

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10
E-mail: mapp@corep.it

6^a edizione: 2004-2005

Tesi di Master

Gianluca Strada

**Valutare l'impatto dei Programmi di Qualificazione Urbana.
Definizione e sperimentazione di una metodologia.**

Sottoposta a:

Marco Cavaletto
Direttore Settore Artigianato e Commercio
Carlo Salvatore
Dirigente Settore Commercio
Regione Piemonte
Piazza Nizza n. 44, Torino
Tel. 011/4322357

Tutor interno:
Daniele Bondonio

Torino, ottobre 2005

SINTESI.

Gli interventi a favore del commercio di vicinato in ambito urbano, e più in generale di riqualificazione dei centri cittadini, trovano sempre maggiore applicazione e dispiego di risorse, sia a livello regionale che nazionale ed europeo.

La maggior parte delle attività di qualificazione si focalizza su questioni di vitalità, viabilità, sostenibilità, competitività o altri termini che definiscono il desiderato benessere del centro storico. Tuttavia non sono stati effettivamente stabiliti i criteri con cui misurare questo benessere. Né si è provveduto a ragionare sulla misurazione di eventuali effetti positivi delle politiche in questione.

Da qui deriva l'interesse, da parte dei promotori della politica, di valutarne i primi risultati

Il quesito dal quale è partito questo percorso di ricerca riguardava la possibilità di valutare quantitativamente l'intervento preso in considerazione. Nel corso dello svolgimento si è cercato di produrre un percorso logico e metodologico che facesse da base all'architettura del modello di valutazione impiegato. Ho proceduto partendo dall'analisi di due componenti, a mio avviso, rilevanti per la scelta del metodo:

- la possibilità di circoscrivere l'obiettivo della politica riducendolo a variabili misurabili;
- la possibilità, offerta dai dati a disposizione, di misurare la variabile individuata.

L'obiettivo del provvedimento è stato ricondotto dapprima alla capacità di concretizzare un "valore aggiunto" a favore delle aree oggetto di finanziamento in termini di competitività commerciale. La logica dell'intervento in questione poggia sulla rilevanza delle imprese commerciali come tessuto economico produttivo delle aree centrali urbane: senza un'attività commerciale sana il centro cittadino deperisce, perdendo la propria capacità di attrarre investimenti.

Sono state quindi individuate due variabili misurabili: la variazione del numero di esercizi e la variazione dei relativi occupati. Questi due indicatori possono ragionevolmente offrire una misura della competitività di un'area, se si considera il loro incremento come indicativo di un miglioramento del mercato. Se un'area è in grado di attrarre un numero maggiore di potenziali consumatori ciò offrirà una buona possibilità localizzativa per i potenziali imprenditori.

I dati a disposizione, contenenti informazioni sulle imprese commerciali, permettono di misurare le variabili individuate lungo un considerevole arco di tempo (dal 1996 al 2003). Il nuovo servizio di "georeferenziazione", realizzato dal CSI Piemonte, permette di individuare ogni singola impresa presente nelle aree d'interesse; in questo caso sia per i centri sottoposti a qualificazione che per quelli esclusi.

Il disegno di ricerca con gruppo di confronto non sperimentale basato sul modello *Difference in difference* permette di stimare, mediante il confronto con una situazione "controfattuale", l'impatto dell'intervento sulla variabile risultato individuata. Impatto stimato con riferimento all'addizionalità netta prodotta dagli interventi e non ad un semplice computo di ciò che è successo *a seguito* degli investimenti realizzati. I valori prodotti derivano infatti dalla differenza tra gli incrementi registrati durante il periodo di implementazione del programma ed una stima della situazione controfattuale, dove per controfattuale s'intende una stima del cambiamento che si sarebbe verificato comunque anche in assenza della politica in analisi.

Se si ritiene accettabile il ragionamento di partenza (*le fondamenta*) e si vogliono sfruttare le potenzialità dei dati a disposizione (*il materiale*), allora la scelta del modello (*l'edificio*) effettuata in questa ricerca può non essere ritenuta del tutto inopportuna.

Si risponderà allora affermativamente al quesito iniziale, sostenendo la fattibilità di un progetto di valutazione fondato su dati quantitativi. E si leggeranno i risultati di questo lavoro, come prodotto di un esercizio (*un "plastico"*) che potrebbe essere tradotto in progetto vero e proprio qualora si concretizzasse la possibilità di costruire un campione più consistente.

INDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUZIONE. | 2 |
| 1.1 L'importanza del tema. | 2 |
| 1.2 Il contributo della ricerca. | 2 |
| 2. LE CARATTERISTICHE DEL PROVVEDIMENTO OGGETTO D'INDAGINE. | 3 |
| 3. VALUTARE L'IMPATTO. | 4 |
| 3.1 Quale variabile risultato? | 4 |
| 3.2 La variabile trattamento. | 6 |
| 3.3 La stima del "controfattuale". | 6 |
| 3.4 Le "minacce alla validità". | 7 |
| 3.5 La scelta del modello. | 7 |
| 3.6 La scelta delle unità d'analisi. | 8 |
| 3.7 Il primo gruppo di confronto. | 8 |
| 3.8 Il secondo gruppo di confronto. | 9 |
| 4. LA DESCRIZIONE DEI DATI. | 10 |
| 4.1 L'Archivio Statistico delle Imprese Attive. | 10 |
| 4.2 Il servizio di <i>georeferenziazione</i> . | 12 |
| 4.3 La costruzione del campione. | 13 |
| 5. PRESENTAZIONE DEI RISULTATI.. | 15 |
| 5.1 Il primo gruppo di confronto. | 15 |
| 5.2 Il secondo gruppo di confronto. | 21 |
| 6. CONCLUSIONI. | 27 |
| Le aree sottoposte a PQU hanno tratto beneficio dal provvedimento? | 28 |
| <i>Bibliografia.</i> | 29 |

1. INTRODUZIONE

1.1. L'importanza del tema.

Gli interventi a favore del commercio di vicinato in ambito urbano, e più in generale di riqualificazione dei centri cittadini, trovano sempre maggiore applicazione e dispiego di risorse, sia a livello regionale che nazionale ed europeo.

I luoghi del commercio tradizionale, quello di vicinato in ambito cittadino, si contrappongono ai luoghi del consumo creati artificialmente nelle zone periferiche e in grado di influenzare in modo sempre più massiccio le scelte dei consumatori.

A causa anche della depolarizzazione attuata dalla grande distribuzione localizzata al di fuori degli ambiti urbani, si è assistito ad una crescente perdita di attrattività delle aree centrali.

L'attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche nei confronti del tema del recupero economico di tali aree è cresciuta nel tempo perchè questa crisi non ha interessato soltanto le funzioni commerciali, ma, più in generale, ha ridotto il volume degli investimenti nei centri delle città. Per far fronte a questa situazione, la Regione Piemonte ha ritenuto di dover puntare su programmi complessi in grado di integrare le diverse politiche settoriali, con l'obiettivo di renderle coerenti e raccordarle con i progetti e gli strumenti commerciali ed urbanistici.

Nel corso del quadriennio 2000-2003 la Regione Piemonte ha finanziato quarantacinque Piani di Qualificazione Urbana, circa novecento imprese e sei "organismi associati d'impresa", per un importo di contributi pari a ventisei milioni di euro.

1.2. Il contributo della ricerca.

La maggior parte delle attività di qualificazione si focalizza su questioni di vitalità, viabilità, sostenibilità, competitività o altri termini che definiscono il desiderato benessere del centro storico. Tuttavia non sono stati effettivamente stabiliti i criteri con cui misurare questo benessere. Né si è provveduto a ragionare sulla misurazione di eventuali effetti positivi delle politiche in questione. Da qui deriva l'interesse, da parte dei promotori della politica, di valutarne i primi risultati.

Quindi il problema di partenza è stato il seguente: in che modo è possibile dare una valutazione di ciò che è stato realizzato?

E, di conseguenza: i centri storici finanziati, sottoposti a PQU, hanno tratto beneficio da questo provvedimento?

Il presente lavoro mira ad offrire alla committenza un contributo di carattere duplice:

- l'impostazione di un metodo di valutazione basata sull'impiego di strumenti analitici di tipo quantitativo, ed in particolare mediante l'utilizzo del paradigma controfattuale;
- l'applicazione del modello impostato su un ristretto numero di unità a disposizione.

Si tratta di un lavoro che potrebbe in futuro essere sviluppato con ulteriori approfondimenti ed ampliando la numerosità del campione considerato, alla luce di nuovi dati a disposizione. Va infatti tenuta in considerazione la relativa gioventù di un programma che richiederebbe un maggiore lasso di tempo per poter entrare a pieno regime ed esercitare pienamente gli effetti desiderati.

2. LE CARATTERISTICHE DEL PROVVEDIMENTO OGGETTO D'INDAGINE.

Il Piano di Qualificazione Urbana (PQU), rivolto a Comuni con più di tremila abitanti, è uno strumento di programmazione comunale, di raccordo tra la programmazione economica e la pianificazione urbanistica riferite al settore commerciale, pensato per preservare, sviluppare e potenziare la funzione del commercio, anche con riferimento al contributo che esso fornisce alle diverse forme di aggregazione sociale e all'assetto urbano.

Questo tipo di programma, iniziato nel 2000 e giunto ormai al quarto bando di gara, consiste nell'erogazione di cospicui finanziamenti per qualificare particolari aree urbane, realizzando un complesso di interventi sulla viabilità, sull'arredo urbano, sulla gestione degli esercizi commerciali. L'obiettivo è quello di rendere queste aree più attrattive, identificabili e fruibili nei confronti dei consumatori e dei cittadini in generale, tenendo conto del fatto che la vitalità del commercio urbano è elemento determinante al fine di tenere alto il livello di qualità della vita nelle città.

La L. R. 28, art. 3 comma 2 lettera E), recita infatti: *“i Comuni, per preservare, sviluppare e potenziare la funzione del sistema distributivo commerciale locale, in relazione al contributo che esso fornisce alle varie forme di aggregazione sociale, per la valorizzazione delle zone di insediamento commerciale o altri aggregati di offerta consolidata e per il recupero delle piccole e medie imprese, adottano, anche attraverso la concertazione con soggetti privati, specifici Progetti denominati di Qualificazione Urbana”*.

La qualificazione all'interno del programma viene intesa in un'accezione che la differenzia rispetto a termini quali “rivitalizzazione” o “riqualificazione”, che fanno riferimento a processi di rinnovo di aree degradate dal punto di vista economico e sociale. Il programma impernia la sua azione sul concetto di qualità stesso che presuppone, o riconosce, una potenzialità intrinseca all'area oggetto di trasformazione.

In questo senso la Regione ha finora privilegiato addensamenti commerciali, centrali ed a carattere storico, che tradizionalmente hanno caratteristiche e potenzialità riconosciute, dal punto di vista della competitività commerciale; si è voluto fornire un aiuto economico a realtà che già possedevano risorse in grado di essere potenziate e gestite, piuttosto che offrire contributi a cascata che avrebbero finito per disperdersi in aree a basso potenziale di miglioramento.

La realtà dei centri storici degli addensamenti urbani ha caratteristiche di unicità ben definite e rappresenta, pertanto, una risorsa che può essere sfruttata per aumentare la competitività di quella parte del settore commerciale che, in questo momento, appare subire maggiormente le strategie della grande distribuzione.

L'attrattività di un'area, la sua accessibilità, l'arredo, ma anche la capacità di fornire un'offerta commerciale variegata ed in linea con i bisogni e le esigenze dei cittadini, sono gli elementi sui quali si intende investire per rafforzare le potenzialità del commercio tradizionale, anche in funzione della nascita e dello sviluppo di “centri commerciali naturali”.

Per descrivere un centro commerciale di tipo naturale, in contrapposizione al termine “artificiale” che si potrebbe utilizzare per le strutture a destinazione specifica, possiamo partire dai requisiti che vengono richiesti a fronte dell'erogazione di contributi specifici: *“[...] deve essere costituito in società composta da non meno di 8 negozi, senza limitazioni di superficie complessiva di vendita, ubicati in una via o piazza o altra area pubblica che sia stata oggetto di interventi in materia di arredo urbano e di pedonalizzazione”*.

Sostanzialmente il successo di un centro commerciale naturale (ridefinito attualmente come “organismo associato d'impresе”) dipende dal fatto che esso abbia al suo interno le condizioni che giustificano lo spostamento delle persone dai luoghi in cui vivono (*attrattività*), risulti comunque

facilmente raggiungibile dall'esterno (*accessibilità*), riesca a migliorare la qualità complessiva della vita sociale (*animazione*) oltre a rendere piacevole la permanenza delle persone in quel luogo (*ambiente*).

