

Dispensa pubblicata in
I regimi di aiuto alle imprese 2007-2013
Quaderni Formez, n. 59/2007

La valutazione delle politiche di aiuto alle imprese: alcune prospettive d'analisi a confronto

di
Marco Sisti
Ricercatore di ProgettoValutazione¹

Questa relazione riprende parte delle riflessioni presentate nel corso di un seminario tenutosi a Napoli il 25 settembre 2006 ed organizzato dalla Regione Campania in collaborazione con il Formez². Nel corso di tale seminario abbiamo tentato di rispondere, insieme ai partecipanti, al seguente quesito: *cosa può significare valutare il successo di una politica di aiuto alle imprese?*

Nella prima parte del presente documento riprendiamo tale quesito, mostrando come il concetto di “successo”, abbinato a questo particolare tipo di politica, possa essere scomposto lungo diverse dimensioni, che rappresentano altrettanti elementi di interesse per tutti coloro che partecipano al disegno e all’implementazione dell’intervento pubblico. Per ognuna di queste dimensioni è possibile formulare delle specifiche domande di valutazione, suscettibili di risposte basate sulla raccolta di *evidenza empirica*.

La seconda parte offre una sintetica rassegna della pluralità di metodi e strumenti analitici attraverso i quali è possibile giudicare se, e in che misura, la politica ha raggiunto le diverse condizioni di successo. La presentazione di tali metodi può offrire qualche utile spunto in vista della nuova programmazione sui regimi di aiuto alle imprese, legata ai Fondi Comunitari 2007 – 2013³.

La relazione si articola quindi in tre sezioni distinte che sono essenzialmente riconducibili alle seguenti finalità:

- A. ricostruire schematicamente la “logica” generale degli interventi di aiuto alle imprese;
- B. individuare le dimensioni che definiscono il “successo” di questo tipo di politiche;
- C. illustrare i possibili metodi analitici per valutare tali forme di successo.

¹ ProgettoValutazione è il braccio operativo dell’Associazione per lo Sviluppo dell’Analisi e della Valutazione delle Politiche Pubbliche (ASVAPP). L’ASVAPP è nata nel 1997 per iniziativa congiunta di due Fondazioni di origine bancaria (Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT), di IRES-Piemonte, della Camera di commercio di Torino e del CSI-Piemonte. La missione istituzionale dell’ASVAPP è di promuovere l’uso e la cultura della valutazione nelle pubbliche amministrazioni italiane.

² Questa dispensa, oltre a contenere gli argomenti presentati a Napoli il 25/09/06, riprende parti sostanziali della relazione preparata per il III Congresso dell’Associazione Italiana di Valutazione, 23-25 marzo 2000, Torino.

³ Per una trattazione sintetica dei temi legati al nuovo ciclo di programmazione comunitaria si consiglia la lettura di “Il punto su i nuovi Fondi Strutturali 2007-2013” – scaricabile dal sito di EuropaLavoro – Ministero del Welfare, 2006.

A. Quale logica muove gli interventi di aiuto alle imprese?

Il primo passo consiste nel ricostruire la logica degli interventi in esame dal peculiare punto di vista di chi si pone il compito di valutarne il successo. Si tratta di smontare la politica nei suoi diversi aspetti costitutivi al fine di coglierne gli assunti di partenza e le ipotesi riguardanti i nessi causali che legano gli strumenti adottati ai risultati che l'amministrazione regionale desidera ottenere.

GLI "INGREDIENTI FONDAMENTALI" DELL'INTERVENTO

Tutti gli interventi considerati nascono dalla convinzione che imprese appartenenti ad una determinata categoria - definita sulla base di una o più caratteristiche rilevanti, quali la dimensione, la natura giuridica, il settore di appartenenza, la localizzazione geografica, l'età o il sesso dell'imprenditore...- incontrino delle "**barriere**" nella realizzazione di progetti che abbiano certe caratteristiche - siano cioè finalizzati all'innovazione tecnologica, all'introduzione di nuovi prodotti sul mercato, alla modernizzazione dei processi produttivi, al miglioramento della compatibilità ambientale, e così via. Da questo punto di vista le imprese così definite si trovano in una posizione iniziale - cioè prima dell'intervento pubblico - di svantaggio rispetto ad altre imprese presenti sul mercato.

L'esistenza di tali barriere determina quindi un numero insufficiente di questi progetti rispetto ad una situazione ritenuta, da parte dei *policy-maker*, ottimale. I progetti che presentano quelle particolari caratteristiche sono infatti ritenuti desiderabili in quanto capaci di generare **effetti positivi** su alcuni aspetti strutturali dell'impresa che li realizza (sui livelli di occupazione, sulla solidità complessiva, sulla sopravvivenza nel mercato, sulla capacità di fronteggiare la concorrenza internazionale, sull'attitudine a produrre inquinamento ambientale). Si ritiene inoltre che, indirettamente e nel più lungo periodo, la realizzazione di questi progetti da parte di alcune imprese provocherà ulteriori effetti positivi sul sistema economico nel suo complesso.

Tali progetti devono essere quindi incentivati con strumenti *ad hoc*, attivati dall'operatore pubblico per supplire a quello che possiamo considerare una sorta di "**fallimento del mercato**". L'ipotesi di fondo è che, una volta rimossi gli ostacoli esistenti e recuperato lo svantaggio, le imprese troveranno conveniente modificare il proprio comportamento e saranno indotte ad impegnarsi nella realizzazione dei progetti.

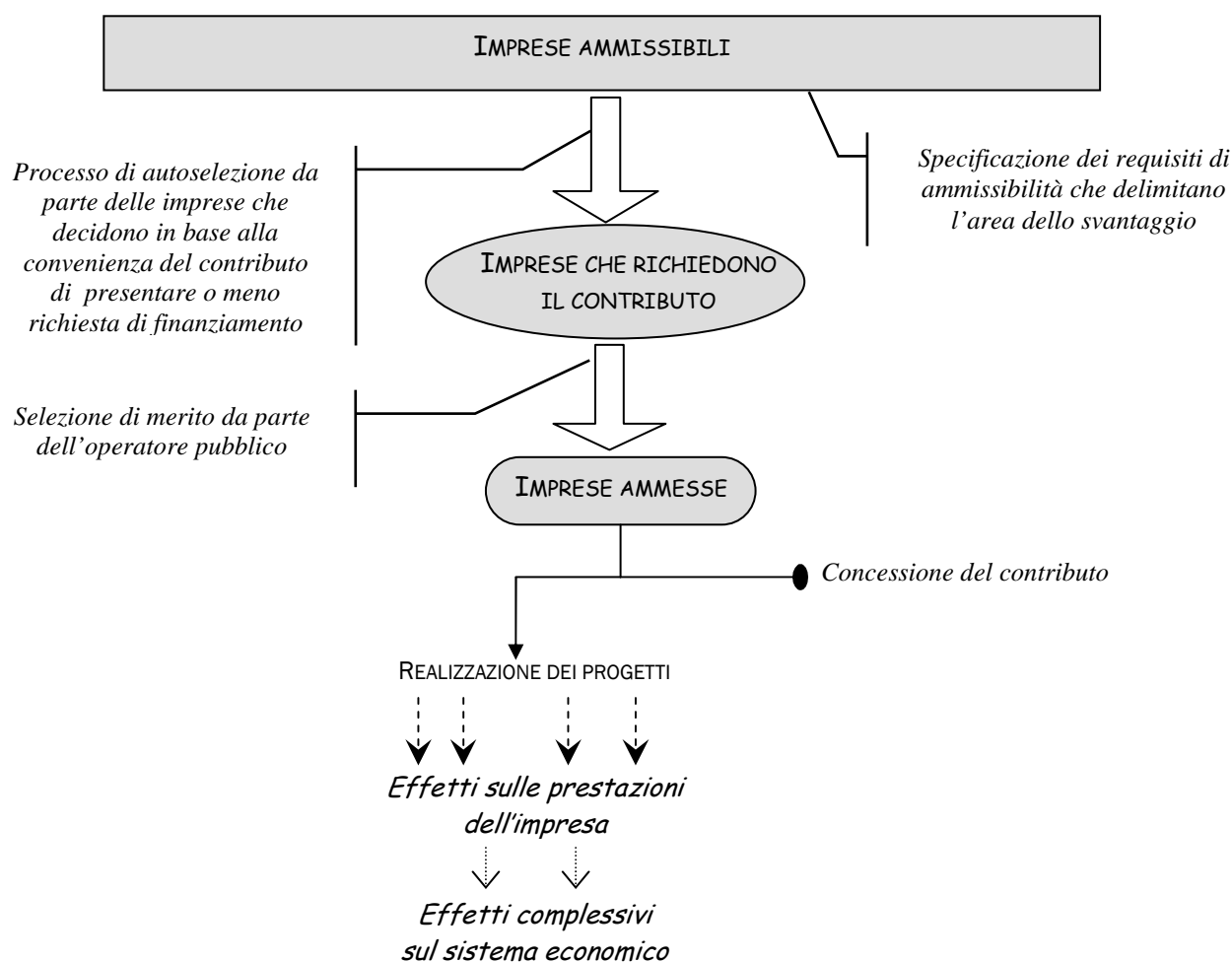
Accanto all'esistenza di barriere si presume infatti che esista **comunque** una capacità da parte delle imprese "svantaggiate" di realizzare con esito positivo i progetti in questione al pari delle imprese non soggette allo svantaggio. Le procedure di selezione messe in atto per l'assegnazione del contributo pubblico sono perciò disegnate con l'intenzione di individuare quelle imprese che, nonostante il loro svantaggio iniziale, siano "**meritevoli**", cioè capaci di portare a compimento il progetto con successo.

