Trasporti, n.8/2008, consultabili sul sito

http://pont.infrastrutturetrasporti.it/pdf/approfondimenti/quaderni_pon/quaderni_pon_n8.pdf