I fondi vengono erogati ai vincitori di un bando di gara indetto a livello regionale che seleziona i progetti in base agli interventi proposti e alla struttura dell'area da qualificare. Quindi i concorrenti vengono messi in una graduatoria secondo i punteggi ottenuti e finanziati, a partire dal migliore, fino ad esaurimento dei fondi stanziati per questa politica.

Gli interventi finanziati sono di vario tipo e possono avere carattere tipicamente strutturale (come la pedonalizzazione di aree urbane, l'arredo urbano, la costruzione di parcheggi, il recupero di facciate con valore storico, etc.), ma anche carattere essenzialmente organizzativo (come l'esonero dall'obbligo di chiusura domenicale, la disciplina dell'apertura notturna, l'abbattimento degli oneri di urbanizzazione, etc.).

Completano il quadro degli interventi gli investimenti proposti alle imprese commerciali relativi all'esteriorità dei singoli esercizi, che puntano a favorire l'immagine globale dell'area e ad uniformare e armonizzare l'ambiente in cui sono inseriti, secondo le linee guida definite dai PQU.

Inoltre i PQU possono prevedere interventi volti a facilitare la creazione di forme spontanee di aggregazione tra gli operatori del settore (organismi associati d'impresa) al fine di favorire la promozione e l'animazione dei luoghi, attraverso iniziative di marketing, gestione di servizi comuni e di fidelizzazione del consumatore, in linea con l'obiettivo di favorire la formazione di centri commerciali naturali.

3. VALUTARE L'IMPATTO.

Valutare l'impatto significa stabilire se, ed in che misura, i finanziamenti erogati abbiano effettivamente prodotto i risultati auspicati. Si tratta di un quesito riguardo l'impatto della misura attuata a fronte di un problema, di una "situazione" che il soggetto attuatore (la Regione in questo caso) percepisce come negativa e che perciò vuole modificare.

Per capire se l'obiettivo è stato raggiunto ci si deve innanzitutto domandare "su cosa" si voleva intervenire e, di conseguenza, individuare una dimensione che possa essere osservata e misurata. Tale dimensione viene definita "variabile risultato" e su questa verrà misurato l'effetto della politica.

3.1. Quale variabile risultato?

La risposta a questa domanda dipende da quali sono gli obiettivi che la politica in questione si pone e da come li si interpreta ai fini della valutazione. Poniamo che i programmi PQU abbiano, tra gli altri, l'obiettivo di rendere più competitivi gli addensamenti A1, in termini di attrattività e di identificabilità nei confronti dei potenziali consumatori.

Come si può misurare la competitività di un addensamento commerciale?

Una buona misura potrebbe essere quella del fatturato. Se avessimo a disposizione dei dati sui fatturati delle imprese arriveremmo facilmente ad ottenere una misura concreta del volume di affari delle aree d'interesse. Probabilmente questo sarebbe l'indicatore più ragionevole su cui misurare qualunque tipo di eventuale differenza.

Un'alternativa potrebbe essere quella di misurare il flusso di persone nell'area: se vogliamo aumentare il volume del commercio, non possiamo farlo a dispetto dei consumatori.

Senza persone non ci può essere consumo, perciò se fossimo in grado di misurare la quantità di *passaggi* in un determinato centro storico potremmo ipotizzare che, se è vero che ad un maggior numero di persone corrisponde un maggior numero di acquisti, allora laddove si misurasse un incremento di questa grandezza si sarebbe raggiunto l'obiettivo del provvedimento.

Purtroppo non siamo in grado di quantificare il numero di frequenze, o passaggi, in un centro e, soprattutto, quanto questo vari nel tempo, per cui dobbiamo ragionare in un'altra direzione. Partiamo allora dal punto di vista opposto: se un'area è molto frequentata, e tale frequentazione (si ipotizza) mantiene alto il livello dei consumi, è probabile che questa offra anche una possibilità localizzativa vantaggiosa per un commerciante; tale magari da indurlo a posizionarsi lì piuttosto che altrove, o a restarci qualora intendesse optare per la chiusura o lo spostamento della propria attività.

Se tutto ciò è razionale lo sarà anche ritenere che un'area propizia, dal punto di vista commerciale, difficilmente vedrà ridursi nel tempo la presenza di punti vendita. In pratica ci aspetteremo una sostanziale stabilità, o addirittura una crescita, nel numero di attività commerciali, qualora una determinata zona stesse incrementando la propria attrattività, e vitalità; viceversa saremmo propensi ad aspettarci una diminuzione, tenendo conto anche del fatto che, come accennato, il commercio urbano di vicinato sta subendo sempre più massicciamente la concorrenza della grande distribuzione dislocata in aree periferiche.

La variabile risultato scelta è stata quindi la variazione percentuale del numero degli esercizi nel corso del tempo. Su questo andamento verrà misurato l'effetto del programma.

L'analisi sarà condotta parallelamente misurando l'andamento occupazionale, poichè i dati lo permettono; l'ipotesi è che a fronte dell'aumentato volume d'affari di un'attività possa corrispondere la decisione di assumere uno o più dipendenti. Decisione che difficilmente verrebbe presa nel caso il volume d'affari diminuisse.

La logica è sempre la stessa, ma quest'altra misurazione offre un contributo ulteriore: ad esempio, a parità di punti vendita in una determinata area, una crescita del numero di lavoratori può far riflettere. Non sembra inopportuno pensare che se sono aumentati i lavoratori sarà migliorato anche il mercato.

Identificati questi due elementi di misurazione, n° di esercizi e n° di occupati, è stata fatta un'altra riflessione.

Bisogna tenere conto che anche la tipologia di offerta commerciale costituisce una componente dell'attrattività e della competitività di una zona. Consideriamo che, ad esempio, si può ritenere utile trovare in uno stesso luogo una molteplicità di articoli disponibili e, magari, anche la possibilità di prendere un caffè, consumare un pasto o addirittura trovarci un pub o dei prodotti tipici, e via dicendo.

In questo senso appare ragionevole, oltre ad interrogarsi sul volume d'affari, cercare di cogliere elementi di diversificazione ed evoluzione nella tipologia del commercio delle aree che desiderano qualificarsi.

Sono state quindi distinte due componenti del commercio in addensamento urbano: una più identificabile con l'*acquisto* vero e proprio (lo shopping, per intenderci), l'altra più associabile al *consumo* e al tempo libero.

Per questa ragione l'analisi tiene distinti gli andamenti degli esercizi commerciali (volgarmente i negozi, a prescindere dal tipo di merce venduta) da quelli degli esercizi pubblici (bar, ristoranti, alberghi, etc), allo scopo di evidenziarne eventuali differenze di crescita. Si cerca di capire se, oltre ad una crescita o ad una contrazione del mercato, si evidenzia anche una differente evoluzione nel rapporto tra le due tipologie di esercizio.

In seguito a questa serie di ragionamenti sono state sviluppate quattro diverse variabili risultato.

- Numero di esercizi commerciali.
- Numero di esercizi pubblici.
- Numero di occupati in esercizi commerciali.
- Numero di occupati in esercizi pubblici.

3.2 La variabile trattamento.

Una politica pubblica come quella dei PQU si compone di una grande varietà di interventi di e misure (dalla costruzione di infrastrutture quali la costruzione di parcheggi; da interventi di restauro e recupero di edifici e spazi pubblici all'istituzione di aree pedonali, per non parlare poi delle iniziative di gestione dell'offerta commerciale e di management dell'area), ciascuna delle quali potrebbe essere in linea di principio valutata misurandone gli effetti su un numero arbitrariamente grande di variabili risultato. Un approccio così analitico non è in pratica utilizzabile per diversi motivi; innanzitutto per la mole di informazioni che richiederebbe da parte degli attuatori, anche in relazione alla dimensione della politica.

Nel presente caso ho deciso di usare un approccio per così dire "globale" e di considerare come variabile trattamento l'insieme del programma PQU. L'assunto è che sia l'insieme del programma, e non una sua singola componente, ad incidere sulla variabile-risultato individuata (ad esempio, sul numero di esercizi presenti nell'area d'interesse). Ci si aspetta infatti che un addensamento sottoposto a qualificazione offra, in prospettiva, un'opportunità localizzativa più vantaggiosa per il commerciante proprio in virtù del risultato complessivo che si vuole ottenere e non a seconda del tipo di intervento che si realizzerà.

Un addensamento, in un certo anno, sarà quindi considerato o completamente esposto alla politica o completamente non esposto: in questo modo la variabile-trattamento si presenta come dicotomica e varia sia negli anni sia tra gli addensamenti, e quindi sia nel tempo che nello spazio.

3.3 La stima del "controfattuale".

Le maggiori difficoltà nel produrre uno studio di valutazione d'impatto derivano dal fatto che si deve essere in grado di confrontare ciò che è realmente accaduto alle unità *trattate* dal programma con quello che sarebbe accaduto alle stesse unità, nelle medesime condizioni, ma in assenza del programma in analisi.

L'impatto di un programma economico, o di un qualsiasi programma pubblico, sulle unità trattate viene definito in letteratura come la differenza tra il valore della variabile che rappresenta il risultato, osservato dopo che le unità sono state esposte al programma, ed il valore che la stessa variabile avrebbe assunto se le medesime unità non fossero state esposte al programma.

Quest'ultimo valore viene definito come "controfattuale" ed è per definizione non direttamente osservabile, generando il fondamentale problema metodologico di come ottenerne una stima accettabile¹.

¹ Cfr. Bondonio D. (1998) "La valutazione d'impatto dei programmi di incentivo allo sviluppo economico", Prova, Torino, pag. 4.

3.4 Le “minacce alla validità”.

I due maggiori problemi che si pongono nella stima del “controfattuale” sono generalmente definiti “minacce alla validità” della valutazione (*threats to validity*) e sono causati principalmente da due elementi:

- l'influenza di avvenimenti esogeni al programma da valutare;
- il processo di selezione dei partecipanti al programma.

Il primo di tali problemi è costituito dal fatto che cambiamenti estranei al programma possono influire sulle unità trattate in modo tale da far pensare che il programma abbia funzionato, quando invece tale risultato è il frutto di avvenimenti indipendenti dal programma stesso.

Questo tipo di problema è definito come “effetto delle variabili omesse” (*omitted variable bias*) per indicare il rischio che i risultati della valutazione contengano una distorsione sistematica (positiva o negativa) dovuta ad una variabile esogena al programma di cui non si è in grado di quantificare l'effetto sulla variabile risultato osservata.

Il secondo problema è legato al fatto che le unità trattate possono differire in maniera sistematica da quelle escluse. Tale differenza sistematica, detta “effetto di selezione” (*selection bias*), può causare una distorsione nella stima dell'impatto del programma quando quest'ultima sia considerata come differenza tra la *performance* del gruppo di unità trattate e quella del gruppo di unità escluse, utilizzando quindi le unità escluse dal programma come stima del “controfattuale”².

3.5 La scelta del modello.

La strategia di analisi del “disegno con gruppo di controllo sperimentale” avrebbe permesso di raggiungere conclusioni estremamente robuste contro ogni tipo di “minaccia alla validità”.

Questo perchè l'assegnazione mediante un procedimento casuale delle unità assoggettate al programma garantisce di annullare statisticamente le possibili differenze sistematiche tra i due gruppi analizzati.

Tuttavia per valutare l'impatto dei programmi di qualificazione urbana (PQU), cercando di limitare la portata delle minacce alla validità, è stata scelta una strategia di analisi che utilizza dati di natura non sperimentale, proprio perchè, data la natura del programma, la selezione delle unità trattate non è stata lasciata al “caso”, ma è avvenuta attraverso l'utilizzo di un bando di gara.

Si è quindi optato per un “disegno con gruppo di controllo non sperimentale” (*comparison group design*). Tale strategia consiste nell'individuare, tra le unità escluse dal programma, un gruppo di unità di controllo. I gruppi individuati, quello delle unità trattate e quello delle unità di controllo, sono poi misurati sulla variabile risultato in diversi momenti, a cavallo del periodo di implementazione del programma. La stima dell'impatto del programma è quindi ottenuta confrontando la *performance* del gruppo di unità trattate con quella del gruppo di controllo.

Questo procedimento offre il vantaggio di eliminare buona parte dell'effetto delle variabili omesse: ciò avviene se è ragionevole ipotizzare che entrambi i gruppi analizzati siano esposti all'influenza dei medesimi fattori esogeni al programma. Questa strategia, tuttavia, rimane generalmente esposta al problema dell'effetto di selezione in quanto alcune differenze sistematiche, non osservabili dal valutatore, nella composizione dei due gruppi analizzati possono essere la causa di alcuni dei cambiamenti attribuiti esclusivamente all'impatto del programma.

² Cfr. Bondonio D., *ibidem*, pp. 5-6.

Nell'ambito della generale strategia di analisi del "disegno con gruppo di controllo non sperimentale", si è optato per una valutazione d'impatto con il metodo "difference in difference".