Riassumendo, i tre ingredienti fondamentali che costituiscono la struttura logica di questi interventi sono:

- lo **svantaggio** di un certo tipo di imprese nel realizzare una certa tipologia di progetti;
- la **capacità** delle imprese inizialmente svantaggiate di realizzare comunque i progetti in modo proficuo, se adeguatamente incentivate;
- la **desiderabilità** di tali progetti in quanto potenziali portatori di effetti positivi che vanno al di là del progetto stesso.

Offriamo di seguito (figura 1) una rappresentazione grafica del modello che descrive un generico programma d'aiuto alle imprese nelle sue componenti basilari.

Figura 1: Come funziona un programma d'aiuto alle imprese



Una volta che, attraverso la definizione dei requisiti d'ammissibilità, è stata circoscritta l'area dello svantaggio, sulla quale si intende intervenire, si innesca un processo di "autoselezione": sono le stesse imprese che decidono di presentare, o meno, la richiesta di finanziamento in base ad una loro stima sulla convenienza del contributo concesso. In seguito, tra tutte le richiedenti, vengono ammesse al contributo soltanto quelle imprese che presentano i progetti più "promettenti". Tali imprese, ottenuto l'incentivo finanziario, avviano quindi l'opera di realizzazione dei progetti che, almeno nelle attese dei *policy-maker*, produrranno effetti positivi sia sulle stesse imprese beneficiarie che, più complessivamente, sul sistema economico di cui esse fanno parte.

B. Come definire il successo degli interventi di aiuto alle imprese?

Nel tentativo di rispondere a questa domanda abbiamo individuato sette diverse dimensioni di successo. Ciascuna di loro nasconde in realtà problematiche complesse che non possono essere ridotte ad una semplice formula. Tuttavia è opportuno elencarle in modo sintetico per consentire un primo sguardo d'insieme.

Il successo può riguardare:

1. l'**accessibilità** al contributo da parte delle imprese;
2. l'**accoglienza** o il gradimento dell'intervento da parte dei potenziali beneficiari;
3. l'**adeguatezza** nella scelta delle imprese beneficiarie;
4. la **corretta realizzazione** dei progetti;
5. l'**addizionalità**, cioè la capacità dell'intervento di incentivare progetti che non sarebbero stati attivati altrimenti;
6. gli **effetti diretti** sui beneficiari, cioè la capacità dei progetti finanziati di incidere in modo positivo su aspetti rilevanti della performance delle imprese;
7. l'**impatto complessivo** sul sistema economico e sulla comunità.

B.1 L'ACCESSIBILITÀ AL CONTRIBUTO DA PARTE DELLE IMPRESE

La prima dimensione di successo riguarda la procedura che le imprese devono intraprendere per ottenere il contributo pubblico. Per valutare il successo dell'intervento lungo questa dimensione, occorre rispondere alle seguenti domande:

Qual è l'onere burocratico sopportato dalle imprese che si avvalgono del finanziamento pubblico? In che misura esso incide sulla scelta delle imprese di partecipare al programma?

Si prendono quindi in esame gli aspetti legati alle modalità di accesso e di ottenimento dell'incentivo; si tenta cioè di stimare i costi di transazione e di informazione che caratterizzano i rapporti tra le imprese e la pubblica amministrazione. Tali costi sono direttamente correlati alla complessità e alla durata dell'*iter* amministrativo; per questo motivo può essere interessante studiare i tempi impiegati dall'organizzazione pubblica per effettuare l'istruttoria sulle richieste di finanziamento e per erogare il finanziamento, nonché le difficoltà di varia natura (ricerca di informazioni, presentazione di documenti e certificati, produzione di relazioni tecniche,...) che le imprese devono affrontare quando entrano in relazione con la pubblica amministrazione. Appare evidente che tempi eccessivamente lunghi e non certi e costi di transazione particolarmente onerosi rischiano di compromettere la buona riuscita dell'intervento, in quanto abbassano fortemente la convenienza dello stesso contributo, e possono influire negativamente sulla decisione dell'impresa di partecipare al programma.

B.2 L'ACCOGLIENZA DELL'INTERVENTO DA PARTE DEI POTENZIALI BENEFICIARI

La seconda dimensione di successo dipende dalla risposta che i potenziali beneficiari danno rispetto alla disponibilità dei finanziamenti. La domanda a cui dare risposta diviene la seguente:

In che misura i finanziamenti disponibili sono richiesti dai potenziali beneficiari?

L'eventuale scarsità di richieste di finanziamenti rispetto alla disponibilità delle risorse stanziata è aperta a diverse interpretazioni: può mettere in discussione il fatto che lo svantaggio da parte delle imprese, definite come potenziali beneficiarie, sia veramente tale e che abbia l'estensione creduta; oppure può rivelare che le condizioni di accesso ai finanziamenti sono troppo onerose rispetto ai

benefici attesi, o che sono percepite come tali dalle imprese; oppure che gli incentivi offerti non sono sufficienti a rimuovere lo svantaggio iniziale; oppure che le informazioni concernenti il programma non sono state divulgate in modo adeguato. Viceversa, l'abbondanza delle richieste di finanziamento implica che l'intervento ha successo, ma in un'accezione ancora molto ristretta: un alto "tiraggio" non significa che i fondi disponibili siano stati distribuiti ai beneficiari "giusti", né che siano stati utilizzati correttamente né, tantomeno, che l'intervento abbia sortito gli effetti sperati.

B.3 L'ADEGUATEZZA DELLA SCELTA DELLE IMPRESE BENEFICIARIE

La terza dimensione di successo chiama in causa le caratteristiche delle imprese che hanno effettivamente ottenuto il finanziamento; riguarda in altre parole il processo di *targeting* sui beneficiari. Le domande rilevanti in questo caso sono:

In che misura le imprese finanziate rispondono alle caratteristiche previste nel disegno dell'intervento? In che misura esse possono dirsi "svantaggiate"?

Per rispondere a questa domanda occorre prendere in considerazione l'eterogeneità delle imprese che ricevono il finanziamento e le sue implicazioni per la riuscita dell'intervento. Come abbiamo posto in evidenza nella sezione precedente, a fondamento del programma d'aiuto risiede l'ipotesi che le imprese "da finanziare" appartengano ad una determinata situazione di svantaggio, rientrino cioè in un particolare stato di bisogno; sotto questo aspetto il programma ha quindi successo nella misura in cui raggiunge davvero imprese bisognose. Ciò che occorre verificare allora è se il processo di selezione (risultato dalle decisioni, spontanee o indotte, delle imprese e dalle procedure di esclusione stabilite dalla pubblica amministrazione) ha provocato una distorsione nel meccanismo di distribuzione degli incentivi; cioè se, tra tutte le imprese ammissibili, sono state beneficate con maggior frequenza quelle appartenenti ad un sottogruppo, che presenta in realtà un minor bisogno d'aiuto (e che magari è riuscito a far parte del programma per l'eccessiva generosità dei requisiti necessari all'ammissione), mentre sono state sistematicamente escluse le altre.