Tale metodologia presuppone la disponibilità di più osservazioni sulla variabile risultato, per ciascuna delle unità d'analisi. Il vantaggio di avere a disposizione dati di questo tipo è che le osservazioni antecedenti il momento dell'implementazione del programma possono essere utilizzate per fornire una stima più accurata del controfattuale, limitando le distorsioni da effetto di selezione. Questo perché la differenza tra i passati livelli assunti dalla variabile risultato, registrati per le unità trattate e per le altre unità, può essere indicativa delle differenze sistematiche esistenti tra i due diversi gruppi. Tali differenze, se non adeguatamente controllate, costituirebbero una non trascurabile fonte di distorsione da effetto di selezione in quanto influenti, in maniera esogena rispetto al programma, sul livello della variabile risultato registrata sia per il gruppo dei trattati che per il gruppo dei non trattati.

L'utilizzo di una terza osservazione, rilevata in un periodo di tempo in cui nessuno dei due gruppi ha ricevuto alcun trattamento, permette di utilizzare la differenza nei tassi medi di variazione dei due gruppi, osservati nel periodo di assenza del trattamento, per stimare con più accuratezza la situazione controfattuale. L'informazione aggiuntiva permette così di correggere la distorsione da effetto di selezione che si otterrebbe stimando l'impatto con due sole osservazioni e di ottenere quindi una stima più corretta dell'impatto del programma.

I risultati che si otterranno da questa valutazione saranno tanto più plausibili quanto più sarà credibile la strategia adottata per approssimare il controfattuale, per stabilire cioè cosa ne sarebbe stato delle nostre unità trattate in assenza della politica pubblica.

Nel corso della ricerca sono stati scelti due tipi di situazione controfattuale differente, ciascuno con i suoi pregi e i suoi difetti. Di fatto tutti e due insieme permettono di mettere in luce aspetti differenti nel costruire un'idea dell'effetto che la politica presa in esame ha determinato³.

3.6 La scelta delle unità d'analisi.

Dal momento che i finanziamenti oggetto di studio riguardano esclusivamente specifiche aree geografiche, sono state scelte queste come unità di osservazione.

Le zone in questione sono definite "addensamenti commerciali urbani a carattere storico" (da qui in avanti semplicemente addensamenti A1). Data la variabilità delle caratteristiche di ciascun centro urbano, secondo la direttiva regionale, ogni Comune delimita l'addensamento in base alla conoscenza del proprio territorio, motivando le scelte operate.

Nel presente caso, il gruppo dei trattati risulterà composto dai singoli addensamenti sottoposti alla politica di qualificazione, così come il gruppo di confronto sarà composto dallo stesso tipo di addensamenti non sottoposti a qualificazione.

³ Cfr. Bondonio D., *ibidem*, pp. 16-19.

3.7 Il primo gruppo di confronto.

Per costruire il primo gruppo di confronto sono stati isolati quegli addensamenti che si sono “autorivelati” simili agli addensamenti trattati. Gli addensamenti cosiddetti “autorivelati” sono quelli che hanno chiesto ed ottenuto i finanziamenti relativi al programma di qualificazione, ma li hanno ricevuti in un periodo successivo a quello (2000-2003) degli addensamenti trattati.

Si suppone, secondo questa prima strategia, che, ad esempio, un addensamento situato in un Comune con una maggiore capacità progettuale (caratteristica, tra le altre, che gli permette di vincere il bando di selezione) avrebbe comunque avuto un comportamento migliore rispetto ad un altro addensamento situato in un Comune con scarsa capacità progettuale; questo perché proprio la maggiore intraprendenza dell'amministrazione comunale sarebbe probabilmente riuscita ad attrarre comunque una buona quantità di nuovi investimenti.

Si sta sostenendo, in pratica, che gli addensamenti selezionati in questo modo siano simili agli addensamenti trattati per tutte quelle caratteristiche non osservabili che rendono un addensamento passibile di trattamento e che, quindi, li si ritiene un buon termine di paragone: pur essendo unità che hanno lo stesso male che la politica vorrebbe curare, nello stesso periodo di tempo non ricevono alcuna cura. Semplicemente la riceveranno in un secondo momento.

Nel campione preso in considerazione esistono 11 unità di questo tipo: sono addensamenti per i quali la politica è stata concessa a partire dall'anno 2003.

3.8 Il secondo gruppo di confronto.

Oltre alla componente progettuale, esistono altre caratteristiche che possono rendere gli addensamenti molto differenti tra loro, tanto da rendere opinabile il confronto precedente. Vi possono essere, ad esempio, degli addensamenti che, pur non avendo avuto accesso ai finanziamenti magari proprio per insufficienze progettuali, presentano tuttavia caratteristiche “strutturali” molto simili a quelle degli addensamenti finanziati.

Si potrebbe ipotizzare che, grazie a questa somiglianza, il comportamento di questi addensamenti non trattati possa essere molto vicino a quello che avrebbero tenuto gli addensamenti trattati in assenza di trattamento; questo perché il commercio urbano possiede caratteristiche in grado di determinarne l'andamento che esulano dalla semplice progettualità municipale; ad esempio, la numerosità di esercizi all'interno di un addensamento può essere di per se un elemento di attrazione nei confronti dei consumatori; viceversa la prossimità con altre realtà commercialmente competitive, come i capoluoghi di provincia, potrebbe arrecare un danno notevole; anche la popolosità del relativo Comune di appartenenza può influire in modo determinante sulla vitalità di un centro storico.

L'ideale sarebbe stato poter selezionare all'interno del primo gruppo di confronto (i vincitori del bando in un periodo successivo a quello dell'analisi) quegli addensamenti più simili, in termini strutturali, a quelli presenti nel gruppo dei trattati.

Questo, tuttavia, non è stato possibile, perché quel gruppo contiene addensamenti diversi da questo punto di vista (ad esempio vi sono molti addensamenti situati in Comuni con poca popolazione, al contrario di ciò che capita per gli addensamenti trattati).

Per tutte queste ragioni ho scelto di utilizzare un secondo gruppo di confronto, costruito mediante una procedura di *matching* che permetta di appaiare agli addensamenti “trattati” quegli addensamenti “non trattati” con le stesse caratteristiche dei “trattati” per quanto riguarda:

- tipologia del Comune di appartenenza (*polo, subpolo, intermedio, minore*: si tratta di categorie definite a livello regionale sulla base di una serie di caratteristiche, che prese nell’insieme possono rappresentare l’importanza del Comune a livello territoriale);
- dimensione del Comune d’appartenenza in termini di popolazione residente;
- numerosità degli esercizi localizzati in addensamento.

L’obiettivo di questo passaggio è quello di avere a disposizione un gruppo di confronto con le stesse proporzioni interne del gruppo dei trattati, rispetto alle caratteristiche sopra indicate.

Il metodo dello “*statistical matching*” mira a stimare l’impatto del programma selezionando per ciascuna unità d’analisi, appartenente ai trattati, due unità “gemelle” scelte nel gruppo degli esclusi dal programma. Tali unità sono individuate in modo tale da minimizzare le differenze sistematiche, con l’omologa trattata, che possono influire sul livello della variabile risultato in maniera esogena rispetto all’effetto del programma. Il problema della distorsione da effetto di selezione viene quindi affrontato costruendo un gruppo di controllo, con le stesse proporzioni interne del gruppo di unità *target*, il più simile possibile a quest’ultimo.

In questo caso attraverso un procedimento “a cascata” sono stati selezionati due addensamenti gemelli per ogni addensamento trattato, pescati tra tutti quelli presenti nel campione (eccetto i trattati). L’accoppiamento è stato effettuato scegliendo di volta in volta i primi disponibili.

Per ciascun addensamento trattato è stato individuato dapprima il gruppo di addensamenti localizzati all’interno della stessa tipologia di Comune; in questo gruppo sono stati poi presi gli addensamenti in Comuni con popolazione compresa entro un determinato raggio (massimo 20% in più o in meno rispetto alla popolazione dell’addensamento trattato). All’interno di quest’ultimo gruppo sono stati individuati i due addensamenti “più vicini” in termini di numero di esercizi localizzati entro l’addensamento.

Tale procedimento è stato ripetuto per ogni unità trattata riutilizzando, data la ristrettezza del campione a disposizione, anche i gemelli via via selezionati (reimmissione).

È stato così costruito un gruppo di confronto contenente 10 addensamenti non trattati con caratteristiche strutturali più simili possibile a quelle dei trattati.

4. LA DESCRIZIONE DEI DATI.

La fonte dei dati per tutte le analisi proposte è stata l’Archivio Statistico delle Imprese Attive. Per il tipo di analisi scelta è stato fondamentale avere a disposizione un dato attendibile soprattutto dal punto di vista della localizzazione degli esercizi.

Attraverso questa fonte la società R&P ha fornito i dati relativi a tutte le imprese commerciali presenti sul territorio dei Comuni richiesti.

4.1 L'Archivio Statistico delle Imprese Attive.

L'Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA) nasce nel 1996 in accordo con i regolamenti e le linee guida definite dall'Unione europea⁴. E' stato realizzato, e aggiornato annualmente, mediante un complesso processo di integrazione di informazioni desunte da fonti amministrative e da fonti statistiche.

Il fine generale dell'archivio è di assicurare la copertura dell'universo delle unità economiche attive, di garantire un'alta qualità dei dati registrati in termini di accuratezza, elevata frequenza di aggiornamenti e coerenza nei processi, di costituire una fonte ufficiale di dati, armonizzati a livello europeo, sulla struttura della popolazione delle imprese e sulla sua demografia.

La costruzione di un unico archivio di unità economiche consente anche di unificare tutta la rete di informazioni economiche, costituendo il presupposto necessario per le integrazioni dei risultati delle diverse indagini sulle imprese.

L'archivio Asia individua l'insieme delle imprese ed i relativi caratteri statistici integrando le informazioni desumibili da più fonti amministrative, gestite da enti pubblici o da società private e da fonti statistiche. Le principali fonti amministrative utilizzate sono:

- gli archivi gestiti dall'Agenzia delle Entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, quali l'Anagrafe Tributaria, le dichiarazioni annuali delle imposte indirette, le dichiarazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), gli Studi di Settore;
- i Registri delle Imprese delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e gli archivi collegati dei soci delle Società di Capitale e delle "Persone" con cariche sociali;
- gli archivi dell'Istituto di Previdenza Sociale relativi alle posizioni contributive dei dipendenti delle imprese e a quelle degli artigiani e commercianti;
- l'archivio delle utenze telefoniche;
- l'archivio dei bilanci consolidati e di esercizio;
- l'archivio degli istituti di credito gestito dalla Banca d'Italia;
- l'archivio delle società di assicurazioni gestito dall'Isvap.

Le fonti, dopo essere state sottoposte ad un processo di normalizzazione e standardizzazione (che trasforma le unità e i caratteri amministrativi in unità e variabili statistiche, in linea, quindi, con le definizioni e le classificazioni statistiche), sono integrate fra di loro, ottenendo l'insieme delle unità statistiche oggetto dell'archivio.

Le variabili contenute nell'archivio possono essere classificate in tre tipologie: variabili identificative (ragione sociale, indirizzo e altri caratteri per l'esatta individuazione dell'unità sul territorio), variabili di stratificazione (attività economica principale dell'impresa classificata secondo la NACE Rev.1 e secondo la nuova NACE Rev.1.1 valida dal 1.1.2002; forma giuridica; dimensione dell'impresa, in termini di addetti, indipendenti e dipendenti medi annui), variabili demografiche (date di nascita e cessazione dell'impresa; date di eventi quali scorpori, fusioni o procedure concorsuali, fallimenti, liquidazioni, ecc).

⁴ Regolamenti dell'Unione Europea e manuali Eurostat:

- Regolamento del Consiglio Europeo (CEE) N.696/93 del 15 marzo 1993 relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità;
- Regolamento del Consiglio Europeo (CEE) N.2186/93 del 22 luglio 1993, relativo al coordinamento comunitario dello sviluppo dei registri d'impresa utilizzati a fini statistici (GU L 196 del 5.8.1993);
- Regolamento del Consiglio Europeo (CEE) N.3037/90 del 9 ottobre 1990, relativo alla classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità Europea e successivi N.3696/93, N.3984/91 e N.29/2002 che ha introdotto la versione più recente della NACE, nota come NACE Rev.1.1;
- Manuale delle Raccomandazioni relative ai registri di impresa – Eurostat – Ultima revisione Marzo 2003. Il Manuale non ha alcuna base giuridica ma offre degli orientamenti sull'interpretazione dei regolamenti nonché una serie di informazioni volte a guidare l'ulteriore sviluppo dei registri di imprese.