B.4 LA CORRETTA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI

La quarta dimensione è relativa invece alla verifica della corretta realizzazione dei progetti. Alla base di tale verifica stanno le seguenti domande:

In che misura i finanziamenti sono stati utilizzati per realizzare i progetti presentati? In che misura i progetti presentati sono stati portati a termine? E' stato realizzato ciò che era stato promesso?

Se manca una corrispondenza tra quello che ci aspettavamo accadesse e quello che è realmente accaduto, cioè se i progetti realizzati presentano caratteristiche diverse da quelle che si prevedeva dovessero avere; oppure se alla loro realizzazione non sono seguiti i risultati attesi; o se, più semplicemente, i fondi sono stati utilizzati impropriamente per altri fini, viene meno un tassello essenziale di tutto l'intervento. Sovente la ricerca di informazioni su questo versante si limita invece a constatare l'esistenza di fatture o altri documenti contabili che comprovino l'avvenuto pagamento. Tuttavia, anche qualora si sia verificato che la gran parte dei finanziamenti concessi è stata impiegata per i fini previsti e che i progetti realizzati rispondono a determinati *standard* qualitativi, il giudizio sul successo dell'intervento è ancora molto parziale. Formulare un tale giudizio non permette ancora

di affermare che vi sia stata addizionalità oppure che i progetti abbiano prodotto effetti positivi sulle caratteristiche strutturali dell'impresa o, indirettamente, sull'intero sistema economico.

B.5 L'ADDIZIONALITÀ

Un modo ulteriore per valutare il successo di una politica d'aiuto alle imprese consiste nel verificare la capacità dell'intervento di attivare progetti che in sua assenza non sarebbero stati realizzati, cioè verificare la sua "addizionalità"⁴. Si tratta di rispondere alla domanda:

In che misura l'intervento pubblico ha stimolato progetti addizionali rispetto a quelli che sarebbero stati realizzati in sua assenza?

Sul piano teorico il complemento dell'addizionalità è il cosiddetto *deadweight*⁵: il totale dei progetti finanziati può essere così concettualmente scomposto in progetti attivati grazie all'intervento e progetti che sarebbero stati attivati comunque. Possiamo sintetizzare questa scomposizione nella seguente formula:

$$\text{successo lordo}^6 \text{ (progetti finanziati)} = \text{effetto netto (progetti attivati grazie all'intervento)} \\ + \text{deadweight (progetti che sarebbero stati attivati comunque)}$$

L'ipotesi che il *deadweight* sarebbe stato, senza l'intervento, particolarmente basso o addirittura nullo costituisce la principale motivazione dell'intervento; rispondendo quindi alla domanda sull'addizionalità e procedendo alla stima del numero di progetti attivati comunque, si tenta sostanzialmente di verificare tale ipotesi. Il fatto di essere in grado di enunciare concettualmente questa distinzione non significa però che sia facile (o possibile) stimare separatamente le due componenti. Questo tema sarà discusso, più ampiamente, nella sezione seguente, al punto C.5.

B.6 GLI EFFETTI SU ASPETTI SPECIFICI DELLA PERFORMANCE DELL'IMPRESA

In generale, i progetti di investimento hanno soltanto un valore strumentale: mediante la loro realizzazione si vogliono produrre effetti su aspetti specifici della performance dell'impresa, ovvero le sue prestazioni. Attraverso il finanziamento del progetto presentato dall'impresa si intende provocare l'incremento nel numero dei suoi dipendenti; o la crescita del suo fatturato; oppure l'aumento nella sua quota di esportazioni; o, infine, un miglioramento della sua capacità di sopravvivere sul mercato. Ovviamente la scelta dei fattori sulla base dei quali giudicare il successo dell'intervento non spetta al valutatore, bensì al *policy-maker*. Il valutatore però può essere di aiuto nell'identificarli e chiarirli, andando oltre la retorica che spesso ammantava il dibattito politico

⁴ Nella letteratura relativa alla valutazione dei fondi strutturali comunitari si parla di addizionalità con riferimento all'ammontare degli investimenti effettuati piuttosto che al numero dei progetti realizzati come facciamo in questo caso: "si tratta di stabilire se la presenza di finanziamenti comunitari stimoli degli investimenti aggiuntivi rispetto a quelli che comunque sarebbero stati effettuati in loro assenza" [IRES-Piemonte, 1996]. Concettualmente il problema è analogo, ciò che cambia, come vedremo, sono le difficoltà di rilevazione delle informazioni sulle due variabili.

⁵ Il concetto di *deadweight*, a volte tradotto come fattore inerziale, o effetto inerziale [Ciravegna, 1995], mette in evidenza come il fenomeno, sul quale l'intervento intende incidere, abbia una sua dinamica spontanea. Con riferimento a questo caso specifico è possibile ritenere che una parte delle imprese finanziate avrebbe comunque realizzato i progetti d'investimento anche in assenza delle agevolazioni. Le agevolazioni concesse hanno rappresentato per queste ultime un'opportunità non per realizzare l'investimento quanto per abbassare i costi dello stesso.

⁶ Definiamo il numero di progetti finanziati dall'intervento come successo lordo, in quanto ci preme sottolineare come sovente (e in modo alquanto superficiale) esso venga interpretato come unica misura del successo dell'intervento e quindi come si tenda ad ignorare completamente l'esistenza del *deadweight*.

sull'argomento, l'*issue rhetoric* [Bardach, 1996]: soprattutto spetta a lui/lei giudicare quali di queste dimensioni siano misurabili con le informazioni esistenti.

Quindi per giudicare compiutamente il successo di un intervento di aiuto alle imprese è necessario almeno tentare di rispondere al seguente quesito:

I progetti finanziati sono stati in grado di generare effetti positivi sulle prestazioni dell'impresa che, in ultima istanza, rappresentano la motivazione dell'intervento?

In altre parole, “valeva la pena” spendere risorse pubbliche per finanziare questi progetti? E' riuscito il meccanismo di selezione a individuare progetti di “qualità” tra quelli presentati? Anche dando per scontata una risposta alla domanda precedente sull'addizionalità, resta da verificare se i progetti finanziati sono di qualità sufficiente a produrre gli effetti desiderati sulle prestazioni delle imprese. Progetti che non sarebbero stati effettuati senza le agevolazioni possono sempre rivelarsi pessimi investimenti. Quindi l'oggetto del giudizio sul successo dell'intervento si sposta dall'aver incentivato la realizzazione di progetti all'aver finanziato progetti che a loro volta si rivelano un successo, cioè sono capaci di produrre effetti lungo altre dimensioni.

Ma cosa si intende con il termine “effetti”? Rispetto a ciascun aspetto della *performance*, è legittimo porsi tre domande distinte, ciascuna delle quali corrisponde ad una diversa nozione di “effetto”:

1. Le imprese finanziate mostrano miglioramenti rispetto alla loro performance precedente? (Si è osservato un incremento occupazionale? E' aumentato in media il loro fatturato?)

2. I cambiamenti osservati tra le imprese finanziate sono maggiori o minori di quelli osservati tra le imprese non finanziate che hanno realizzato progetti analoghi? (L'aumento di occupazione osservato nelle imprese finanziate è stato almeno pari a quello osservabile nelle imprese che hanno effettuato investimenti simili ma senza finanziamenti? La sopravvivenza delle imprese finanziate è almeno pari a quella delle imprese non-finanziate?)

3. I cambiamenti osservati si sarebbero verificati comunque tra le imprese finanziate anche in assenza di finanziamento? (L'aumento di occupazione nelle imprese finanziate è attribuibile all'investimento o si sarebbe verificato comunque?)

Nonostante l'apparente somiglianza, si tratta di tre domande molto diverse tra loro, che sottolineano una volta di più quanto sia complessa la trattazione degli “effetti” di una politica pubblica.

La prima domanda, “*Le imprese finanziate mostrano miglioramenti rispetto alla loro performance precedente?*”, tende semplicemente a verificare che ci siano stati miglioramenti riguardo a ciascun aspetto della *performance* aziendale. Occorre sottolineare che un eventuale incremento nel numero di dipendenti o un aumento nel fatturato non può essere meccanicamente interpretato come un “successo” dell'intervento, né un decremento può essere immediatamente letto come un “insuccesso”. La risposta a questa domanda perciò ha esclusivamente un valore descrittivo rispetto al particolare fenomeno sottoposto ad osservazione (ad esempio il numero degli addetti delle imprese

beneficiarie, il fatturato, ...). Non consente però di inferire alcunché sugli effetti⁷ dell'intervento; ovvero su quanto l'intervento abbia inciso su quel particolare fenomeno. Ciò che manca - e che è essenziale per rendere plausibile una qualche conclusione a riguardo - è un **termine di paragone** che intenda approssimare in modo verosimile ciò che sarebbe successo *in assenza di intervento*.

La domanda successiva, "*I cambiamenti osservati sono maggiori o minori di quelli associati a progetti simili condotti da imprese non-finanziate?*", è molto più ambiziosa della precedente, sia in termini di potenziale valore conoscitivo, sia, purtroppo, in termini di difficoltà nel reperimento dell'informazione necessaria. La logica che ispira una domanda di questo tipo è la seguente. Una volta realizzato l'intervento, osserviamo che progetti di investimento con caratteristiche simili sono effettuati sia da imprese finanziate (progetti sussidiati) sia da imprese che non ricevono finanziamenti (progetti spontanei). I secondi rappresentano un *benchmark* "naturale" rispetto ai primi. Se davvero le imprese finanziate erano soggette ad uno svantaggio che è stato colmato, e se è vero che la procedura di selezione individua imprese "capaci" o/e progetti "meritevoli", allora ci aspetteremmo un miglioramento simile, in termini di prestazioni aziendali, tra i due gruppi di imprese.

Prestazioni sensibilmente peggiori da parte delle imprese finanziate metterebbe in discussione il disegno stesso dell'intervento: potremmo infatti concludere che la procedura di selezione non è stata in grado di identificare progetti "meritevoli", oppure che il finanziamento concesso non è stato sufficiente a colmare lo svantaggio iniziale e, di conseguenza, la realizzazione dei progetti non si è rivelata proficua.

La terza domanda, "*I cambiamenti osservati si sarebbero verificati comunque tra le imprese finanziate anche in assenza di finanziamento?*", è ancora più ambiziosa di quella considerata sopra, e aspira a stabilire quale parte del cambiamento osservato tra le imprese finanziate sia attribuibile alla presenza del finanziamento. Qui il termine di paragone non è un *benchmark*, come nel caso precedente. Si tratta di una vera domanda di tipo controfattuale, simile a quella formulata relativamente all'addizionalità; ciò che viene messo in discussione è in questo caso l'ipotesi che esista un nesso causale tra l'intervento e la variazione registrata nelle prestazioni dell'impresa; tale ipotesi costituisce la stessa ragion d'essere dell'intervento. Al contrario di quanto avviene per gli altri due quesiti, rispondere a quest'ultima domanda presuppone il tentativo di risolvere il problema legato alla stima dell'impatto diretto dell'intervento⁸.

B.7 L'IMPATTO COMPLESSIVO SUL SISTEMA ECONOMICO

Anche se riusciamo a rispondere alle domande considerate al punto precedente e relative agli effetti diretti dell'intervento sulle imprese finanziate, restano alcuni importanti quesiti senza risposta:

Quale impatto ha prodotto sul sistema economico, e sulla comunità nel suo complesso, il cambiamento nei comportamenti e nelle prestazioni delle imprese beneficiarie, provocato dalla loro partecipazione nel programma? Esistono effetti secondari? Si sono verificate conseguenze inattese ed indesiderate?

⁷ Per *effetto*, è bene ripeterlo, intendiamo il contributo, al netto del *deadweight*, che l'intervento ha apportato nella modifica del fenomeno su cui si intendeva incidere (l'occupazione, il fatturato, le esportazioni,..., delle imprese finanziate).

⁸ Su questo tema nel 2006 è stato pubblicato dal Formez un volume dal titolo "Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano" a cura di Alberto Martini, Luca Mo Costabella e Marco Sisti. Se ne consiglia la lettura a chi intende approfondire gli aspetti di natura metodologica.

Si tratta come è evidente di domande particolarmente complesse, che affrontiamo in questa relazione esclusivamente per dare al lettore un quadro esauriente delle possibili interpretazioni che possono essere legittimamente attribuite al concetto di successo e, soprattutto, per distinguerle nettamente dalle domande viste in precedenza; nel seguito della trattazione, infatti, tralascieremo di approfondire i problemi metodologici legati al tentativo di dare risposta a domande di questo tipo. D'altra parte possiamo supporre che interventi d'aiuto di questa natura siano di entità così limitata e, nello stesso tempo, mirati su un numero talmente ristretto di imprese che appare assai arduo (e forse poco utile) riuscire ad individuare metodi e strumenti analitici capaci di stimare, con buona approssimazione, gli effetti che l'intervento indirettamente provoca sull'ambiente circostante alle imprese beneficiarie⁹.

Da un punto di vista teorico, però, sono ipotizzabili effetti positivi, non solo sulle imprese beneficiarie, ma anche sull'intero sistema economico sul quale interviene la politica. Ad esempio le imprese beneficiarie possono aumentare la loro domanda di beni intermedi nei confronti delle non beneficiarie; oppure i nuovi occupati presso le imprese beneficiarie, grazie ad una maggiore disponibilità di reddito, possono incrementare la loro domanda di beni di consumo a vantaggio di tutte le imprese. Possono, inoltre, esistere anche effetti secondari di verso negativo: un tipico caso, a cui spesso viene fatto riferimento in letteratura, è il cosiddetto *effetto di spiazzamento*, che si presenta “quando gli aumenti nelle vendite, nella produzione e nell'occupazione delle imprese assistite sono ottenuti direttamente a spese delle vendite, della produzione e dell'occupazione delle sue concorrenti non assistite” [Turok e Wannop, 1970]. I benefici concessi alle imprese beneficiarie, perciò, “spiazzano” le imprese non beneficiarie, riducendo di fatto la loro produzione ed occupazione.

Ben più difficile è passare da una definizione teorica degli effetti secondari alla loro osservazione empirica e conseguente misurazione. Il calcolo globale di tali effetti, oltre a richiedere una mole notevole di informazioni e, quindi, ad essere molto costoso, può dare risultati deludenti: molti studi hanno infatti dimostrato come tali effetti, se presi singolarmente, siano di ampiezza molto limitata e, analizzati complessivamente, tendano sovente ad elidersi. In particolare, l'effetto spiazzamento tende ad essere compensato dagli effetti secondari di verso positivo. Rimane perciò un dubbio di fondo sull'opportunità di addentrarsi, con costi così elevati, nell'analisi degli effetti secondari di questo tipo di politiche.

C. Come valutare il successo degli interventi di aiuto alle imprese?

Il passaggio dalla definizione delle dimensioni di successo all'individuazione dei metodi empirici e delle informazioni utili a constatarne il raggiungimento è mai semplice e, come vedremo, non sempre possibile. In particolare, il momento della rilevazione delle informazioni viene spesso percepito come una fase scontata, quasi automatica, del processo di valutazione e comunque come la meno interessante; vengono sottovalutate le insidie e le difficoltà che essa comporta e che possono compromettere la possibilità di giungere alla formulazione di un giudizio fondato empiricamente. In questa sezione tentiamo perciò di dare un quadro molto generale delle tecniche che potrebbero essere impiegate per rispondere alle domande elencate sopra, sottolineandone i problemi di ordine metodologico. Considerata l'estrema ampiezza dell'argomento trattato, quella che segue è una

⁹ Per una sintetica rassegna sulle tecniche utilizzabili e su alcune concrete applicazioni empiriche si veda Bartik, 1995 e IRES-Piemonte, op. cit.

trattazione molto schematica che riprenderà punto per punto le dimensioni elencate nella sezione precedente.

LE POSSIBILI FONTI INFORMATIVE

E' possibile distinguere le informazioni e i dati utilizzabili nel processo di valutazione in base alla fonte dalla quale essi provengono; esistono perciò tre tipi di dati:

1. i dati generati nel corso delle procedure di attuazione dell'intervento (e ricavabili dalle domande di ammissione, dall'istruttoria, dalle verifiche successive e dalla rendicontazione compiuta dalle imprese);
2. i dati raccolti mediante indagini *ad hoc* sulle imprese (che possono essere condotte con una varietà di strumenti e modalità);
3. i dati provenienti da fonti amministrative preesistenti e inerenti al mondo delle imprese (ad esempio i registri delle ditte o gli albi degli artigiani conservati dalle Camere di Commercio, gli archivi INPS, gli archivi anagrafici in possesso delle associazioni di categoria, le banche dati in possesso dell'ICE e relative alle imprese che commerciano con l'estero,...).