Ai fini della produzione dell'informazione statistica, le imprese sono classificate per attività economica secondo una nomenclatura internazionale che a livello europeo è denominata NACE Rev. 1.1 e secondo la versione italiana Ateco 2002. L'attività economica si definisce come la combinazione di risorse, quali attrezzature, manodopera, tecniche di fabbricazione, reti di informazione, o di prodotti che porta alla creazione di specifici beni o servizi. Le imprese sono distinte in base all'attività economica esclusiva o principale, individuata sulla base del criterio della prevalenza.

La dimensione dell'impresa è misurata in termini di persone occupate (o addetti) – lavoratori dipendenti e indipendenti – che esercitano un'attività a tempo pieno e a tempo parziale nell'impresa.

Tra i lavoratori indipendenti sono da considerare:

- i titolari, soci e amministratori di un'impresa a condizione che lavorino effettivamente nell'unità, che non siano iscritti nei libri paga e che non siano remunerati attraverso fattura o abbiano un contratto di collaborazione coordinata e continuativa;
- i soci di cooperativa che lavorano effettivamente nella società e che come corrispettivo non percepiscono alcuna retribuzione contrattuale, né la società effettua il versamento di contributi previdenziali in qualità di lavoratori dipendenti;
- i parenti o affini del titolare o dei titolari, che prestano lavoro senza il corrispettivo di una prefissata retribuzione contrattuale né il versamento di contributi previdenziali.

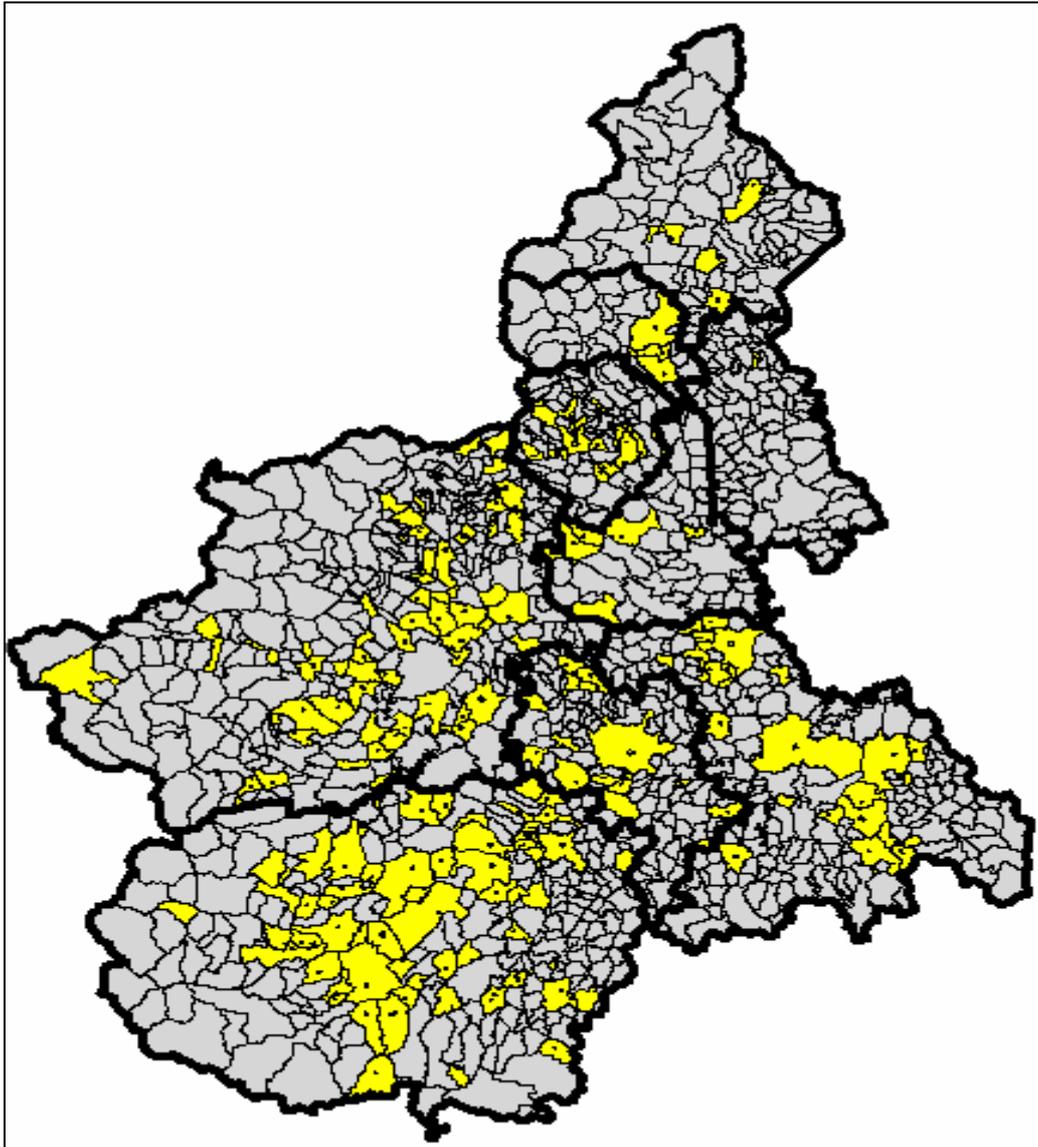
Nell'archivio Asia tutte le imprese posseggono almeno un indipendente, sia perché dal punto di vista concettuale si privilegia l'aspetto funzionale (per lo svolgimento di un'attività lavorativa esiste sempre una funzione di organizzazione di tale attività) e sia perché non si considera possibile lo svolgimento di un'attività economica senza l'utilizzo di una quantità minima di lavoro.

Sono da considerare tra i lavoratori dipendenti tutte le persone iscritte nei libri paga, anche se responsabili della gestione. Le persone occupate sono calcolate in termini di media annua.

4.2 Il servizio di georeferenziazione.

Questo servizio è stato messo a punto dal Consorzio per il Servizio Informativo (CSI Piemonte) e rappresenta una novità. Tramite tale procedura è possibile, possedendo i dati necessari, dare a qualunque tipo d'impresa una collocazione territoriale: a partire dalla scala regionale si arriva fino a quella comunale. Nella mappa sottostante (Figura 1) si può vedere come possa essere messa in evidenza, ad esempio, la superficie territoriale (in giallo) rispettivamente ad una serie di enti comunali selezionati.

Figura 1

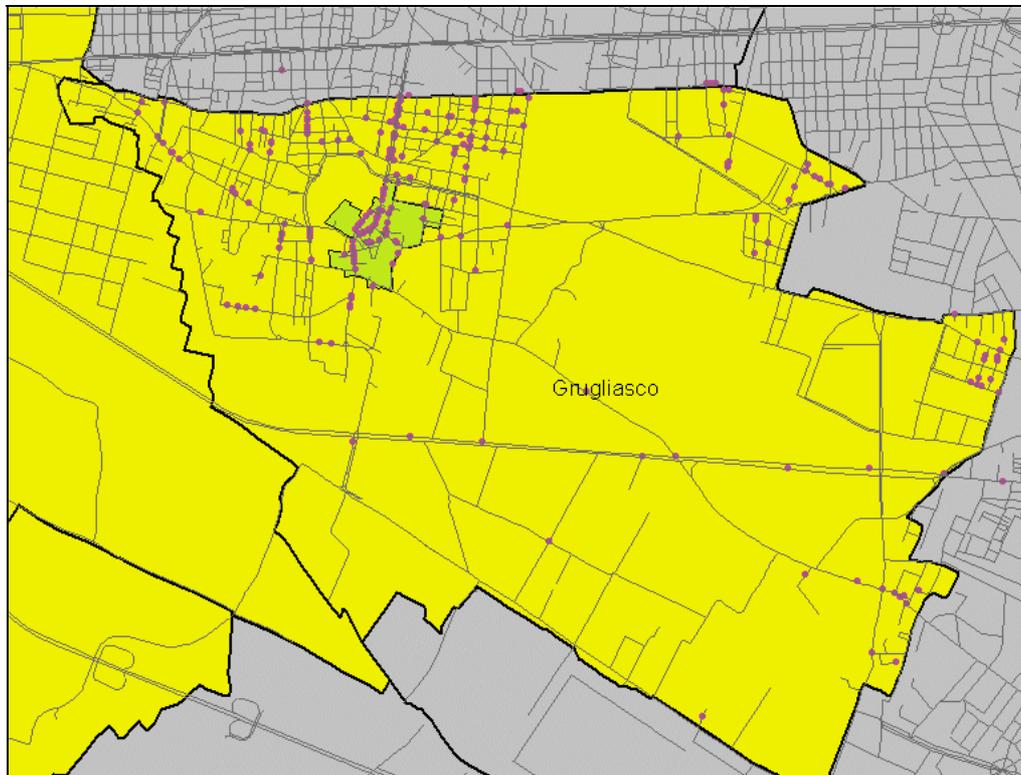


Fonte: CSI Piemonte.

Scendendo alla scala comunale si può collocare, attraverso l'indirizzo completo di numero civico, una determinata impresa all'interno del territorio comunale. Se poi si possiede il perimetro di un'area particolare, nel presente caso l'addensamento commerciale A1, si può osservare se un'impresa ricada o meno all'interno di tale perimetro.

Nella seguente immagine si offre un contributo visivo per aiutare la comprensione del risultato che può essere ottenuto.

Figura 2



Fonte: CSI Piemonte.

L'area in giallo rappresenta l'intera superficie del Comune di Grugliasco, mentre quella in verde evidenzia l'addensamento A1. I pallini viola sono le imprese commerciali localizzate in base agli indirizzi forniti. Ecco come dall'incrocio delle tre informazioni (indirizzo, mappa del Comune, perimetro dell'addensamento) è possibile arrivare a capire quali e quante imprese ricadano all'interno di un dato addensamento.

Il CSI ha effettuato tale operazione sul campione delle imprese commerciali da me fornito, aggiungendo quindi alla base dati l'informazione ottenuta.

4.3 La costruzione del campione.

Per comprendere la procedura di selezione del campione è necessario fare un passo indietro tenendo conto di quanto detto sinora. Il servizio di georeferenziazione necessita, per questo tipo d'analisi, di tre elementi:

- gli indirizzi da collocare sul territorio;
- i perimetri degli addensamenti A1 d'interesse;
- lo stradario informatizzato dei Comuni d'interesse.

Se ne manca anche soltanto uno il lavoro non può essere svolto. Purtroppo questa condizione si è verificata e non si è potuta ottenere la georeferenziazione per tutti i Comuni selezionati inizialmente (tutti quelli che avevano presentato alla regione domanda per i PQU).

Il problema è da attribuire principalmente al fatto che questo servizio è stato attivato da poco, perciò gli stradari informatizzati sono in corso di costruzione; soltanto 300 dei 1200 Comuni piemontesi sono stati informatizzati. In aggiunta anche l'informatizzazione dei perimetri A1, effettuata questa dalla Direzione Commercio della Regione, non è disponibile per tutti i Comuni, da un lato perché non tutti hanno ancora proceduto all'aggiornamento del piano regolatore secondo le nuove direttive regionali, dall'altro perché la Direzione Commercio non ha ancora terminato il passaggio da formato cartaceo a formato digitale sugli aggiornamenti ricevuti.

A causa di questi inconvenienti la lista iniziale è stata ridotta passando da 101 a 53 Comuni, ciascuno col proprio addensamento A1, ordinati nel seguente modo:

- 8 con PQU terminato;
- 16 con PQU in corso d'opera;
- 10 con PQU richiesto ma non assegnato;
- 19 che non hanno mai richiesto un PQU.

Ottenuta la selezione, la società R&P ha estratto dalla banca dati ASIA le relative imprese collocate sul territorio dei Comuni campione. Quindi ha restituito un file dal quale sono state poi eliminate tutte le imprese non commerciali (ad esempio le imprese artigiane); ciò è stato possibile mediante i codici Ateco che indicano, per ciascuna impresa, il tipo di attività svolta.

Per l'analisi sono stati selezionati soltanto i settori Ateco 52 e 55.⁵

All'interno del settore 52, che rappresenta la *vendita al dettaglio in sede fissa*, si è dovuto provvedere all'eliminazione della grande distribuzione, perché questa non fa parte dell'oggetto di ricerca. La distinzione tra *piccola* e *grande* distribuzione viene effettuata a livello normativo regionale: il criterio discriminante è la superficie di vendita di un'impresa commerciale. Tale dato non è però tra quelli disponibili sull'archivio ASIA, per cui si è dovuto procedere "artigianalmente" eliminando dapprima le imprese con codice Ateco corrispondente a tipologie quali supermercati ed affini⁶. È stato creato successivamente, all'interno del file, un nuovo campo contenente la consistenza media annua in termini di occupati per ciascuna impresa; dalla distribuzione ottenuta, ordinata in ordine crescente, è stato eliminato l'ultimo percentile. In pratica, sono state cancellate tutte quelle imprese che avevano fatto registrare un numero medio di occupati superiore ad 8 unità. In questo modo si è cercato di ovviare alla mancanza del dato relativo alla superficie di vendita delle imprese.