Queste tre fonti informative presentano notevoli differenze in quanto ad accuratezza, completezza e comparabilità dei dati prodotti. A causa del controllo diretto che si ha su questi tre fattori, la fonte b) appare, nella maggior parte dei casi e, comunque, ogni qual volta le condizioni (risorse finanziarie e tempi a disposizione) lo permettano, come la soluzione ottimale [Hatry, 1981].

C.1 L'ACCESSIBILITÀ AL CONTRIBUTO DA PARTE DELLE IMPRESE

La sfida principale per colui che deve verificare l'accessibilità al contributo da parte dei destinatari dell'intervento consiste nella **stima dei costi di transazione e di informazione** che le imprese devono sostenere nel momento in cui intrattengono rapporti con la pubblica amministrazione. Ciò che, in questo caso, motiva la valutazione è una duplice convinzione. In primo luogo, si ritiene che quanto più i costi di transazione sono bassi tanto più elevata è la convenienza per le imprese di prendere parte al programma; la diminuzione di tali costi riduce perciò la probabilità che beneficino dell'intervento soltanto quelle imprese che avrebbero comunque realizzato i progetti in questione, anche in assenza dell'incentivo pubblico, e per le quali l'entità dell'incentivo non rappresenta un fattore decisivo nella scelta di investire. In secondo luogo, si pensa che tali costi siano direttamente determinati dai comportamenti organizzativi e dagli orientamenti gestionali adottati dall'amministrazione che cura l'implementazione del programma.

Un primo metodo (molto semplice e relativamente poco costoso) per giudicare le modalità di accesso di ottenimento del contributo (e, indirettamente, per stimare i costi di transazione) consiste nella rilevazione e successiva analisi dei tempi necessari al completamento dell'*iter* amministrativo che porta all'erogazione del contributo; l'allungamento di tali tempi e la loro incertezza rischiano infatti di "smorzare l'efficacia della politica". L'analisi quindi consiste, molto semplicemente, nel verificare che la **durata media** di tali procedure non superi una certa soglia e che la distribuzione statistica dei tempi di completamento delle procedure non presenti degli andamenti "anomali" (è possibile ad

esempio tenere sotto controllo alcuni **indici di variabilità**¹⁰ della distribuzione come la differenza interquartile o la varianza oppure, più semplicemente, calcolare la percentuale di procedure che superano una certa soglia massima). Si tratta in questo caso di utilizzare informazioni generate nel corso dell'attuazione dell'intervento e che dovrebbero già essere a disposizione degli uffici dell'amministrazione senza costo aggiuntivo. Questo metodo è stato ad esempio applicato nella valutazione della politica della Regione Toscana di aiuto all'imprenditoria giovanile [Neri e Sisti, 2000].

Un altro metodo, sicuramente più sofisticato ma anche più costoso del precedente, consiste nel verificare l'esistenza di un mercato, creato in seguito all'avvio del programma, sul quale consulenti e professionisti offrano servizi diretti alle imprese che intendono beneficiare del contributo pubblico. La rilevazione e l'analisi dei prezzi di mercato di tali servizi consente una stima diretta dei costi di transazione. Questo tipo di analisi può essere effettuato ricorrendo ad un'indagine diretta presso le imprese beneficiarie [Bianchini, Martini e Romano, 2006].

C.2 L'ACCOGLIENZA DELL'INTERVENTO DA PARTE DEI POTENZIALI DESTINATARI

In questo caso il principale oggetto d'osservazione è costituito dalla richiesta di finanziamenti da parte delle imprese. Ciò che si intende tenere sotto controllo è la possibilità di un eccessivo razionamento delle risorse o di un sotto utilizzo del fondo. Il numero di richieste (o il loro totale pesato in termini di fondi richiesti) può essere rapportato a due grandezze diverse: il totale dei fondi disponibili e il numero totale delle imprese che soddisfano i requisiti richiesti per l'accesso ai finanziamenti. Avremo quindi due indicatori: il *rapporto fondi richiesti/fondi disponibili* e il *rapporto imprese richiedenti/totale imprese aventi diritto*. Il primo è spesso definito come *tasso di tiraggio*; il secondo può essere definito *tasso di partecipazione (take-up rate)*.

Il calcolo del *numeratore* dei due tassi non comporta la ricerca di informazioni *ad hoc*; tutte le informazioni sono già presenti all'interno degli uffici incaricati di seguire la procedura di assegnazione ed erogazione dei finanziamenti. La stessa considerazione vale per il *denominatore* del tasso di tiraggio (*entità dei fondi disponibili*). Leggermente più complesso è il calcolo del denominatore del tasso di partecipazione, per il quale deve essere stimato il numero di imprese che hanno diritto al finanziamento. Questa è un'operazione non banale nel caso in cui esistano restrizioni all'accesso ai finanziamenti (ad esempio, sulla base del fatturato o del numero di dipendenti), ma i dati disponibili sulle imprese non siano già disaggregati secondo gli stessi criteri. In questo secondo caso è necessario avere accesso ad archivi che contengano dati sulle singole imprese, in modo da poter eseguire una tabulazione incrociata che riproduca i criteri di restrizione imposti dalla legge.

Quale può essere l'interpretazione dei valori dei due tassi? Una prima (ma parziale) lettura suggerisce che *il successo dell'intervento dipende da quanto questi due tassi si avvicinano al 100 per cento*. Nel caso del tasso di tiraggio, il superamento del 100% sta ad indicare razionamento, mentre valori vicini allo zero possono rivelare che l'intervento non interessa ai potenziali beneficiari (o che le risorse stanziare sono eccessive rispetto al "problema" che si vuole risolvere). Un tasso di partecipazione molto basso può avere un significato analogo a quella di un basso tasso di tiraggio,

¹⁰ Gli indici di variabilità riducono gli svantaggi determinati dalla perdita d'informazione a cui si va incontro nel momento in cui si sintetizza la distribuzione statistica attraverso medie; ciascun indice misura un aspetto particolare della variabilità della distribuzione.

ma rappresenta un'informazione più facilmente interpretabile, in quanto il denominatore non è frutto di una decisione di stanziamento, bensì dipende dalla distribuzione delle caratteristiche delle imprese. Un tasso di partecipazione molto alto può d'altro canto essere sintomo di problemi diversi: ad esempio, del fatto i criteri di ammissione non sono stati compresi correttamente dalle imprese, le quali hanno presentato domanda pur non avendone diritto.

Per valori intermedi dei due tassi, trarre dai dati un'interpretazione univoca si fa più difficile. Quando si è lontani dai valori estremi, l'interpretazione di questi indicatori richiede la disponibilità di *benchmarks*, cioè di termini di paragone, derivati dall'esperienza storica di simili interventi. Senza questi *benchmarks*, l'informazione sui due tassi diventa di limitata utilità.

Va aggiunto che il tasso di partecipazione, a differenza di quello di tiraggio, può essere utilmente disaggregato territorialmente. Differenze territoriali (ad esempio tra Province o distretti industriali) possono suggerire l'esistenza di problemi locali nell'amministrazione dell'intervento, se questa è decentrata territorialmente (ad esempio l'informazione sull'esistenza degli incentivi raggiunge in modo non uniforme le imprese localizzate in zone geografiche diverse), ma più semplicemente possono rivelare che lo svantaggio a cui l'intervento vuole rimediare non è omogeneamente diffuso sul territorio. Analisi del tasso di tiraggio, del tasso di partecipazione e della distribuzione di finanziamenti regionali alle imprese sono ad esempio al centro di un rapporto tecnico recentemente prodotto da ProgettoValutazione per la Regione Valle d'Aosta [Anglois, Battiloro e Martini, 2006].