A questo punto il file "depurato" è stato inviato al CSI che ha provveduto ad effettuare la georeferenziazione⁷. Ottenuta l'informazione addizionale (la collocazione dell'impresa all'interno o all'esterno degli addensamenti A1) si è proceduto con l'analisi vera e propria.

⁵ Per una descrizione completa del sistema Ateco e dei settori 52 e 55 si rimanda a "Classificazione delle attività economiche", Istituto Nazionale di Statistica, sito web www.istat.it

⁶ Sono state escluse le imprese corrispondenti ai seguenti codici Ateco: 52.11.1 Ipermercati, 52.11.2 Supermercati, 52.11.3 Discount alimentari, 52.12.1 Grandi magazzini.

⁷ Dei 27322 indirizzi consegnati soltanto 23051 sono stati incrociati correttamente dal CSI; questo risultato sarebbe potuto migliorare con l'utilizzo di ulteriori procedure che avrebbero però avuto un costo maggiore in termini sia economici che temporali; dato il carattere della ricerca, tale risultato è stato ritenuto soddisfacente.

5. PRESENTAZIONE DEI RISULTATI.

Come illustrato in precedenza, sono stati effettuati due tipi di confronti che utilizzano due situazioni controfattuali differenti; per ciascuna delle due situazioni sono stati eseguiti i medesimi confronti (su esercizi commerciali ed esercizi pubblici, con relativi occupati) che verranno esposti partendo da ciò che è emerso con il primo gruppo di confronto, per poi passare al secondo.

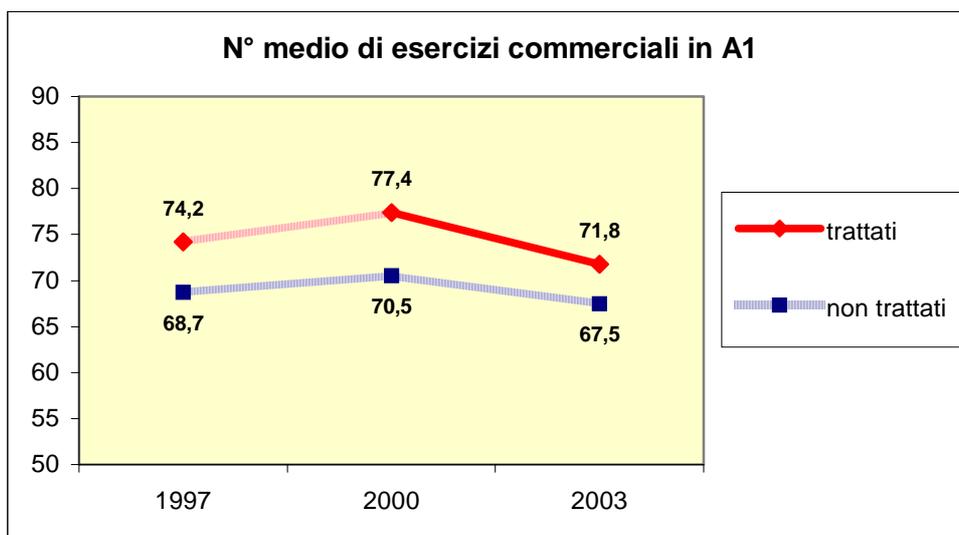
I due differenti confronti descrivono un quadro sostanzialmente coerente, è utile perciò rivolgere l'attenzione prima sulla "direzione" dei diversi risultati per poi, in seconda battuta, riflettere su eventuali differenze nell'intensità.

5.1 Primo gruppo di confronto.

La prima analisi proposta mette a confronto il comportamento degli addensamenti trattati con quello degli addensamenti trattati in un secondo momento (*non trattati*).

Si parte dal confronto tra le variazioni misurate sul numero medio di esercizi commerciali e sui relativi occupati. Il grafico sottostante mette in evidenza come, in linea di massima, l'andamento delle curve relative al numero di esercizi risulti parallelo sia nel periodo pre-trattamento (1997-2000) che in quello successivo (2000-2003).

Grafico 1



La parte più marcata della linea rossa rappresenta graficamente l'introduzione dei programmi di qualificazione.

Nonostante gli andamenti appaiano simili nella direzione manifestano, però, delle piccole differenze d'intensità che le due curve evidenziano solo in parte, ma che si possono apprezzare meglio considerando i dati in percentuale.

I trattati andavano un po' meglio nel primo quadriennio, registrando un + 4% a fronte del + 2% degli omologhi non trattati, e un po' peggio nel secondo, con un -7% a fronte di un -4%. Si passa cioè da una differenza negativa di crescita pari ad 1,6 punti percentuali, relativamente al primo periodo, ad una differenza positiva di 2,8 punti, in seguito al trattamento.

Nella tabella 1 è riportato il riepilogo delle percentuali dove la riga *DIFFERENZA* contiene i valori riferiti ai trattati: l'eventuale segno negativo indica dunque che sono i trattati ad essere in perdita.

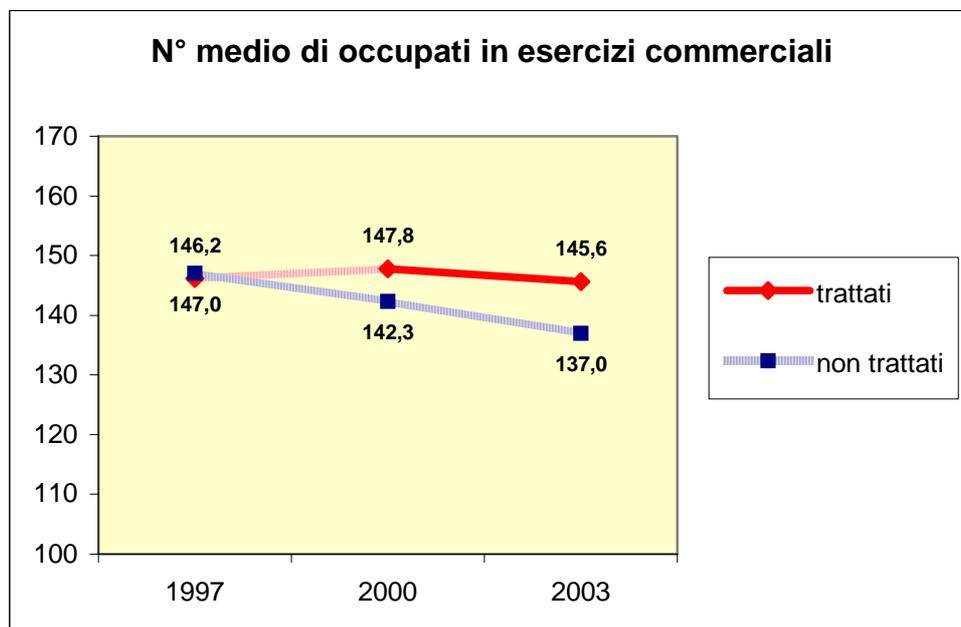
Tabella 1

| VAR. % ES. COMMERCIALI | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF. |
|-------------------------------|------------------|------------------|---------------|
| trattati (5) | +4,31 | -7,24 | -11,55 |
| non trattati (11) | +2,65 | -4,38 | -7,03 |
| DIFFERENZA | +1,67 | -2,85 | -4,52 |

Il differenziale, marcato in rosso, tiene conto delle differenze segnate in entrambi i periodi, permettendo di stimare l'impatto degli investimenti (depurato da ciò che ragionevolmente sarebbe successo comunque), ed indica un impatto medio pari al -4,5% imputabile all'implementazione dei programmi PQU.

Discorso analogo può essere esteso all'andamento degli occupati, anche se il grafico 2 aiuta meno nella comprensione, perchè le variazioni sono piccole e le curve risultano più schiacciate. Sembrano infatti essere i non trattati ad andare peggio (come, tra l'altro ci si aspetterebbe), perchè la pendenza verso il basso della loro curva tende a trarre in inganno: quello che conta è però la differenza tra le differenze nei due periodi.

Grafico 2



In questo caso il gruppo di confronto andava già male (- 3,2%) e continua a farlo (- 3,7%), mentre il gruppo target, che era sostanzialmente stabile (+ 1%), inverte, pur lievemente, la tendenza (- 1,5%). Così la differenza nelle variazioni che era di + 4,3 punti percentuali nel primo periodo, passa a + 2 nel secondo; nel calcolo del differenziale questa inversione risulta negativa per i trattati che perdono parte del vantaggio costruito tra il 1997 e il 2000. Effettivamente, sono ancora i finanziati a comportarsi in modo peggio, registrando una differenza negativa pari a 2,2 punti percentuali.

Ecco il riepilogo:

Tabella 2

| VAR. % OCCUPATI ES. COMM. | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| trattati (5) | +1,15 | -1,54 | -2,69 |
| non trattati (11) | -3,21 | -3,71 | -0,50 |
| DIFFERENZA | +4,36 | +2,17 | -2,19 |

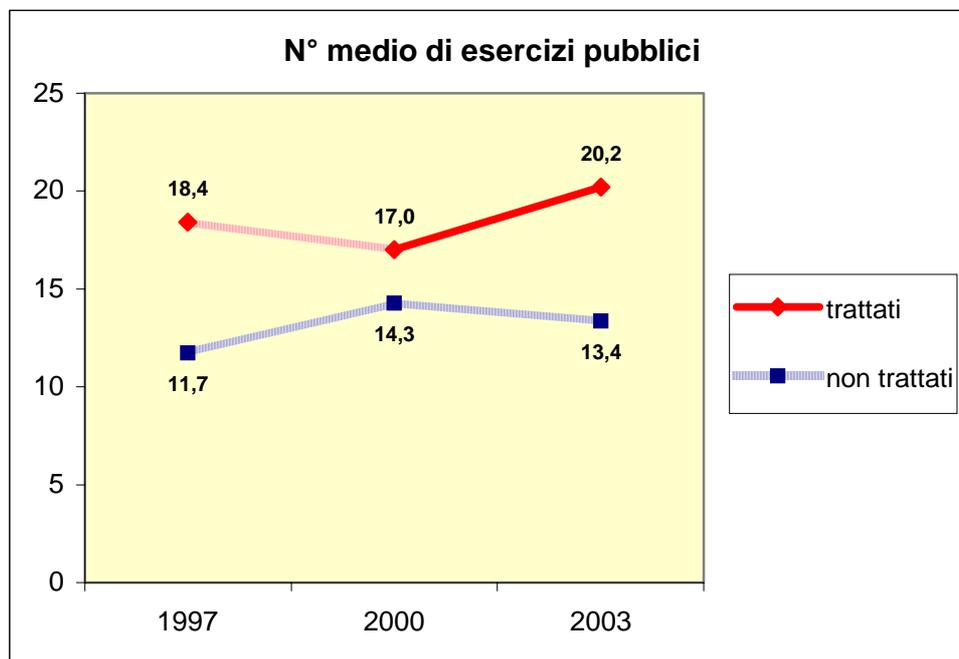
Non si tratta certo di un risultato entusiasmante: anche se si tratta di piccole variazioni, non si può certo dire che gli interventi programmati abbiano portato un grosso beneficio. Anzi, controintuitivamente, sembrerebbero addirittura arrecare un danno alla performance del commercio urbano, sia dal punto di vista degli esercizi che da quello degli occupati.

Tuttavia questo è soltanto il primo dei risultati ottenuti e, come cercherò di dimostrare, ci sono alcuni altri elementi di cui si deve tenere conto.

Passo allora ad analizzare la seconda componente presa in considerazione nel valutare la vitalità di un addensamento, cioè quella relativa agli esercizi pubblici (bar, ristoranti, etc.). Questi rappresentano la dimensione del consumo collegabile al tempo libero e non devono essere sottovalutati, nè dal punto di vista della capacità di generare reddito nè, soprattutto, da quello di offrire un contributo rilevante alla vivibilità di un centro in termini qualitativi.

Il seguente grafico mostra l'andamento degli esercizi pubblici; salta subito all'occhio come in questo caso le variazioni avvenute siano molto più evidenti rispetto a quelle mostrate in precedenza; questo anche perchè le differenze sono più sostanziose.

Grafico 3



Appare una netta inversione di tendenza nel comportamento del gruppo degli addensamenti trattati che, a fronte di una variazione del -7% relativa al periodo 1997-2000, fanno registrare un +18% nel periodo di attuazione per i PQU. L'andamento risulta accentuato anche in virtù del fatto che i compagni esprimono una dinamica simmetricamente opposta: vanno molto bene nel primo quadriennio (+21%), ma discretamente male nel secondo (-6%)

Tabella 3

| VAR. % ES. PUBBLICI | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| trattati (5) | -7,61 | +18,82 | +26,43 |
| non trattati (11) | +21,71 | -6,37 | -28,07 |
| DIFFERENZA | -29,31 | +25,19 | +54,51 |

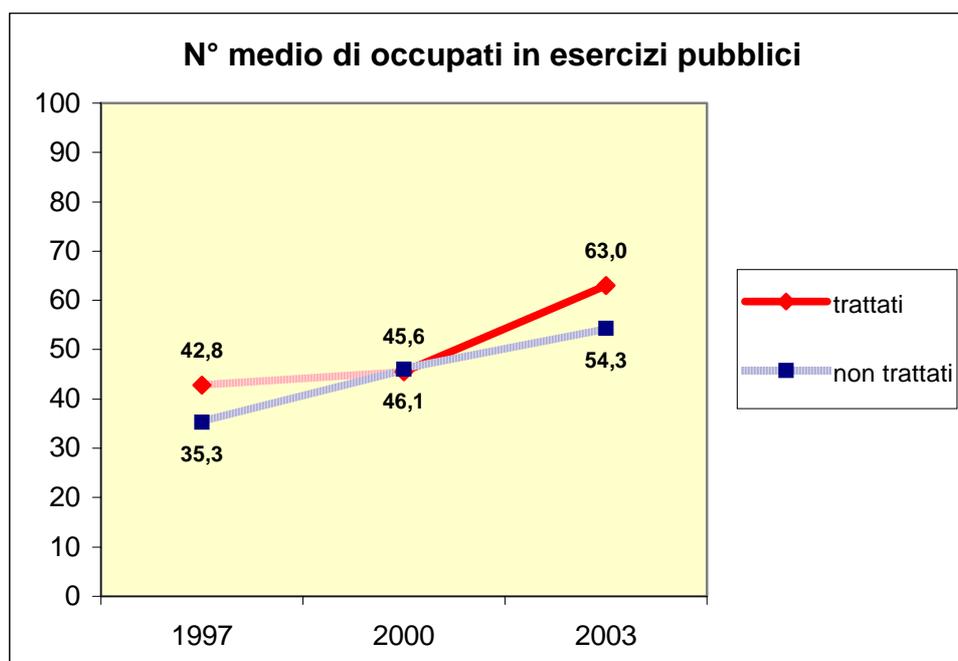
Considerando separatamente le differenze, tra i due gruppi e nei due periodi, si osserva come nel primo i non trattati sopravanzino di quasi 30 punti percentuali l'andamento dei trattati, mentre nel secondo la differenza di 25 punti percentuali vada a favore dei trattati.

Il differenziale tra i due periodi mostra, proprio a causa dell'effetto congiunto delle due inversioni, una differenza nettamente a vantaggio delle unità target: l'impatto della politica stimato sulla variazione media percentuale del numero di esercizi commerciali è pari a **+54,5%**.

Sembra quindi che gli esercizi pubblici si avvantaggino in modo rilevante a seguito degli interventi di qualificazione.

Vediamo cosa succede per i relativi occupati.

Grafico 4



Il grafico conferma, anche se in modo meno marcato, la situazione vista per gli esercizi. In questo caso non vi sono inversioni di tendenza, ma le unità trattate migliorano molto il proprio andamento durante il periodo di trattamento (2000-2003), passando da + 6% a +38%. Inverso risulta il comportamento delle unità di controllo, che passano dal + 30% al + 17%.

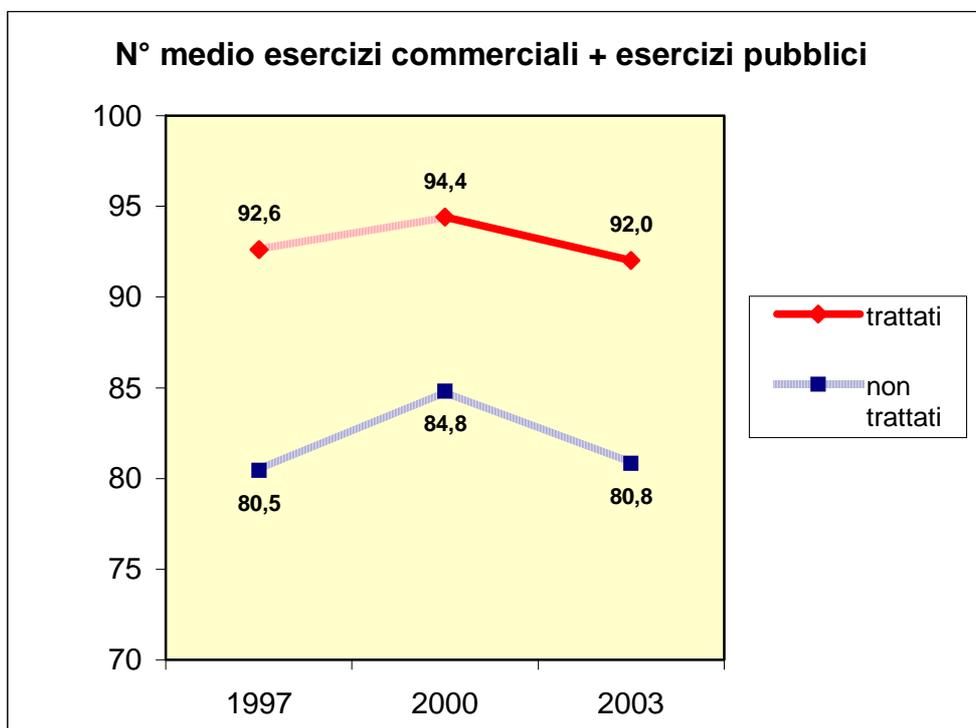
Tabella 4

| VAR. % OCCUPATI ES.PUBBL. | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|
| trattati (5) | +6,58 | +38,11 | +31,53 |
| non trattati (11) | +30,90 | +17,54 | -13,36 |
| DIFFERENZA | -24,33 | +20,57 | +44,89 |

Si vede allora come la differenza di crescita tra i due gruppi sia sfavorevole ai trattati, tra il 1997 e il 2000 (- 24 punti percentuali), ribaltandosi nel periodo successivo (+ 20 punti percentuali). Il differenziale tra i periodi, anche qui, evidenzia i due risultati congiunti stimando una crescita del 44,9%, imputabile all'intervento del programma di qualificazione.

Dopo aver osservato separatamente le due componenti (esercizi commerciali ed esercizi pubblici) è opportuno controllare cosa emerge dal confronto tra i gruppi effettuato sul totale. Si deve tener presente che gli esercizi pubblici sono circa un quarto di quelli commerciali ed il loro andamento incide quindi in modo minore sul totale.

Grafico 5



Si può notare come il grafico riproponga, in parte, la dinamica degli esercizi commerciali presi singolarmente; ciò è dovuto proprio al fatto che l'incidenza del numero di questi sul totale sia ben maggiore. Tuttavia il miglior andamento degli esercizi pubblici, in caso di trattamento, fa sì che anche sul totale si possa misurare un miglioramento globale per gli addensamenti trattati.

Tabella 5

| VAR. % ES. COMM.+PUBBL. | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|--------------------------------|------------------|------------------|---------------|
| trattati (5) | +1,94 | -2,54 | -4,49 |
| non trattati (11) | +5,42 | -4,72 | -10,14 |
| DIFFERENZA | -3,48 | +2,17 | +5,65 |

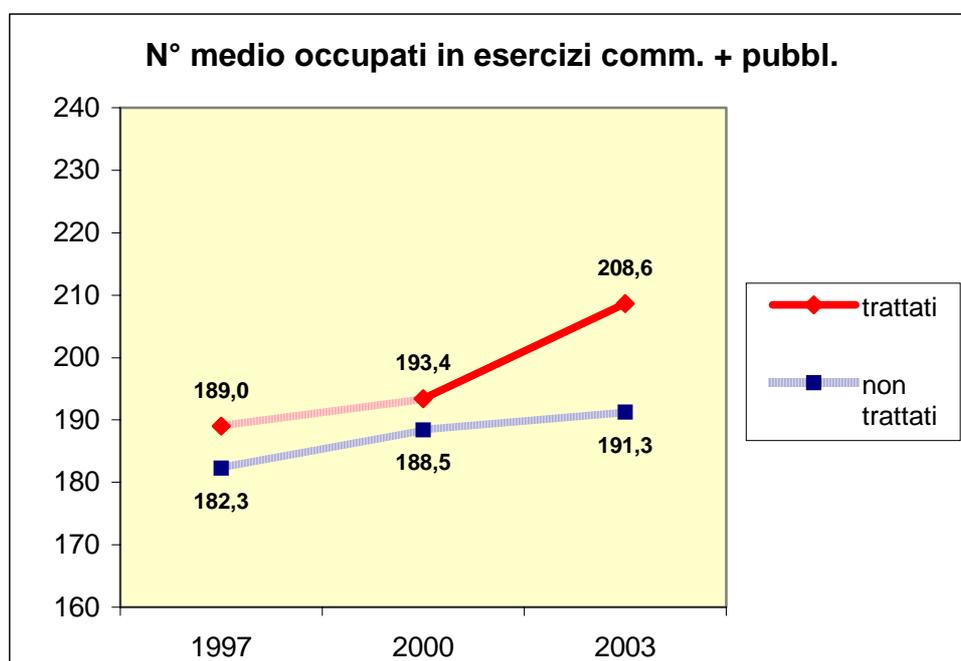
Questa volta, infatti, le differenze, anche se lievi, sono in favore del gruppo target, che pur invertendo il proprio andamento (passa da circa +2% a -2,5%) lo fa in modo meno corposo rispetto

a quanto non faccia il gruppo di confronto (da +5,4% a -4,7%). Mentre nel primo periodo la differenza di crescita era sfavorevole ai trattati (-3,5 punti percentuali), nel secondo diventa favorevole (+2) perché questi fanno registrare un calo meno consistente: l'impatto stimato è dunque positivo, e precisamente di 5,6 punti percentuali.

Questo risultato favorevole tiene conto, come detto, di entrambe le componenti del commercio urbano ed evidenzia come globalmente gli esercizi tendano sì a decrescere, ma in modo sensibilmente minore in caso di attuazione del programma di qualificazione. In particolare quest'ultima stima ci dice che, in assenza di intervento pubblico, gli addensamenti in questione avrebbero registrato un -8,1% in luogo del -2,5% che effettivamente registrano.

Osserviamo allora l'andamento medio globale degli occupati:

Grafico 6



Per entrambi i gruppi il calo di esercizi segnalato in precedenza non si traduce in una relativa flessione sull'numero di occupati; si nota però un divaricamento della forbice: aumenta la distanza tra trattati e non trattati.

Il numero di occupati complessivamente presente nei due gruppi di addensamenti continua a salire, ma lo fa ad un ritmo nettamente più sostenuto in caso di trattamento.

Tabella 6

| VAR. % OCC. ES. COMM+PUBBL | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Trattati (5) | +2,38 | +7,81 | +5,43 |
| Non trattati (11) | +3,39 | +1,49 | -1,90 |
| DIFFERENZA | -1,01 | +6,31 | +7,32 |

Osservando le variazioni percentuali si può constatare che, se nel periodo in cui nessuno si giova della politica i non trattati crescono in modo leggermente superiore, la situazione cambia

sensibilmente a seguito dell'intervento pubblico. La differenza di variazione passa da 1 punto percentuale in meno, nel primo quadriennio, a 6 in più nel secondo, con un differenziale che stima una crescita di 7,3 punti percentuali provocata dai PQU.

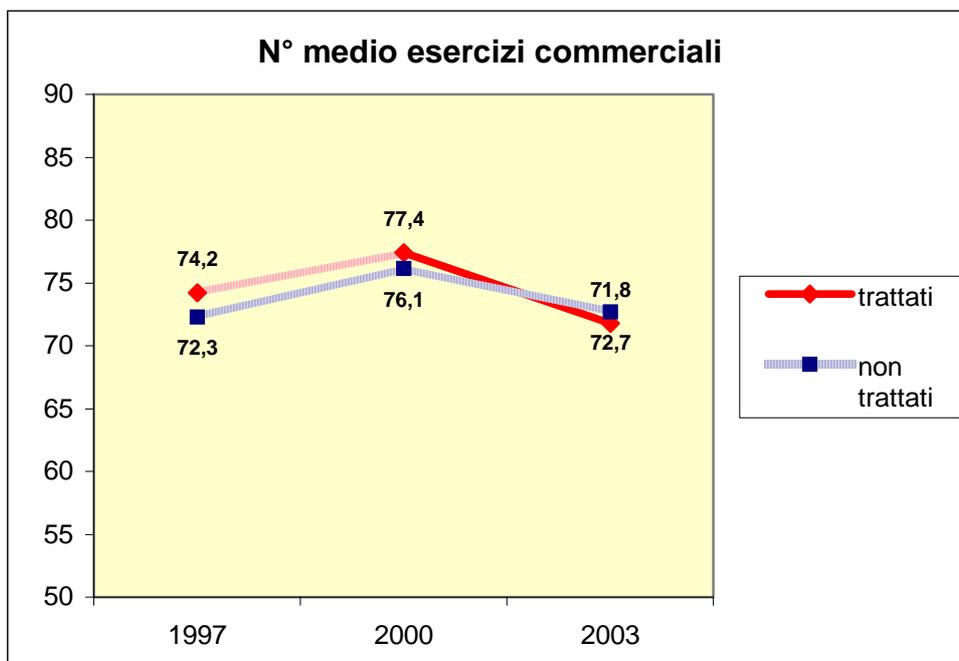
5.2 Il secondo gruppo di confronto.