C.3 L'ADEGUATEZZA NELLA SCELTA DEI BENEFICIARI

Per comprendere se, e in che misura, sono state beneficate le imprese "giuste", cioè quelle imprese che si trovano davvero in una situazione di svantaggio rispetto al mercato, o, al contrario, se la distribuzione degli incentivi si è concentrata su un sottogruppo "privilegiato" di imprese ammissibili (che hanno il maggiore numero di dipendenti, o che presentano fatturati particolarmente elevati oppure che operano in un determinato settore produttivo...), occorre procedere al **confronto** delle caratteristiche più rilevanti **tra campioni** estratti sia dalla popolazione dei beneficiari che da quella dei non beneficiari e rilevare le eventuali differenze. Studi valutativi di questa natura sono chiaramente più utili nell'ambito di interventi "a regime", quando, cioè, è trascorso un po' di tempo dall'avvio del programma e dopo che si sia realizzato un "naturale" processo di selezione e le eventuali differenze tra i due gruppi si siano pienamente consolidate [Martini, 1997]. I risultati di un'analisi di questo tipo permettono di giudicare il corretto funzionamento del processo di selezione e possono fornire utili indicazioni ai fini di un suo successivo aggiustamento o modifica (con la revisione dei criteri di ammissibilità o di quelli di scelta dei progetti da finanziare oppure con la previsione di incentivi aggiuntivi per le imprese più bisognose ed escluse dall'intervento).

Il modo più usuale per accedere alle informazioni necessarie a realizzare questi confronti è l'effettuazione di indagini campionarie *ad hoc* (*sample survey*), con una singola rilevazione nel tempo, attraverso le quali sia possibile determinare l'incidenza, la distribuzione e l'interrelazione delle caratteristiche nelle due popolazioni (beneficiari e non beneficiari). Alternativamente alle indagini campionarie è ipotizzabile l'utilizzo di informazioni provenienti da archivi già esistenti; ovviamente, nella misura in cui essi contengano dati relativi alla popolazione delle imprese destinatarie, per tutte le variabili d'interesse, e nei quali sia possibile riconoscere e distinguere le imprese che hanno ricevuto il finanziamento pubblico da quelle che non lo hanno ricevuto.

C.4 LA CORRETTA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI

Molti dei dati necessari per rispondere ai quesiti sulla corretta realizzazione dei progetti possono essere generati dalla normale procedura amministrativa. Controlli di regolarità successiva vengono presumibilmente svolti su ogni singolo procedimento d'erogazione a fini di rendicontazione, tramite la presentazione di fatture e di altre attestazioni di pagamento. Tuttavia, per effettuare uno studio di valutazione, deve essere fatta di queste informazioni una *lettura diversa* rispetto a quella che ne viene fatta a scopo gestionale. Il valutatore deve filtrare i dati generati dalla procedura amministrativa per darne una lettura e un'interpretazione complessiva. Inoltre, è molto probabile che le informazioni prodotte da tali fonti amministrative si rilevino inadeguate o insufficienti e debbano essere completate con informazioni generate attraverso indagini specifiche.

L'elemento di maggior interesse per una valutazione del funzionamento dell'intervento è la *misura in cui i progetti presentati sono stati realizzati rispettando gli obiettivi fissati nella domanda di ammissione al finanziamento*. La possibilità di usare dati generati dalla procedura amministrativa va giudicata caso per caso. Chiaramente l'informazione contenuta nelle varie attestazioni di pagamento è molto povera; ciò che è possibile fare è infatti verificare formalmente che i fondi erogati siano effettivamente serviti per acquistare servizi e prodotti e magari evidenziare di che tipo sono i servizi e i prodotti acquistati.

Informazioni di questo tipo non possono però aiutare nel trovare risposte a domande più di sostanza, quali ad esempio: i progetti realizzati hanno effettivamente le caratteristiche (di innovatività, di compatibilità ambientale,...) che il *policy-maker* desidera e che forniscono una giustificazione all'intervento stesso? Al di là della rendicontazione formale, cosa è davvero successo nel corso della realizzazione dei progetti? Ad esempio, se si trattava di introdurre un nuovo prodotto, il nuovo prodotto è stato effettivamente creato ed è disponibile sul mercato? Se il progetto aveva lo scopo di far conseguire la certificazione di qualità all'impresa, la certificazione è stata davvero conseguita e per quanto tempo è stata mantenuta? Se l'impresa aveva l'obiettivo di ridurre il suo impatto sull'ambiente, questo è stato realmente ridotto? E in che modo? Cosa ha determinato l'esito positivo del progetto?

In molti casi nel tentativo di ottenere risposte a domande di questo tipo, si impone a tutte le imprese che si sono aggiudicate il finanziamento di redigere una *relazione illustrativa sull'attuazione del progetto*. L'utilità di questo strumento dipende però da diversi fattori:

- *il tipo di relazione presentata*: la qualità e dalla natura delle informazioni contenute nella relazione sono determinanti, quanto più queste sono disomogenee tra loro, focalizzate su meri aspetti contabili o finanziari, e specifiche sul singolo progetto, quanto meno, da una loro analisi, è possibile trarre considerazioni generali;
- *la lettura delle informazioni*: se le informazioni contenute nella relazione vengono lette con attenzione esclusiva alla correttezza contabile delle fatture presentate ben difficilmente si potrà trarre da tale lettura elementi di conoscenza sulla concreta realizzazione del progetto;
- *la percezione della relazione da parte delle imprese*: se colui che scrive la relazione vede in questa la possibile causa di sanzioni successive (revoca del finanziamento, esclusione da interventi di natura simile), può adottare comportamenti strategici volti a dissimulare eventuali problemi od inconvenienti incontrati in fase di realizzazione o a simulare risultati in realtà inesistenti, svuotando di fatto il significato stesso della relazione.

La questione dell'utilizzabilità di uno strumento come la relazione quale fonte di informazione sostanziale resta quindi aperta. Solo l'accumulo di esperienza su questo fronte può chiarire se questo strumento produce informazione "reale" e non solo formale. In alcuni casi, le amministrazioni ricorrono ad *equipe* di osservatori opportunamente istruiti (*trained observers*), con particolari skill professionali, che effettuano delle visite sul campo e che sono capaci di rielaborare le informazioni qualitative e di natura tecnica raccolte.

C.5 L'ADDIZIONALITÀ

In questo caso ci limiteremo ad una trattazione molto schematica, essendo quello dell'addizionalità un tema su cui l'interesse dei *policy-makers* non è affatto scontato. Anzi, su questo tema tende a prevalere una forte "presunzione di efficacia", in questo caso potremmo dire "presunzione di addizionalità", volta ad attribuire automaticamente all'intervento il merito dell'effettuazione dei progetti finanziati. D'altra parte una presunzione analoga affiora spesso anche nella letteratura sulla valutazione, dove il "numero di progetti finanziati" viene spesso definito automaticamente come "effetto" della politica. Tale presunzione è in realtà molto difficile da mettere in discussione, in quanto una verifica rigorosa dell'addizionalità di un intervento si scontra contro numerose difficoltà di natura concettuale e pratica.

Ci sono fondamentalmente due vie per procedere a tale verifica. La prima è una verifica diretta, fatta rivolgendo ai diretti interessati, cioè nel corso di un'intervista ai rappresentanti delle imprese finanziate, una domanda del tipo: "*avrebbe effettuato comunque l'investimento anche in assenza di finanziamento?*". Esistono diversi esempi nell'esperienza italiana di applicazioni di questo tipo di indagini [Ministero dell'Industria, 1999; Bianchini, Martini e Romano, op. cit.].

Risultano immediatamente evidenti sia l'attrattiva di questo approccio (è sufficiente contattare le imprese finanziate o un campione rappresentativo di esse e rivolgere loro una semplice domanda) sia i suoi limiti (il fatto di chiedere un'informazione non garantisce che la risposta sia veritiera o attendibile). Tutto dipende da quali incentivi ha colui che risponde a fornire una risposta corretta, e dalla sua capacità di formulare una risposta attendibile.¹¹ Ma anche assumendo la buona fede da parte degli intervistati, è chiaro che il *task* cognitivo che si impone loro non è indifferente. La percentuale di risposte positive "*sì, avremmo effettuato comunque l'investimento*" rischia di essere, nella migliore delle ipotesi, una *sottostima* del *deadweight*. Naturalmente la credibilità e l'utilità di questo tipo di valutazione varia moltissimo da uno studio all'altro, soprattutto in dipendenza del tipo di programma attuato e della cautela con cui i risultati vengono interpretati.

Purtroppo non esistono alternative altrettanto semplici a questo approccio. Un'alternativa molto ambiziosa per procedere ad una verifica rigorosa dell'addizionalità richiede la seguente procedura, che definiamo come "*confronto attorno al punto di discontinuità*" [Trochim, 1984; Mohr, 1988], e che illustriamo solo schematicamente.