In questa sezione presenterò i risultati ottenuti utilizzando l'altro gruppo di confronto costruito. Si tratta, come detto in precedenza, di addensamenti selezionati, mediante una procedura di *matching* a cascata, sulla base di alcune caratteristiche ritenute funzionali all'individuazione degli addensamenti più simili a quelli trattati dal punto di vista strutturale.

L'esposizione dei risultati segue l'ordine del paragrafo precedente.

Questo primo grafico descrive l'andamento degli esercizi commerciali a cavallo dei due periodi *pre* e *post* qualificazione denotando una sostanziale somiglianza nel comportamento dei due gruppi presi in considerazione.

Grafico 7



Si assiste, come constatato nel precedente paragone, ad un generale calo delle attività nel periodo 2000-2003: l'intervento dei finanziamenti pubblici non sembra riuscire a tamponare l'emorragia di esercizi commerciali tanto che il gruppo trattato va addirittura peggio rispetto all'altro.

In percentuale, gli addensamenti trattati subiscono maggiormente la congiuntura sfavorevole e, nel confronto tra i due periodi, mentre tendevano a crescere meno degli omologhi, nel corso del primo quadriennio (+ 4% contro +5%), decrescono più rapidamente a seguito dell'attivazione dei PQU (-7% contro -4%).

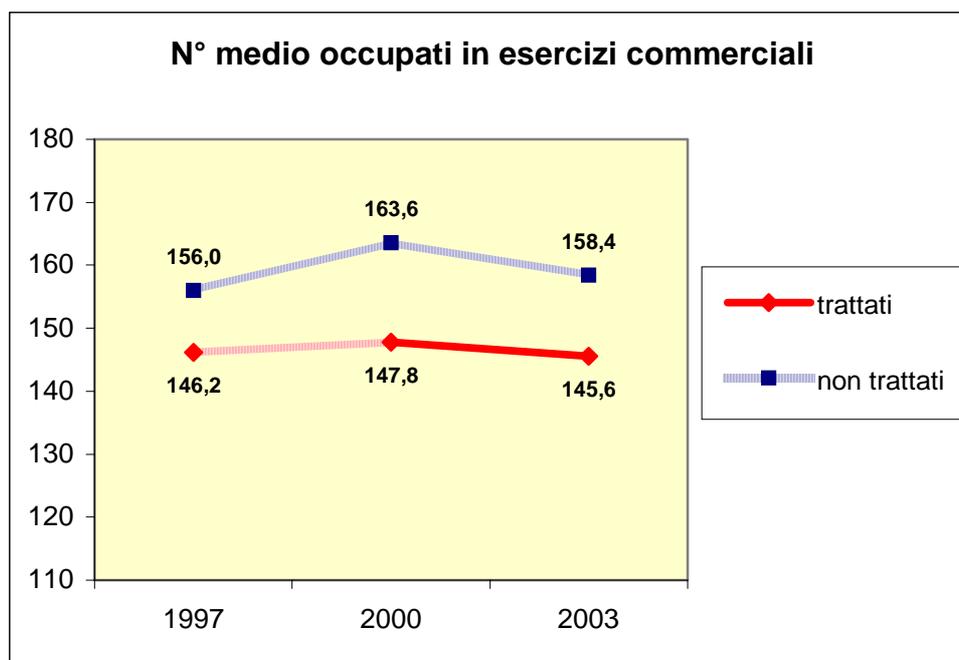
Tabella 7

| VAR. % ES.COMMERCIALI | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|
| target (5) | +4,13 | -7,24 | -11,37 |
| confronto (10) | +5,34 | -4,50 | -9,84 |
| DIFFERENZA | -1,20 | -2,73 | -1,53 |

La differenza di variazione tra il 1997 e il 2000 segnava un ritardo per i trattati (-1,2 punti percentuali), differenza che aumenta nel quadriennio successivo (-2,7); il differenziale tra i periodi, pari a -1,5 punti, evidenzia una diminuzione media nel numero di esercizi, seppur contenuta, imputabile al programma di qualificazione.

Tale andamento, curiosamente, non corrisponde a ciò che emerge confrontando i dati occupazionali: sembra che l'occupazione, negli addensamenti trattati, non segua l'andamento dei relativi esercizi, ma sia più temperata. E' come se gli esercizi rimasti impiegassero un numero maggiore di occupati.

Grafico 8



Nel Grafico 8, la curva delle unità trattate risulta più piatta rispetto all'altra descrivendo un andamento più costante: l'inversione misurata sui non trattati è stata molto più contenuta rispetto a quella dei trattati.

Uno sguardo ai dati percentuali può essere utile alla comprensione del quadro.

Tabella 8

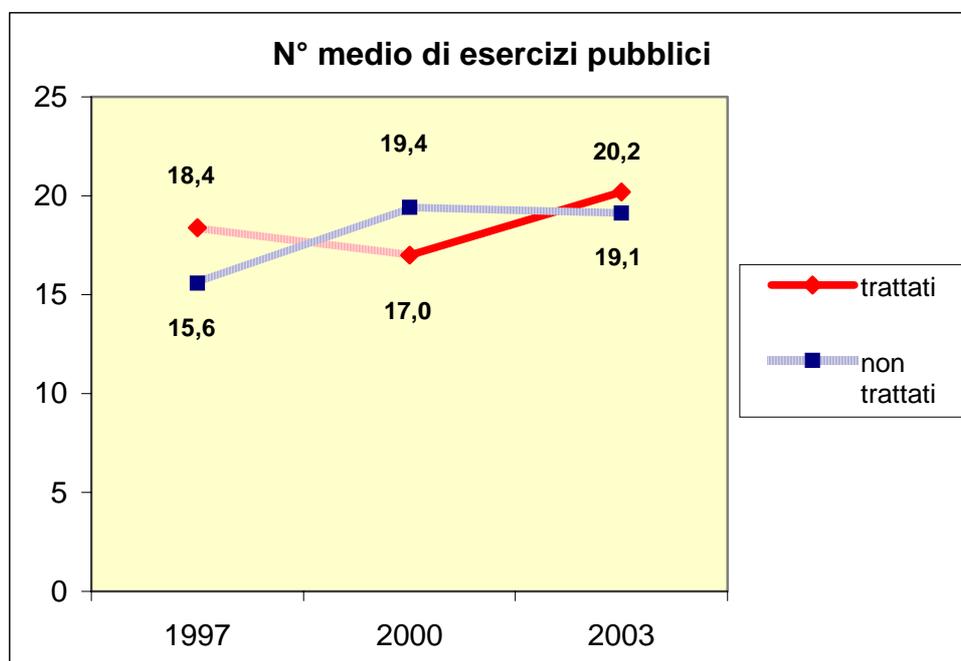
| VAR. % OCCUPATI ES. COMM. | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| target (5) | +1,15 | -1,54 | -2,69 |
| confronto (10) | +4,93 | -3,21 | -8,14 |
| DIFFERENZA | -3,78 | +1,67 | +5,45 |

Gli addensamenti trattati passano da un +1% di crescita occupazionale ad un -1,5%, mentre i non trattati passano da +5% a -3%. L'inversione di tendenza è dunque piuttosto vistosa nel caso di assenza della politica: infatti il differenziale tra i due periodi pari al 5,4% evidenzia come, in assenza di trattamento, si sarebbe registrata una flessione pari a circa il -7%, in luogo del -1,5% che effettivamente si registra.

Va ricordato che anche il gruppo di confronto utilizzato nel paragrafo precedente subiva un calo dell'occupazione, in esercizi commerciali, maggiore rispetto a quanto non facesse il gruppo dei trattati. Ciò fornisce buon sostegno all'ipotesi che siano proprio i PQU che, se da un lato non riescono ad attenuare la perdita di esercizi, dall'altro forniscono un buon sostegno all'andamento occupazionale.

Vediamo ora se la somiglianza con il primo gruppo di confronto si ripropone anche per la categoria esercizi pubblici .

Grafico 9



L'inversione di tendenza risulta marcata per entrambi i gruppi. Gli esercizi pubblici in addensamenti non trattati seguivano un trend di crescita piuttosto sostenuto (+24%) nel primo quadriennio, ma lo ribaltano nel secondo, andando in leggera perdita (-1,5%); viceversa gli addensamenti trattati invertono, passando da -7,6% a +18,8%, ottenendo un differenziale nettamente favorevole (+52,6%).

Tabella 9

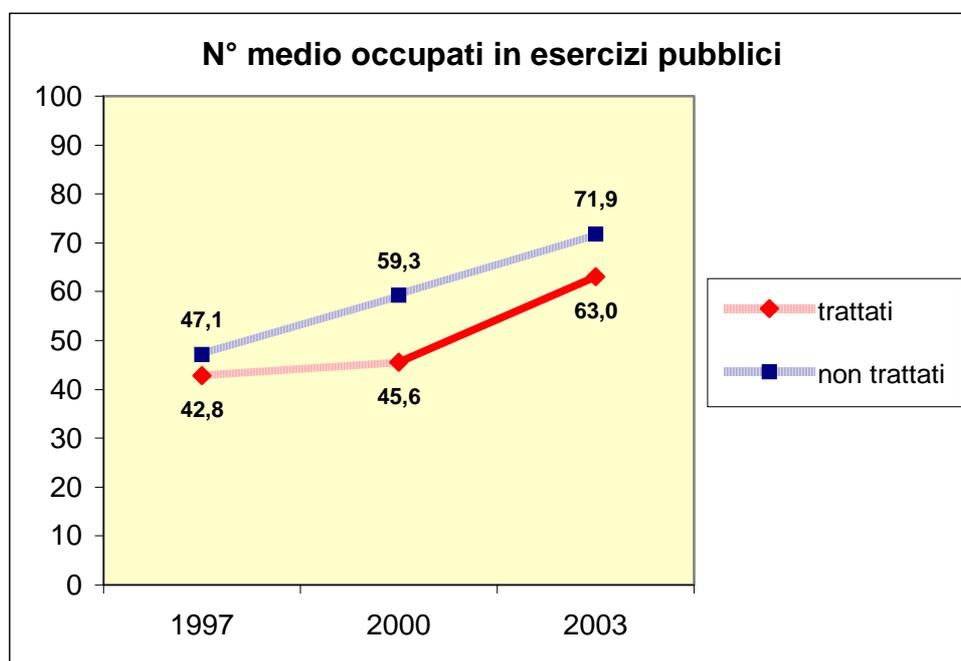
| VAR. % ES. PUBBLICI | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|----------------------------|------------------|------------------|---------------|
| target (5) | -7,61 | +18,82 | +26,43 |
| confronto (10) | +24,77 | -1,47 | -26,24 |
| DIFFERENZA | -32,38 | +20,29 | +52,67 |

Si passa da una differenza di crescita molto sfavorevole ai trattati (32 punti percentuali in meno), ad un drastico capovolgimento: 20 punti a favore.

Come già successo in precedenza, gli esercizi pubblici in addensamenti trattati godono di un notevole beneficio durante il quadriennio di attuazione dei PQU, tanto da poter stimare un 52% di esercizi in più imputabile all'effetto dei finanziamenti.

L'andamento dei relativi occupati, mostrato nel grafico seguente, conferma il risultato: infatti, nonostante entrambi i gruppi seguano un andamento crescente (l'occupazione aumenta per tutti), il gruppo dei trattati, che cresceva meno rapidamente tra il 1997 ed il 2000, accelera in seguito agli interventi di qualificazione, tenendo un ritmo di crescita maggiore rispetto a quello dei non trattati. La situazione si è rovesciata, tra il 2000 e il 2003, in favore delle unità target.

Grafico 10



Vista in percentuale, la crescita del gruppo di confronto, si mantiene quasi costante nei due periodi (nonostante una leggera flessione: da +26% a +21%), mentre quella dei trattati s'impenna passando da un modesto +6,5% ad un ben più sostanzioso +38%.

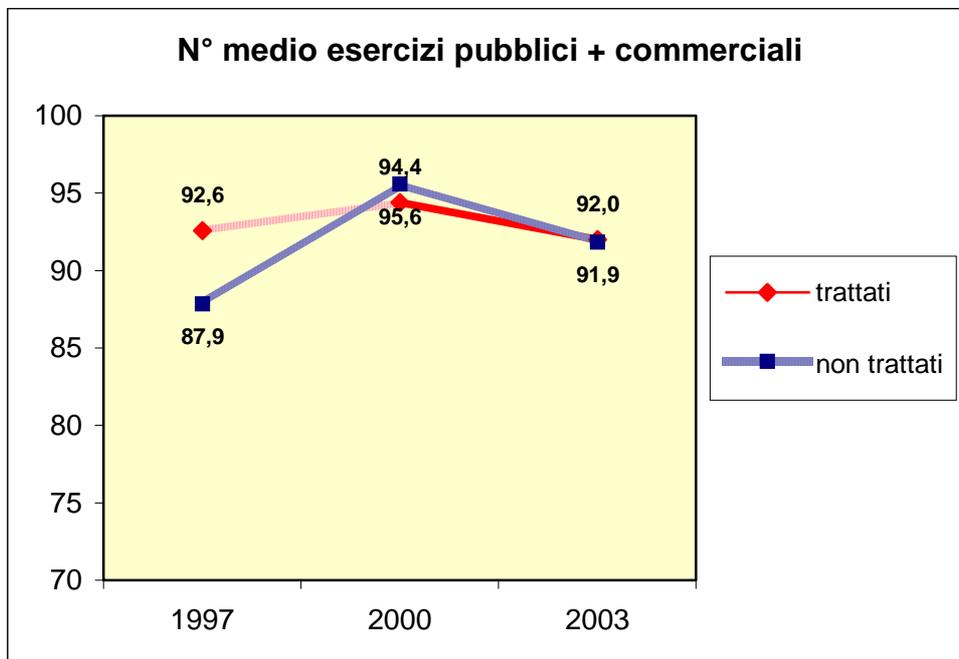
Tabella 10

| VAR. % OCCUPATI ES. PUBBL. | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|-----------------------------------|------------------|------------------|---------------|
| target (5) | +6,58 | +38,11 | +31,53 |
| confronto (10) | +26,06 | +20,92 | +05,14 |
| DIFFERENZA | -19,48 | +17,19 | +36,67 |

Si passa da una differenza di crescita che, nel primo periodo, vede penalizzati i trattati (-19,5 punti percentuali), all'esatto opposto: tra il 2000 e il 2003 la differenza è di 17 punti a favore delle unità trattate. I programmi PQU hanno in questo caso provocato un aumento dell'occupazione pari al 36%. Le differenze evidenziate nel confronto col gruppo precedente vengono sostanzialmente confermate.

A questo punto non resta che effettuare l'ultima verifica, mettendo insieme le due componenti del commercio urbano. E' abbastanza intuitivo pensare che, anche in questo caso, la situazione confermerà il risultato ottenuto con la prima strategia di confronto:

Grafico 11



L'inversione di tendenza, ancora una volta, c'è per entrambi i gruppi e ciò rafforza l'ipotesi che il quadriennio 2000-2003 sia stato, in generale, sfavorevole per tutti. In questo periodo, infatti, il numero di esercizi è sempre diminuito, fatta eccezione per gli esercizi pubblici in addensamenti trattati.

Ancora una volta, però, si può constatare che l'intervento del programma ha mitigato la congiuntura sfavorevole: il numero medio di esercizi, presi globalmente, scende meno di quanto ci si sarebbe aspettato, qualora ci si trovi in addensamenti trattati.

Tabella 11

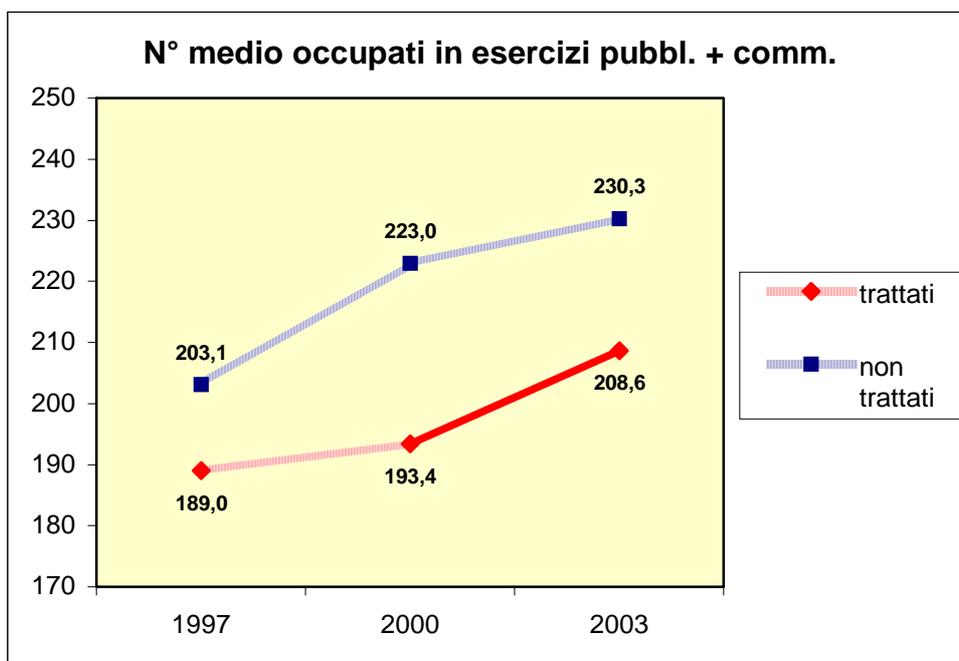
| VAR. % ES. COMM. + PUBBL. | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|----------------------------------|------------------|------------------|---------------|
| trattati (5) | +1,94 | -2,54 | -4,49 |
| non trattati (10) | +8,78 | -3,89 | -12,67 |
| DIFFERENZA | -6,84 | +1,34 | +8,18 |

Il differenziale, calcolato sulla variazione percentuale del numero complessivo di esercizi in addensamento A1, segna 8 punti percentuali a favore degli addensamenti trattati. Ciò accade perchè, nel periodo di attuazione della politica, gli addensamenti beneficiati peggiorano meno (-2,5%) di quanto non facciano i non beneficiati (-3,8%). La differenza è ancora più evidente se si considera che, nel periodo precedente, la dinamica era del tutto opposta e vedeva i non beneficiati crescere ad un ritmo più sostenuto rispetto agli altri (+8,7 contro +1,9%).

Tale differenza si ripercuote sull'andamento dell'occupazione, che però, come visto anche nei casi precedenti, tende a crescere comunque, sia nei trattati che nei non trattati e ciò vale per entrambi i periodi presi in considerazione.

Tuttavia, ancora una volta, l'andamento è maggiormente positivo a seguito dell'intervento pubblico, come si può vedere, in modo abbastanza agevole, nel grafico sottostante.

Grafico 12



Nel primo periodo d'analisi il trend di crescita occupazionale è favorevole ai non trattati, che crescono più rapidamente, mentre nel secondo periodo, con l'arrivo dei finanziamenti, la situazione si capovolge a favore dei trattati, che accelerano mentre gli altri rallentano.

Tutto questo, tradotto in percentuale, evidenzia come il differenziale di crescita tra i due periodi, +12 punti percentuali, sia favorevole ai trattati.

Tabella 12

| VAR. % OCCUPATI ES. PUBBL.+COMM. | 1997-2000 | 2000-2003 | DIFF |
|----------------------------------|--------------|--------------|---------------|
| trattati (5) | +2,38 | +7,81 | +5,43 |
| non trattati (10) | +9,83 | +3,21 | -6,62 |
| DIFFERENZA | -7,45 | +4,59 | +12,04 |

Quest'ultimo confronto mostra come, secondo la stima effettuata, l'intervento dei programmi di qualificazione urbana abbia prodotto, tra il 2000 e il 2003, un aumento degli occupati complessivamente presenti nell'area pari al 12%.

6. CONCLUSIONI.

Le aree sottoposte a PQU hanno tratto beneficio dal provvedimento?

I risultati della ricerca delineano un quadro che, a mio avviso, merita qualche riflessione.

Nel corso dell'analisi sono state individuate, e mantenute distinte, due diverse componenti del mercato in ambito urbano: una identificabile con l'*acquisto* vero e proprio e rappresentata dagli esercizi commerciali, l'altra più associabile al *consumo* e al tempo libero, rappresentata dagli esercizi pubblici.

Le due componenti offrono prospettive divergenti quando le si osserva separatamente.

Gli esercizi commerciali non sembrano trarre giovamento dagli interventi di qualificazione. Le stime prodotte evidenziano un andamento negativo, pur piccolo, sia nella variazione del numero di esercizi che in quella del numero di occupati (relativamente -4,5% e - 2,2%, prendendo come esempio la prima situazione controfattuale descritta).

Gli esercizi pubblici, viceversa, fanno registrare un grande beneficio in seguito agli interventi di qualificazione, sia dal punto di vista numerico che da quello occupazionale (relativamente +54% e +48%, prendendo sempre la prima situazione controfattuale).

Gli esercizi presi globalmente, cioè evitando di distinguere le due componenti e considerando tutti alla stregua di piccole imprese commerciali, hanno migliorato la propria situazione, trainati dall'ottima performance degli esercizi pubblici (+5,6% per gli esercizi e +7,3% per gli occupati).

L'ipotesi di partenza era basata sull'assunto che, se un'area è in grado di attrarre un numero maggiore di potenziali consumatori, ciò offrirà una buona possibilità localizzativa per i potenziali imprenditori. Allora gli indicatori proposti possono offrire una misura ragionevole della competitività di un'area, ammesso che si possa considerare il loro incremento come indicativo di un miglioramento del mercato.

In questo senso la "rivitalizzazione" dei centri urbani, presi nel loro complesso, sembra essere stata raggiunta: il numero delle imprese, delle unità economiche, è cresciuto e anche il relativo numero di addetti.

Si potrebbe azzardare una spiegazione che tenga conto anche della "percezione" che gli individui manifestano nei confronti dei centri urbani qualificati.

Se le scelte dei consumatori ricadono su un certo tipo di spesa, se questi preferiscono frequentare i locali del centro, magari perché vi trovano maggiori alternative o perché semplicemente preferiscono prendere un caffè in piazza piuttosto che in un centro commerciale mentre fanno acquisti, questo potrà influenzare le scelte degli imprenditori.

In questo senso la qualificazione delle aree centrali urbane sembrerebbe influire sulla tipologia dell'offerta, oltre che sul suo volume complessivo, andando a rimodellare le "caratteristiche d'uso" delle aree in questione.

Per arricchire e dare maggiore fondamento, sia ai risultati ottenuti che alla loro interpretazione, si potrebbe utilizzare un approccio di valutazione alternativo e complementare a quello adottato; ad esempio, si potrebbero interpellare direttamente, per mezzo di questionari, le imprese localizzate in aree che hanno implementato i programmi di qualificazione, per poi confrontare le loro risposte con quelle date dalle imprese collocate in aree non beneficate dai programmi di qualificazione.

Bibliografia.

- Bartik T. J., Bingham R. D. (1995), “Can economic development programs be evaluated?”, Upjohn Institute Staff Working Paper 95-29, Cleveland University.
- Bartik T. J. (2002), “Evaluating the impacts of local economic development policies on local economic outcomes: what has been done and what is doable?”, Upjohn Institute Staff Working Paper No. 03-89, Cleveland University.
- Bondonio D. (1998) “La valutazione d’impatto dei programmi di incentivo allo sviluppo economico” in *Economia Pubblica* (Ciriec) N. 6. PP. 23-52.
- Bondonio D. (2001) “Come valutare l’impatto occupazionale dei programmi di aiuto alle imprese co-finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale? Il caso delle aree a declino industriale del Piemonte”. Progetto Valutazione, Torino.
- Bondonio D. (Dispense Mapp 2001 – 2002a), “Metodi quantitativi per le politiche pubbliche”.
- Bondonio D. (Dispense Mapp 2001 – 2002b), “La valutazione d’impatto delle politiche pubbliche”.
- Martini A. (Dispense Mapp 2001 – 2002), “Valutazione dei risultati”.
- Regione Piemonte, Osservatorio Regionale del Commercio, “I luoghi del commercio”, Sotrecò, Torino.
- Regione Piemonte, Direzione Commercio e Artigianato (2004), “L’approccio integrato alla qualificazione urbana” a cura di Moras G., Codato G., Franco E., Celid, Torino.
- Regione Piemonte (2005), Osservatorio Regionale dell’Artigianato, “Analisi delle fonti dell’artigianato in Piemonte”, Torino.
- Sisti M. (2000), “Valutare il successo delle politiche di aiuto alle imprese: problemi di metodo e applicazioni empiriche”, Progetto Valutazione, Torino.