- Si individuano due sottopopolazioni di imprese: una ammissibile ai finanziamenti ed una non ammissibile, ma entrambe quanto più possibile vicine alla situazione di ammissibilità. Ad esempio, se un criterio di ammissibilità è un numero massimo di dipendenti, le imprese ammissibili da considerare a questo scopo sono quelle immediatamente al di sotto della soglia, e

¹¹ Un ulteriore, e non trascurabile, problema nella conduzione di indagini di questo tipo consiste nell'individuazione dell'effettivo responsabile delle decisioni strategiche dell'impresa (individuazione relativamente più facile nel caso di piccole imprese).

le non-ammissibili quelle che stanno immediatamente al di sopra della soglia (a patto, però, che siano soddisfatti tutti gli altri criteri di ammissibilità).

- Il confronto viene fatto attorno al punto di discontinuità, ammesso che tale punto di discontinuità esista. La forza di questo approccio sta nel fatto che, attorno al punto di discontinuità, le imprese saranno abbastanza simili per quanto riguarda le altre caratteristiche, e la cosa che le rende ammissibili o non ammissibili è una variazione minima lungo una sola dimensione, in questo caso il numero di dipendenti. La sottopopolazione marginalmente non-ammissibile rappresenta quindi un valido *gruppo di controllo*, cioè approssima la cosiddetta situazione controfattuale.
- Una volta individuate le imprese attorno al punto di discontinuità, è necessario procedere ad una rilevazione della frequenza con cui entrambe i gruppi realizzano i progetti che l'intervento in questione vuole incentivare (tendenzialmente mediante interviste ad hoc, o mediante la consultazione di archivi preesistenti, se essi contengono “traccia” dell'effettuazione di progetti di investimento.) *Se l'intervento è efficace, cioè esiste addizionalità, ci si dovrebbe aspettare una frequenza (di progetti) superiore tra le imprese marginalmente ammissibili rispetto a quelle marginalmente non ammissibili.* Se le imprese non-ammissibili hanno invece realizzato progetti di investimento con probabilità eguale o superiore, questo suggerisce che anche quelle ammissibili, in assenza di finanziamenti, avrebbero fatto lo stesso.
- La frequenza di progetti realizzati dalle imprese marginalmente non-ammissibili rappresenta una stima del *deadweight* dell'intervento.

C.6 GLI EFFETTI SU ASPETTI SPECIFICI DELLA PERFORMANCE DELL'IMPRESA

Nella sezione precedente abbiamo declinato la definizione degli “effetti” in tre domande successive:

1. *Le imprese finanziate mostrano miglioramenti rispetto alla loro performance precedente?*
2. *I cambiamenti osservati tra le imprese finanziate sono maggiori o minori di quelli osservati tra le imprese non finanziate che hanno realizzato progetti analoghi?*
3. *I cambiamenti osservati tra le imprese finanziate si sarebbero verificati comunque anche in assenza di finanziamento?*

Nel primo caso (*le imprese finanziate mostrano miglioramenti rispetto alla loro performance precedente?*) il confronto è di tipo *pre-post* e coinvolge ovviamente solo le imprese finanziate. La difficoltà sta tutta nella reperibilità di informazioni che rappresentino adeguatamente le variabili-obiettivo e che siano disponibili per le stesse imprese per un periodo precedente all'intervento e per un periodo successivo. Ad esempio, se una variabile rilevante della *performance* dell'impresa è il numero di dipendenti, sarà necessario avere a disposizione, per l'universo o per un campione rappresentativo di imprese finanziate, dati sui livelli occupazionali prima e dopo la fruizione del contributo.

Qui si apre un'importante questione: per poter fare confronti tra la situazione delle imprese prima e dopo l'intervento, è necessario avere accesso ad archivi che contengano informazioni *longitudinali* (cioè osservazioni ripetute nel tempo per la stessa impresa) su ciascun aspetto specifico delle imprese. Se questi archivi non esistono, o non sono accessibili, si riduce di molto la possibilità di condurre il tipo di analisi descritta in questo paragrafo. Nel caso dei livelli di occupazione, un

archivio di questo tipo esiste, ed è costituito dagli archivi dell'INPS (la loro disponibilità a scopo di valutazione è ovviamente tutt'altro discorso).

Nel caso della seconda domanda (*i cambiamenti osservati tra le imprese finanziate sono maggiori o minori di quelli osservati tra le imprese non finanziate che hanno realizzato progetti analoghi?*) il confronto va condotto con le imprese che hanno realizzato analoghi progetti di investimento senza ricevere finanziamenti (per brevità, “progetti spontanei”). In questo sta la difficoltà maggiore di questo approccio: *come identificare le imprese che hanno realizzato progetti analoghi?* Quali fonti informative possono essere utilizzate? La risposta dipende dal tipo di progetti in questione, e dalla possibilità di ritrovare traccia di tali progetti in archivi esistenti.

Una volta identificate queste imprese “controllo”, si tratta di effettuare un doppio confronto (infatti questo metodo viene definito come “differenza-nelle-differenze”, *difference in difference*): il cambiamento *pre-post* verificatosi nelle prestazioni delle imprese finanziate viene confrontato con il cambiamento *pre-post* osservato nelle imprese non-finanziate [Heckman e Robb, 1986; Moffit, 1991]. Un giudizio positivo sull'intervento verrà dato nel caso in cui i progetti finanziati “reggano il confronto”, cioè non si discostino in termini di performance dai progetti spontanei. *In questo caso il meccanismo di selezione introdotto dall'intervento è stato in grado di selezionare imprese “meritevoli”, cioè in grado di produrre risultati simili a quelli generati dal mercato.*

Esiste un'applicazione recente in Italia di questo metodo; si tratta della valutazione della politica regionale di aiuto alle imprese della Regione Sardegna (legge regionale n. 15 del 1994) che ricalca le procedure d'implementazione della Legge 488 del 1992 [Lobascio e Mura, 2006].

Un caso particolare di questo confronto si ha nel caso in cui il progetto di investimento è rappresentato dalla *creazione di impresa*. In questo caso, i “progetti finanziati” corrispondono alle “imprese create mediante un finanziamento”. I progetti spontanei sono invece le imprese che sono nate senza finanziamenti. Quindi il confronto (in termini di crescita occupazionale, di sopravvivenza, ecc.) va condotto tra neo-imprese finanziate e neo-imprese spontanee.¹² In questo caso è più facile rintracciare i progetti spontanei, cioè le neo-imprese non finanziate, in quanto la creazione di impresa lascia una traccia (nei registri delle Camere di Commercio, negli archivi INPS, ecc.) che altri progetti di investimento effettuati da imprese esistenti tipicamente non lasciano.

Per concludere, veniamo alla domanda più difficile, rappresentata dalla terza (“*i cambiamenti osservati tra le imprese finanziate si sarebbero verificati comunque anche in assenza di finanziamento?*”). In questo caso si tratta nuovamente di dare un giudizio di tipo controfattuale. Le prestazioni delle imprese finanziate dovrebbero essere confrontate con quelle di imprese che: a) siano ammissibili al finanziamento; ma b) non abbiano fatto domanda di finanziamento; e c) abbiano ciononostante caratteristiche molto simili a quelle finanziate.

E' chiara la netta differenza rispetto al gruppo di controllo invocato per rispondere alla seconda domanda. In quel caso il gruppo di controllo era costituito di imprese non finanziate che hanno realizzato progetti di investimento e devono funzionare da *benchmark* (rappresentando in un certo senso “quello che *il mercato* fa anche senza l'intervento”). In questo caso il gruppo di controllo è fatto di imprese che non hanno realizzato investimenti, ma le cui prestazioni hanno lo scopo di approssimare “quello che *le imprese finanziate* avrebbero fatto senza l'intervento.”

¹² Un confronto di questo tipo è stato condotto con notevole successo nella valutazione, condotta da un gruppo di ricercatori indipendenti, della legge 44/86, cosiddetta legge DeVito [Battistin, Gavosto e Rettore, 1998].

Trovare imprese di questo tipo è senza dubbio difficile: soprattutto è difficile riuscire a selezionare imprese che abbiano caratteristiche molto simili a quelle finanziate ma non abbiano fatto domanda di finanziamento. Se le imprese che non hanno fatto domanda sono sistematicamente diverse da quelle che hanno fatto domanda (ad esempio, sono strutturalmente più deboli) le differenze nella *performance* dei due gruppi può essere dovuta alle differenze di partenza, e non all'effettuazione del progetto.

Una tecnica utilizzabile per affrontare e tentare di risolvere questo problema è la procedura dell'*abbinamento* (o *matching*) *statistico* [per una trattazione in italiano: Bondonio, 1998; Martini, Mo Costabella e Sisti, op. cit]. Il metodo è semplice da comprendere anche a livello intuitivo; l'idea consiste nel tentativo di stimare gli effetti dell'intervento selezionando, per ciascuna impresa appartenente al gruppo delle beneficiarie, un'altra impresa con caratteristiche il più possibile simili, scelta nel gruppo delle non beneficiarie. Le prestazioni dell'impresa gemella consentono di approssimare la situazione controfattuale, ovvero ciò che sarebbe successo all'impresa beneficiaria se non avesse goduto del beneficio. Il rischio, naturalmente, è di non riuscire a selezionare una vera gemella, cioè di "dimenticare" (o di non avere informazioni sufficienti su) caratteristiche strutturali rilevanti, capaci di spiegare, al di là dell'effetto del programma, eventuali differenze nelle *performance* aziendali delle due imprese.

Esistono diversi tipi di abbinamento: si parla di "abbinamento esatto", quando i valori assunti dalle variabili di controllo considerate sono esattamente uguali sia per le imprese trattate, sia per le imprese non trattate. Non è però sempre possibile realizzare questo tipo di abbinamento. In alternativa, e molto più frequentemente, si utilizza un indicatore composito (*propensity score*) che stima la distanza tra le N imprese considerate nell'analisi (sottoposte ed escluse dal beneficio) in termini di somiglianza, o di differenza, sull'insieme delle caratteristiche considerate.

Conclusioni

Con questa relazione abbiamo inteso mettere in evidenza due aspetti che dovrebbero caratterizzare il disegno di una valutazione, indipendentemente da quale sia la politica pubblica oggetto dell'analisi.

In primo luogo, la valutazione dovrebbe nascere per rispondere a *precise domande* legate alle diverse dimensioni valutabili di una politica. Il lettore avrà notato che nel trattare tali domande abbiamo cercato di essere molto concreti e abbiamo (volutamente) evitato il ricorso a termini astratti quali *efficienza, efficacia, et similia* (economicità, trasparenza, congruenza,...) di cui spesso si abusa. In realtà l'uso di tali termini solitamente aggiunge poco alla comprensione delle domande valutative. Si tratta perlopiù di un'operazione di etichettatura, che spesso ha la conseguenza indesiderata di confondere le idee degli stessi attori coinvolti nell'attività di valutazione (*in primis*, i committenti e i valutatori). La lezione da trarre è che si può parlare (e fare) valutazione senza necessariamente fare ricorso a questi termini, ma dedicando tempo e fatica nel formulare domande facilmente comprensibili e suscettibili di risposte basate su evidenza empirica.

In secondo luogo, per ciascuna domanda abbiamo tratteggiato alcune possibili strategie di risposta. Nel portare a termine questa operazione non ci siamo soltanto posti il problema su "*che cosa occorre misurare*", ma ci siamo soffermati a lungo sul problema ben più rilevante che riguarda il "*quali confronti è necessario operare e come interpretare i risultati di tali confronti*". La scelta e

l'interpretazione dei termini di confronto è il passaggio fondamentale di qualsiasi valutazione (ben fatta).

In alcuni casi, il confronto proposto è servito per comprendere che cosa non ha funzionato nell'attuazione della politica e in che misura le aspettative rispetto alle *procedure d'implementazione* sono state rispettate (quesiti B1, B2, B3 e B4). In altri casi per capire se, e in che misura, i contributi erogati hanno modificato i comportamenti degli imprenditori nella direzione desiderata (quesito B5) – e dunque se hanno prodotto *addizionalità* rispetto alla capacità progettuale delle imprese beneficiarie e ai loro investimenti. In altri casi infine per apprendere se, e in che misura, si sono prodotti gli *effetti* desiderati (quesito B6) nella *performance* aziendale - variamente intesa - delle imprese beneficiarie.

Riferimenti bibliografici

- ANGLOIS F., BATTILORO V. E MARTINI A., 2006, *Aiuti alle imprese in Valle d'Aosta: caratteristiche e tendenze nel quinquennio 2000-2004*, TORINO, mimeo di ProgettoValutazione (www.prova.org)
- BARDACH E., 1996, *The Eight-Step Path of policy Analysis (A handbook for practice)*, Berkeley CA, Berkeley Academic Press
- BARTIK T.J. - BINGHAM R.D., 1995, *Can economic development programs be evaluated?*, Staff Working Paper 95-29, Kalamazoo MI, W.E. Upjohn Institute for Employment Research
- BATTISTIN E., GAVOSTO A., RETTORE E. (1998), *Why do subsidized firms survive longer? An evaluation of a Program Promoting Youth Entrepreneurship in Italy*, Working paper no. 1, Dipartimento di scienze statistiche, Università di Padova.
- BIANCHINI L., MARTINI A. E ROMANO B. 2006, *La valutazione di una politica pubblica a sostegno della ricerca industriale: il caso della legge 598 in Piemonte*, TORINO, mimeo di ProgettoValutazione (www.prova.org)
- BONDONIO D., 1998, *La valutazione d'impatto dei programmi d'incentivo allo sviluppo economico*, in "Economia pubblica", n.6, anno XXVIII, pp. 23-52
- CIRAVEGNA D. E ALTRI, 1995, *La valutazione delle politiche attive del lavoro: esperienze a confronto*, Torino, Centro Congressi Torino Incontra
- COMMISSIONE EUROPEA – D.G. XVI, 1999, *Valutazione ex ante degli interventi dei fondi strutturali*, Bruxelles, Commissione Europea
- HATRY H.P. E ALTRI, 1981, *Practical Program Evaluation for State and Local Governments*, Washington, The Urban Institute
- HECKMAN J. E ROBB R., 1986, "Alternative Methods for Solving the Problem of Selection Bias in Evaluating the Impact of Treatments on Outcomes", in *Drawing Inferences from Self-Selected Samples*, Berlin, Springer Verlag
- LOBASCIO I. E MURA A., 2006, *Rapporto Tecnico di Valutazione della Legge Regionale n. 15 del 1994*, Cagliari, Osservatorio Economico della Sardegna
- MARTINI A., 1997, *Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di caso*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri

- MARTINI A., MO COSTABELLA L. E SISTI M., 2006, *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche – metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma, Formez
- MINISTERO DELL'INDUSTRIA, 1999, *Relazione sulle leggi e i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato
- MOHR L. B., 1988, *Impact analysis for program evaluation*, Pacific Grove CA, Brooks/Cole Publishing Company
- MOFFIT R., 1991, “*Program Evaluation with Nonexperimental Data*”, in *Evaluation Review*, N. 15, SAGE Publications, pp. 291-314
- NERI S. E SISTI M., 2000, *La valutazione di una politica regionale di aiuto all'imprenditoria giovanile: la legge 27/93 della Regione Toscana*, Firenze, Consiglio Regionale della Toscana
- IRES-PIEMONTE (AA.VV.), 1996, *Assi e misure – La valutazione dei fondi strutturali comunitari: l'obiettivo 2 in Piemonte*, Torino, Istituto Ricerche Economiche Sociali del Piemonte
- MEALLI F. E PAGNI R. (A CURA DI), 2001, *Analisi e valutazione delle politiche per le nuove imprese. Il caso della LR Toscana 27/93*, Milano, Franco Angeli
- PATTON M.Q., 1996, *Utilization Focused Evaluation*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications
- SCRIVEN M., 1967, *The Methodology of evaluation*, in *Perspectives on Curriculum Evaluation*, Chicago, Rand McNally
- SISTI M., 2000, *Valutare il successo delle politiche di aiuto alle imprese: problemi di metodo e applicazioni empiriche*, relazione presentata al III Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Torino.
- STAME N., 1998, *L'esperienza della valutazione*, Roma. Edizioni SEAM
- TROCHIM W., 1984, *Research Design for Program Evaluation: The Regression-Discontinuity Approach*, Beverly Hill, SAGE Publications
- TUOK I. – WANNOP U., 1970, *Targeting urban employment initiatives*, Inner Cities Directorate, Department of the Environment, Londra, HMSO
- WHOLEY J., 1994, *Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation*, in WHOLEY J. – HATRY H. – NEWCOMER K. (a cura di), *Handbook of practical program evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass