

Politiche regionali e dimensione europea dello sviluppo. Il caso del Piemonte e della Valle d'Aosta

1. La declinazione dei principi di Lisbona e Gothenburg nelle politiche regionali

In virtù del loro inserimento all'interno dell'Unione europea, le Regioni del Piemonte e della Valle d'Aosta sono "chiamate" a sviluppare schemi di governo del territorio in un quadro di coerenza con i principi di sviluppo formulati a livello comunitario. In particolare, si ricerca un progressivo allineamento delle politiche e degli strumenti della programmazione regionale con le ipotesi d'intervento scaturite in seguito ai Consigli europei di Lisbona (2000) e Gothenburg (2001). Si è quindi realizzata un'analisi dei documenti della programmazione dei Fondi comunitari da parte di queste due regioni², finalizzata a individuare come gli obiettivi europei dello sviluppo sostenibile e competitivo e della coesione siano stati tradotti in indicazioni normative e operative.

Nel caso del Piemonte, l'analisi³ dimostra come la programmazione regionale sia in generale più attenta a perseguire l'obiettivo della *competizione* che non quello della *sostenibilità*. Relativamente al periodo di programmazione 2000-2006, il *Documento Unico di programmazione* (DOCUP) prefigura infatti molteplici interventi indirizzati a sostenere sia la competitività dei singoli attori locali (iniziative per l'internazionalizzazione, la diversificazione e l'innovazione delle imprese), sia l'attrattività del sistema regionale (per esempio, si prevede la realizzazione di parchi tecnologici e incubatori, così come interventi per accelerare la transizione tecnologica e sostenere il riposizionamento internazionale del tessuto produttivo). Tra i problemi principali affrontati dal DOCUP vi

sono la difficile evoluzione postfordista dell'industria torinese e la perdita di competitività dei sistemi produttivi distrettuali, mentre si presta minore attenzione alle questioni della ricerca e del capitale umano. Per quel che riguarda la sostenibilità, questa è declinata soprattutto nei termini di requisito necessario a garantire condizioni stabili e durevoli di sviluppo. Essa è pertanto perseguita, da un lato, attraverso interventi di difesa dell'ambiente naturale (lotta al cambiamento climatico, riduzione dei fattori di pressione, gestione responsabile delle risorse e potenziamento delle reti ambientali). Dall'altro lato, sono previsti interventi di natura economica, sociale e territoriale indirizzati a creare nuova occupazione, contrastare l'emarginazione sociale, realizzare interventi di riqualificazione urbana e promuovere l'adeguamento ambientale delle imprese. Se con la rimodulazione finanziaria di metà periodo (2005), il ventaglio già ampio di obiettivi assunti dalla programmazione regionale si amplia ulteriormente per tenere conto delle direttive comunitarie – per la competizione assumono rilevanza i temi della società dell'informazione, dell'economia della conoscenza e della ricerca e sviluppo; per la sostenibilità quello degli strumenti integrati di intervento –, con il nuovo periodo di programmazione (2007-2013) la Regione opera invece una selezione più stringente di priorità. Attraverso quello che viene definito come un processo di "lisbonizzazione" della strategia regionale (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2007) il *Programma Operativo Regionale* (POR) del Piemonte dedica molto spazio ai temi dell'innovazione e della ricerca tecnologica per il rafforzamento del vantaggio competitivo

della regione. Dei quattro assi strategici individuati dal Documento, quello relativo a *Innovazione e Transizione Produttiva* assorbe da solo il 46% delle risorse stanziare. Inoltre, è significativo sottolineare la convergenza che si è realizzata tra le indicazioni del POR e molti degli obiettivi individuati dalla *Legge per il sistema regionale della ricerca e dell'innovazione* del Piemonte (4/2006). Gli obiettivi della strategia di Gothenburg sono invece demandati agli assi dedicati a: *Sostenibilità ed Efficienza Energetica e Riqualificazione Territoriale*. Le risorse destinate all'obiettivo della sostenibilità sono dunque meno significative che non quelle per la competizione⁴. Tuttavia, anche in questo caso, si è operata una scelta più netta delle iniziative da finanziare: tra le priorità individuate emergono le energie rinnovabili, la valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale e lo sviluppo urbano.

Nel caso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, la strategia veicolata dal DOCUP 2000-2006 prende a riferimento il *Piano Territoriale Paesistico Regionale* del 1998 (Regione Autonoma Valle d'Aosta, 1998). Ne consegue una grande attenzione per lo sviluppo fisico, infrastrutturale ed ambientale del territorio che rimane sostanzialmente invariata anche dopo la rimodulazione di metà periodo. Con riferimento agli obiettivi di competitività, la programmazione insiste sui temi dell'apertura internazionale, dell'occupazione e del sostegno all'imprenditoria, perseguiti attraverso una gamma ampia di interventi: dalla riduzione della disoccupazione, all'innalzamento dei livelli di formazione; dal miglioramento dell'accessibilità del trasporto alla promozione della salute e della sicurezza sul lavoro, ecc. Per quel che riguarda invece la sostenibilità, questo obiettivo è declinato soprattutto attraverso azioni in favore della salvaguardia del patrimonio ambientale (interventi per una gestione sostenibile delle risorse e la prevenzione dei rischi) e culturale (interventi per il turismo). Analogamente a quanto avvenuto in Piemonte anche in Valle d'Aosta il periodo di programmazione 2007-2013 si connota per una maggiore aggregazione degli obiettivi della strategia regionale. Questi si focalizzano in particolare su aspetti della competitività regionale, quali:

I) il rafforzamento delle attività connesse al turismo, alla filiera agroalimentare, alla produzione di energia da fonti rinnovabili;

II) il sostegno alla generazione, trasmissione e sfruttamento della conoscenza all'interno dei processi economici⁵;

III) il miglioramento delle condizioni localizzative offerte dalla regione (capitale umano, sistema di istruzione e formazione, mercato del lavoro,

potenziale tecnologico, infrastrutture dell'informazione e della comunicazione, qualità dell'ambiente e dei servizi). Per l'aspetto della sostenibilità si assume la "leva" della valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali per il rafforzamento del vantaggio competitivo, proponendo quale fattore chiave per il miglioramento delle condizioni di contesto la qualità dell'ambiente naturale e puntando sulla riorganizzazione degli ambienti urbani.

2. Lo sviluppo territoriale in Piemonte e Valle d'Aosta

I quadri della programmazione del Piemonte e della Valle d'Aosta (§1) agiscono su contesti territoriali significativamente diversi che ne influenzano, da un lato, l'impostazione, dall'altro la possibilità di innescare trasformazioni significative. Questi contesti sono a loro volta il risultato di processi di lungo periodo che, con riferimento specifico ai casi considerati, possono essere illustrati attraverso l'evoluzione della loro geografia economica.

In Piemonte, accanto al permanere di una certa specializzazione dell'area di Torino nelle produzioni legate all'*automotive* (meccanica, lavorazioni metalliche, elettrotecnica, ecc.) si assiste oggi ad una progressiva *de-specializzazione* del capoluogo regionale, che si accompagna all'emergere di nuove attività e servizi (nell'energia, nelle biotecnologie, nell'agroalimentare, ecc.). Nello stesso tempo, a livello regionale si assiste ad una "riarticolazione" del tessuto produttivo, caratterizzata dalla riduzione del "Torino-centrismo", tipico di molte rappresentazioni dell'economia piemontese, e dall'emergere di nuove forme di organizzazione dei restanti sistemi produttivi (i più importanti dei quali hanno origini distrettuali, come nel caso del tessile in provincia di Biella, della rubinetteria e dei casalinghi nel Verbano-Cusio-Ossola (VCO), dell'elettronica nell'Eporediese).

Su questo processo di riarticolazione si inserisce l'intervento della programmazione regionale che sostiene, attraverso politiche di investimento in ricerca e innovazione, il nascere di nuove centralità territoriali distribuite sul territorio e altamente specializzate (poli di innovazione). È questo il caso, per esempio, del polo per lo sviluppo delle biotecnologie fondato a Colletterto Giacomina (presso Ivrea, in provincia di Torino). Il risultato che si prefigura è quello di una organizzazione maggiormente policentrica dello spazio regionale. Al momento attuale, la struttura territoriale del



Piemonte risulta infatti ancora connotata dalla presenza di tre zone semi-ellittiche (Regione Piemonte, 2007 e 2007a), ordinate secondo un modello centro-periferia:

I) *esterna*, montana e alto-collinare, caratterizzata da elevata dotazione di capitale naturale e da criticità dovute a situazioni insediative al limite del popolamento minimo, nonché dall'attraversamento dei grandi assi infrastrutturali verso la Francia;

II) *intermedia (o metropolitana)*, corrispondente alla fascia pedemontana: una zona ristretta, ma densamente abitata e urbanizzata, anche in ragione della sua industrializzazione di vecchia data. Lungo di essa si distribuisce la metà circa dei poli urbani della regione, compreso quello metropolitano e quello di Ivrea;

III) *centrale*, vasta area che comprende sia la media e bassa pianura del Po sia le colline meridionali delle Langhe, dell'Astigiano e del Monferrato. Essa ospita anche rilevanti poli urbani (Novara, Alessandria, Asti, Vercelli ecc.), attorno ai quali si generano effetti di dispersione insediativa radiali e a corona, ed è attraversata da tutti i maggiori assi trasportistici della regione. Soprattutto con riferimento ai territori di Novara e Vercelli, è questa inoltre un'area dove le pressioni centrifughe alimentate dalla vicinanza con il polo milanese sono molto forti.

Nel caso della Valle d'Aosta, tratti che connotano lo sviluppo regionale sono la bassa densità, un territorio montuoso e "di transito", di piccole dimensioni e privo di poli in grado di generare un reale "effetto urbano". Il territorio della Valle d'Aosta si articola in una serie di *sistemi territoriali* i cui tratti connotanti riguardano in particolare gli aspetti ambientali, quali:

I) il sistema delle aree naturali (tra cui il sottosistema dell'alta montagna);

II) i sistemi a prevalente connotazione naturale e agricola;

III) il sistema insediativo tradizionale (o dei borghi di montagna);

IV) il sistema urbano (relativo al capoluogo regionale).

Passando a considerare gli aspetti socioeconomici, la regione valdostana emerge nel panorama italiano per l'alto tenore di vita, l'elevata qualità territoriale e il profilo di una comunità socialmente e culturalmente coesa, che vive in un ambiente naturale di pregio. Il patrimonio naturale, in particolare, è individuato dalla programmazione e dalla pianificazione regionale quale punto di forza sia per quel che attiene attività di protezione e valorizzazione legate allo sviluppo delle attività

turistiche, sia per altri impieghi, ad esempio energetici. L'analisi delle principali caratteristiche strutturali dell'economia e del mercato del lavoro in Valle d'Aosta evidenzia un quadro a volte contraddittorio, in cui elementi di criticità quali la minore dinamica di creazione di impresa, bassi tassi di innovazione e sfavorevoli differenziali di produttività del lavoro si accompagnano a segnali evidentemente positivi quali elevata occupazione, crescenti consumi, pubblici e privati, e investimenti sostenuti.

Il quadro conoscitivo delle politiche regionali e delle dinamiche di sviluppo tratteggiato per i casi di studio del Piemonte e della Valle d'Aosta è assunto come punto di partenza per l'analisi di *Territorial Impact Assessment* condotta - secondo le indicazioni della metodologia STeMA - sia con riferimento al contesto regionale *ex-ante* (§3), sia con riferimento al quadro territoriale *ex-post* (§4), risultante dall'adozione delle politiche della programmazione regionale.

3. Il contesto regionale *ex-ante*

La connotazione regionale relativa alla determinante **Innovazione e Ricerca** mostra tanto per il Piemonte quanto per la Valle d'Aosta un risultato complessivamente positivo. Con riferimento alla scala di analisi provinciale, l'area di Torino spicca entro il contesto piemontese perché particolarmente efficace in tutte e tre le "batterie" di indicatori (tipologie) che formano questa determinate, ovvero: *Status quo*, *Dotazione di Strutture Cognitive Innovative* e *Società Virtuale*. Seguono con *performance* leggermente meno positive le province di Alessandria e Cuneo. Le restanti province registrano posizionamenti bassi (Biella e VCO) e medio-bassi (Asti, Novara e Vercelli), penalizzate in particolare dalla combinazione di cattivi andamenti nelle variabili della *Società Virtuale* e della dotazione di *Strutture Cognitive Innovative* (indicata in STeMA come *Innovation Vulnerability*). La Provincia di Aosta, sebbene coincida come scala territoriale con quella della Regione, per effetto del diverso campione rispetto a cui si stabiliscono i class break assume nella determinante un valore diverso, inferiore alla media⁶.

In Piemonte, la presenza diffusa di *Infrastrutture per la Ricerca e lo Sviluppo* (come evidenziato dalle *performance* in questo settore) fa sì che le variabili relative alla dotazione di *Infrastrutture Innovative* (tipologia: *Status quo*) raggiungano quasi sempre valori ottimi (fa eccezione il solo caso di Asti). Nei territori di Asti, Biella, Vercelli e del VCO sono

critici i posizionamenti per la *Società Virtuale* (a causa della bassa quota di popolazione virtuale), mentre sono positivi quelli delle *Strutture Cognitive Innovative*. A Novara queste tipologie di variabili sono entrambe negative, anche se non critiche. A questo riguardo, uno degli indicatori che risulta maggiormente penalizzante per le province del Piemonte è il livello di partecipazione ai *Processi di Formazione Continua* (positivo solo a Torino e, in misura minore, a Biella).

Da un punto di vista geografico, i risultati migliori nelle funzioni della Ricerca e Innovazione si localizzano in corrispondenza delle province occidentali (Torino e Cuneo) e sudorientali (Alessandria) del Piemonte, dove è maggiore la concentrazione di *asset* per la R&I⁷. Al contrario, vivono una situazione difficile le province settentrionali di Biella e del VCO, caratterizzate da una presenza diffusa di piccole imprese tradizionali (distretti del tessile, della rubinetteria e del valvolame). Ciò nondimeno anche in queste province è possibile individuare qualche elemento di eccellenza, rispetto al quale si rendono necessarie opportune politiche di valorizzazione. È questo il caso per esempio delle ottime *performance* della provincia di Biella per le variabili: *Istituzioni Virtuali*, *Indice di Dipendenza Innovativa* e dotazione di *Infrastrutture per la Ricerca e Sviluppo*.

Nel caso della Valle d'Aosta posizionamenti medi e bassi connotano quasi tutte le variabili con esiti particolarmente critici per la diffusione di Internet presso la popolazione, della *Formazione Continua* e del *Livello di Sviluppo delle Telecomunicazioni*. Si conferma in questo modo la debolezza della regione valdostana rispetto al problema del *Digital divide* evidenziato nelle descrizioni precedenti.

Con riferimento alla determinante **Interazione Globale-Locale** le province del Piemonte e la regione Valle d'Aosta sono accomunate da un medesimo posizionamento di livello medio-basso. Differenze di comportamento si colgono invece con riferimento alle singole "batterie" di variabili che formano la determinante.

Relativamente all'*Interazione Sociale* si distingue per esempio tra i comportamenti positivi di Torino e Novara, quelli medio-bassi del VCO e Cuneo e quelli decisamente negativi delle restanti province. Per gli aspetti dell'*Interazione Ambientale* le buone *performance* che accomunano tutte le province piemontesi si distinguono da quelle, comunque non critiche, del territorio valdostano. Per l'*Interazione Economica e Finanziaria*, a fronte di un comportamento medio-basso, apparentemente uniforme, differenze si notano:

I) tanto negli aspetti economici: Alessandria si distingue per un posizionamento molto negativo, legato al basso indice di autosufficienza energetica e alla scarsa integrazione dei servizi commerciali;

II) quanto in quelli finanziari: i territori di Biella e Vercelli dominano le graduatorie, seguiti da Torino, Asti, Alessandria, Cuneo e Novara; mentre il VCO si attesta su livelli medio-bassi. A Biella e a Vercelli, in particolare, sono presenti numerosi istituti di credito e assicurazione che determinano questo risultato positivo.

A livello di singole variabili, tra gli aspetti che contribuiscono maggiormente a diversificare il territorio piemontese si menzionano:

I) la mobilità degli studenti e dei ricercatori: ottima a Torino e soddisfacente nelle province di "pertinenza" dell'università del Piemonte orientale (NO, VC e AL);

II) i flussi turistici: elevati sia in entrata che in uscita a Torino, intermedi per Cuneo e molto negativi nel resto della regione;

III) base economica: Torino e Cuneo dominano la graduatoria, seguite da Alessandria;

IV) localizzazione strategica: Torino è la localizzazione più ricercata, seguita da Novara, quindi da Asti, Alessandria e Cuneo;

V) attività manifatturiere: Alessandria e Biella registrano i valori più elevati in assoluto mentre il resto del territorio si attesta su livelli medio-alti.

Rispetto alle aspettative, la provincia di Torino non si connota dunque come nodo per tutte le relazioni e i flussi che si attivano tra attori regionali e globali, ma solo di alcune, tra cui quelle della *Cooperazione Internazionale* e dell'*Interazione Sociale*, per quelle della finanza, ad esempio, sono centrali le province settentrionali di Biella e Vercelli (più soggette anche all'influenza esercitata dalla vicina Lombardia). Nel contesto del capoluogo regionale i valori positivi di attrattività di flussi (studenti, ricercatori, turisti) e di localizzazioni compensano in parte le *performance* negative registrate nell'*Autosufficienza Energetica* e nell'*Internazionalizzazione dei Servizi*.

Nel caso della Valle d'Aosta si evidenziano *performance* sia positive che negative. Positivi in particolare sono gli aspetti dell'*Interazione Sociale* (con riferimento allo scambio di turisti) e dell'*Interazione Finanziaria* (sospinta dall'ottima dotazione di istituti di credito e assicurazione). Al contrario sono molto negativi gli aspetti dell'*Interazione Economica* (in modo particolare l'integrazione commerciale, la pressione fiscale e il costo del lavoro) e quelli relativi all'autosufficienza energetica (che si conferma comunque un problema diffuso a scala nazionale).



La determinante della **Qualità** è discreta sia in Piemonte, sia in Valle d'Aosta. Il Piemonte, tuttavia, si connota per una forte disomogeneità a livello provinciale. I territori di Asti e VCO, in particolare, registrano le *performance* più basse. Nel caso di Asti pesano negativamente gli scadenti risultati maturati nelle variabili della *Qualità della Vita*: livello di svago e, in misura minore, potere di acquisto (variabili di natura economica). Nel VCO, invece, sono critiche soprattutto le variabili economiche della *Qualità di Vita (Consumi)*. Inoltre, se si tralasciano le categorie del *Benessere* e del livello di *Fiducia* dei cittadini – rispetto alle quali tutte le province piemontesi eccellono – sono pochi gli aspetti in cui Asti e il VCO emergono (rispettivamente, il *Clima* per Asti e la *Ricettività Alberghiera* per il VCO).

Torino registra posizionamenti superiori alla media per la maggior parte delle tipologie della determinante (*Qualità della Vita, Qualità del Governo, Qualità e Coesione Sociale*). Questo nonostante il fatto che, anche nel capoluogo regionale, si verificano delle debolezze su specifiche categorie di indicatori: è il caso del livello di *Istruzione* della popolazione, della *Ricettività Alberghiera* e della *Qualità dell'Aria*. La fragilità di Torino (che emerge con evidenza dal confronto con le altre province) si spiega probabilmente per effetto dei processi di forte industrializzazione e deindustrializzazione che hanno interessato negli anni la base economica torinese. Al contrario, ci sono aspetti in cui Torino premege: le *Variabili Economiche* e il livello di *Benessere Sociale*. Passando a considerare le rimanenti province, anche qui si colgono elementi di diversificazione: Vercelli occupa i posizionamenti più bassi per quel che attiene i *Rifiuti* prodotti alla scala municipale e, soprattutto, per l'ammontare dei *Rifiuti Speciali*; con riferimento alla *Qualità Sociale e Coesione* non vi sono posizionamenti critici, se non quello menzionato per il livello di *Istruzione* di base a Torino; mentre spiccano come casi positivi i territori di Biella, Cuneo e VCO, forti soprattutto per l'aspetto delle *Pari Opportunità*.

L'analisi del territorio valdostano restituisce un'immagine in buona parte coerente, sia pure con qualche contraddizione (§2), con quella di regione economicamente e paesaggisticamente avvantaggiata assunta dalla programmazione regionale. In particolare, l'analisi evidenzia livelli molto elevati di propensione al *Consumo* (sostenuta dall'elevata *Occupazione*), *Ricettività Alberghiera*, *Qualità dell'Aria* e *Pari Opportunità*. Curiosi sono invece i risultati leggermente negativi – e quindi inferiori alle aspettative – della condizione aggregata di *Qualità di Vita e dell'Ambiente Naturale*: tale

risultato si spiega in parte in ragione dei limitati posizionamenti maturati con riferimento alla produzione di *Rifiuti*, allo stato delle *Risorse Idriche* (dato che però non tiene conto della grande disponibilità di fonti "libere" di captazione – rii, torrenti, ruscelli – presenti nel territorio) e delle variabili relative al *Clima*; in parte è determinato dal *Rischio di Esclusione Sociale*, particolarmente elevato nel caso dei giovani. Altre criticità emergono con riferimento allo *Sviluppo delle Telecomunicazioni* e alle *Opportunità Culturali*; mentre la *Ricettività Alberghiera* si conferma una eccellenza della regione.

La determinante **Risorse e Fondi** penalizza la regione valdostana, che si attesta su livelli medio-bassi, mentre premia le province del Piemonte.

Nel caso del Piemonte, in particolare, emergono come casi virtuosi nell'uso dei fondi la provincia di Torino, seguita da quelle di Alessandria e Cuneo, mentre Vercelli e VCO sono molto carenti sotto questo aspetto. Per quel che riguarda invece la seconda batteria di variabili della determinante (*Efficacia*), una sola è la provincia che registra il valore massimo, Alessandria, grazie all'impegno profuso nell'azione in favore della Strategia di Lisbona. Tutte le altre province presentano valori medio-alti. Alessandria in particolare gode (insieme con il VCO) di risultati positivi per gli *Aiuti di Stato* mentre in tutto il resto della regione questa variabile risulta critica, in contrasto con i valori invece elevatissimi della *Spesa in R&S*.

Con riferimento alle strategie di Gothenburg il Piemonte in genere non eccelle. Nel caso delle variabili di *Performance*, per esempio, tutte le province tranne una hanno posizioni medio-basse (molto basse a Cuneo), mentre per le variabili di *Struttura* la provincia di Asti risulta la migliore, seguita da Torino, Alessandria, Biella, Cuneo e Vercelli. Nel grado di intervento per la strategia di Gothenburg l'ottima *performance* di Asti si deve soprattutto agli interventi per il *Clima* e le *Risorse Naturali*. Interventi che sono al contrario piuttosto carenti nei territori di Novara e VCO.

Nel caso della Valle d'Aosta il posizionamento medio-basso della determinate è legato ai valori mediocri registrati in entrambe le "batterie" di variabili che compongono la determinante *Uso dei Fondi* ed *Efficacia* delle strategie. Quest'ultima in particolare risente delle *performance* molto negative nell'uso delle risorse per la strategia di Lisbona: più specificatamente, se i dati di *Spesa per la Formazione del Capitale Umano* e *per l'Occupazione* si attestano su livelli discreti, quelli per la *Ricerca e Sviluppo* sono fortemente carenti. Per quanto riguarda invece la strategia di Gothenburg, la Valle d'Aosta

registra ottimi valori in tutte le variabili, a conferma della grande attenzione che la regione dedica agli aspetti della salvaguardia e valorizzazione ambientale.

4. L'impatto della programmazione regionale 2007-2013: risultati della simulazione

Le strategie regionali per il periodo 2007-2013 del Piemonte e della Valle d'Aosta (§1) sono utilizzate per effettuare una prima simulazione (condotta con la metodologia STeMA) degli effetti delle *policy* alla scala provinciale: l'analisi dello scarto tra la situazione *ex-ante* e quella *ex-post* fornisce una misura del cambiamento indotto dalla programmazione regionale. Questo risultato viene quindi territorializzato, ovvero "aggiustato" in modo da tenere conto delle differenti tipologie di territorio su cui operano le politiche regionali⁸.

Con riferimento al Piemonte, i risultati non territorializzati della simulazione mostrano un effetto complessivamente nullo delle politiche rispetto al valore aggregato della determinante **Innovazione e Ricerca**, mentre si registrano miglioramenti nelle singole variabili, che sono in genere contenuti nelle province di Torino e Vercelli, più significativi per le altre aree della regione. Omogeneo appare invece l'effetto della programmazione sulla determinante **Risorse e Fondi**: in questo caso si evidenzia un avanzamento di tutte le province, eccetto Alessandria. Per la Valle d'Aosta si assiste a un miglioramento delle *performance* per risorse e fondi, che passa da un livello medio-basso a medio-alto, mentre non vi sono variazioni per la determinante innovazione e ricerca. Per quanto riguarda l'**Interazione Globale/Locale**, gli effetti generati a livello aggregato sono piuttosto significativi per le tutte le province del Piemonte, tranne per i casi di Biella e Cuneo, dove limitati avanzamenti su singole variabili contengono l'andamento complessivo. In Valle d'Aosta le politiche hanno un effetto molto positivo su questa determinante, con un riposizionamento della regione da un livello medio-basso verso ottime *performance*. Avanzamenti diffusi connotano infine la determinante **Qualità** evidenziando una maggiore incisività della programmazione regionale su questi temi piuttosto che sugli altri. Tra le province che beneficiano maggiormente delle *policy* menzioniamo Asti, Verbania e Aosta; Torino, al contrario, riceve un beneficio limitato.

Sintetizzando, in Piemonte, la provincia di Torino è quella che, in generale, beneficia meno di tutte dell'impatto della programmazione per il

periodo 2007-2013. Al contrario, effetti positivi si registrano soprattutto nei territori di Asti, Biella, Novara, VCO e Vercelli. È questo un risultato interessante soprattutto se messo in relazione con la volontà dell'amministrazione regionale, espressa attraverso la programmazione e la pianificazione regionale (si fa qui riferimento al documento del *Piano Territoriale Regionale*), di realizzare un modello di sviluppo policentrico.

Nel caso della Valle d'Aosta l'effetto delle politiche (sempre non territorializzato) è complessivamente positivo per la maggior parte delle variabili, come per le determinanti **Qualità** e **Risorse e fondi**. Al contrario, nella determinante **Innovazione e ricerca**, nonostante le politiche si traducano in una buona *performance* generale delle variabili, è nullo l'impatto sul valore aggregato della determinante. Con riferimento alla determinante **Interazione Globale/Locale**, l'effetto aggregato delle variabili dà origine a miglioramenti, con un particolare impatto su singoli fattori, tra cui la *Localizzazione Strategica* e *l'Interazione Economica e Finanziaria*.

Rispetto ai risultati della simulazione il processo di territorializzazione ha l'effetto di ridimensionare (e spesso vanificare) la quasi totalità degli scostamenti positivi indotti dalle politiche. Nel caso del Piemonte, questo effetto "al ribasso", che è particolarmente evidente nel caso della provincia di Cuneo, avviene perché nella Regione la sola provincia di Torino presenta una "tipologia" territoriale superiore, corrispondente al livello 1 della classificazione comunitaria, mentre le restanti province hanno livelli 3 e 6.

Ciò nondimeno, nei singoli territori e con riferimento ad alcuni specifici aspetti, l'effetto delle politiche è così significativo da risultare evidente anche dopo la territorializzazione. In Piemonte, è questo il caso per esempio:

I) dell'incremento delle *Risorse Economiche* (determinante Risorse e fondi) in una porzione rilevante del territorio regionale (risultano interessate le province di Alessandria, Asti, Biella, Novara, VCO, Vercelli);

II) dell'aumentata Interazione Globale-Locale nelle province di Torino, Alessandria, Asti, Biella e Novara, per quanto la territorializzazione implichi un ridimensionamento parziale degli effetti previsti per tutte le province citate, con l'eccezione del capoluogo regionale;

III) del miglioramento delle componenti *Auto-sufficienza Energetica*, *Internazionalizzazione* e *Localizzazione Strategica* (determinante Interazione Globale-Locale) nelle province di Torino, Alessandria, Asti e Biella in particolare e, in misura mino-



re, nelle altre province, dove la territorializzazione determina uno “smorzamento” più evidente degli effetti delle politiche;

IV) dell’incremento, nella determinante Qualità, della variabile *Coesione Infrastrutturale* nella provincia di Biella e, in misura minore, nelle province di Torino e Alessandria;

V) del migliore posizionamento per le variabili della *Società Virtuale* delle province di Asti, Biella, Novara, Vercelli e Vercelli e per le variabili di *Formazione del Capitale Umano* nelle province di Alessandria, Biella e Novara (determinante Innovazione e Ricerca).

La regione Valle d’Aosta, trattandosi di un contesto territoriale carente di funzioni e poteri di livello sovra locale (livello 6), risente in modo evidente dell’effetto “smorzante” della territorializzazione, in particolare per quel che attiene le determinanti Interazione Globale-Locale e Innovazione e Ricerca. Considerando i miglioramenti più sostanziali realizzati a livello di singole variabili, si segnalano:

I) l’allargamento della *Società Virtuale* nella determinante *Innovazione e Ricerca*, come risultato della capacità delle politiche regionali orientate a incrementare il livello di *Informatizzazione* e la *Partecipazione al Web* da parte di cittadini e imprese;

II) nella determinante Interazione globale-locale, il miglioramento del grado di *Autosufficienza Energetica*, che a sua volta genera effetti positivi sulla componente *Valutazione della Localizzazione Strategica*;

III) l’aumento dell’*Interazione Economica*, nella stessa determinante, e il conseguente miglioramento della componente dell’*Interazione Economica e Finanziaria*.

5. Conclusioni

L’analisi condotta consente di evidenziare alcuni aspetti connotanti dello sviluppo del Piemonte e della Valle d’Aosta, tanto con riferimento allo stato attuale di questi due sistemi, quanto con riferimento agli effetti che la programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 potrebbe generarvi alle diverse scale territoriali.

Nel caso del Piemonte, la strategia veicolata dal POR va ad agire su un contesto regionale piuttosto diversificato a livello provinciale, segnato dal progressivo ridursi del “Torino-centrismo” caratteristico di molte rappresentazioni regionali. In particolare, emergono nuove polarità che, gravitando sui capoluoghi regionali, e in alcuni casi anche su poli esterni alla regione, perseguono autonome traiet-

torie di sviluppo. Questo non significa tuttavia la scomparsa della centralità del capoluogo, che continua al contrario ad emergere sulla maggior parte delle determinanti di sistema e delle tipologie di funzioni, quali: la dotazione di *Infrastrutture* e potenziale per la *Ricerca e Sviluppo* (determinante Innovazione e Ricerca), il livello di *Qualità della Vita* (Qualità), l’*Uso dei Fondi* (Risorse e Fondi) e l’attivazione di flussi di *Turismo, Studenti e Finanziamenti* (Interazione Globale-Locale). Tuttavia su alcune specifiche variabili emergono le altre province. Con riferimento all’inserimento nelle relazioni globali, per esempio, sono casi virtuosi quelli di Alessandria per l’identità del *Sistema Produttivo*, di Biella per il sistema degli *Istituti di Credito e Assicurazioni* e di Cuneo per la densità di *Imprese*. Se si considera invece la determinante Risorse e Fondi è evidente la superiorità di Alessandria, particolarmente efficace nell’implementazione della strategia di Lisbona. Per gli aspetti della Qualità, infine, Biella e Cuneo “sovrastano” il capoluogo regionale nella *Qualità di Governo*, grazie a una maggiore partecipazione dei cittadini; mentre Novara registra *performance* migliori di quelle di Torino nei livelli di *Consumo* e nel riciclo dei *Rifiuti*, contraddistinguendosi così come mercato locale efficiente.

Nel caso della Valle d’Aosta sono due gli elementi che emergono con maggiore evidenza: la crescente terziarizzazione e diffusione delle ICT, che però non risulta sufficiente a garantire un adeguato (e diffuso) livello di *Sviluppo Tecnologico* e *Capacità Innovativa*; lo status di regione avvantaggiata dal punto di vista del tenore di vita dei cittadini (*Consumi*), della *Coesione sociale* (*Benessere e Pari Opportunità*) e della *Qualità del Patrimonio Naturale*, efficacemente valorizzato, anche se con qualche limite con riferimento alla produzione di rifiuti, dalla *Ricettività* turistica.

Su questi territori intervengono – ciascuna per il proprio territorio di competenza – le strategie regionali del Piemonte e della Valle d’Aosta, individuando, almeno con riferimento alla programmazione per il periodo 2007-2013, una serie piuttosto definita di ambiti di intervento coerenti con i principi comunitari di Lisbona e Gothenburg. Il Piemonte in particolare concentra i propri sforzi sugli aspetti competitivi dell’innovazione e della transizione economica e su quelli coesivi dello sviluppo e del risparmio energetico e dell’inclusione. La Valle d’Aosta dedica molto spazio al rafforzamento delle attività turistiche (attraverso la valorizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale della regione), al sostegno dell’innovazione e della ricerca, al miglioramento

delle condizioni localizzative locali (lotta al *Digital Divide*) e dell'attrattività.

A fronte di questi indirizzi di governo del territorio, elaborati alla scala regionale, l'analisi dei risultati della simulazione mostra effetti diversificati in funzione delle singole province. Nel caso del Piemonte è evidente in particolare il diverso impatto generato sul capoluogo rispetto al resto della regione: l'area che trae il vantaggio maggiore dalla strategia regionale appare essere quella a ridosso del confine con la regione Lombardia, territorio per il quale esiste una tendenza alla gravitazione esterna. L'ipotesi di un potenziamento della competitività di queste province costituisce d'altro canto un'opportunità di rafforzamento competitivo di tutta la regione, che non è trascurata dalla strategia regionale, ma anzi ricercata attraverso interventi di finanziamento di nuove polarità (poli di innovazione). A questo riguardo, tuttavia, per come sono state impostate, le politiche rischiano di avere effetti praticamente nulli sui territori quali la provincia di Cuneo, con il risultato di favorire un'organizzazione solo parzialmente policentrica del territorio regionale, eccessivamente sbilanciata verso Est. È quindi possibile pensare a un ri-orientamento parziale della strategia finalizzata a risolvere questa criticità, magari attraverso procedure di rimodulazione delle voci di spesa.

Nel caso della Valle d'Aosta gli scostamenti più significativi evidenziati dalla simulazione riguardano le determinanti Qualità e Interazione Globale-Locale. Per molte variabili di queste determinanti, la regione parte tuttavia da una situazione territoriale *ex-ante* già soddisfacente: la valutazione dell'*Interazione Culturale e Turistica* e dell'*Interazione Finanziaria*, ad esempio, sono ottime prima ancora della valutazione dell'effetto delle politiche. Molto contenuti invece gli effetti su *Risorse e Fondi e Innovazione e Ricerca*, per le quali la regione parte da una valutazione *ex-ante* non soddisfacente: se non dovessero intervenire aggiustamenti nella strategia, si andrebbe nella direzione di potenziare ulteriormente fattori già sviluppati del vantaggio competitivo della regione (posizionamento nel sistema di reti europee e internazionali, turismo), tralasciando invece altri aspetti indicati dai documenti di *policy* come strategici e prioritari (la

ricerca e l'innovazione e la riduzione del *Digital Divide* in primo luogo).

Note

¹ I dati raccolti per l'analisi alla base di questo articolo, così come le elaborazioni e le simulazioni in esso contenute sono state condotte in maniera congiunta dai due autori. Ciò nondimeno la stesura dei paragrafi 3 e 4 si deve a Daniele Ietri, mentre Francesca S. Rota ha redatto i paragrafi 1, 2 e 5.

² I relativi DOCUMENTI UNICI DI PROGRAMMAZIONE cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale relativamente al periodo 2000-2006 e POR per il periodo 2007-2013. Si vedano i testi: Unione europea, Ministero dell'economia e delle Finanze, Regione Piemonte (2005 e 2007); Unione europea, Ministero dell'economia e delle Finanze, Regione Valle d'Aosta (2004 e 2007).

³ In pratica, si è trattato di classificare gli obiettivi e le azioni veicolate attraverso i documenti della programmazione regionale in funzione delle diverse tipologie di intervento (o politiche), attraverso cui – in linea con quanto realizzato di recente nel progetto “LisGo” - The Potential for regional Policy Instruments, 2007-2013, to contribute to the Lisbon and Gothenburg objectives for growth, jobs and sustainable development (2007-2008)” condotto da Nordregio per la Commissione europea – è possibile implementare le strategie di Gothenburg e Lisbona a livello regionale (<http://www.nordregio.se/1377.htm>).

⁴ Questa “lacuna” è in parte compensata dal fatto che molte tematiche specifiche della sostenibilità (per esempio la salvaguardia e la valorizzazione ambientale) saranno sviluppate attraverso le indicazioni della progettazione territoriale e paesaggistica. A questo riguardo si rimanda alla lettura dei documenti preparatori del Piano territoriale Regionale (PTR) e del Piano paesaggistico regionale (PTP) in fase di elaborazione (Regione Piemonte, 2005, 2007, 2007b).

⁵ Analogamente al Piemonte, anche la Valle d'Aosta si è dotata nel 2006 di un Piano regionale per la ricerca e l'innovazione, il cui impianto trova piena coerenza negli obiettivi che stanno alla base della programmazione dei Fondi FESR.

⁶ Ciò avviene perchè nell'analisi la metodologia STeMA è stata applicata a due diverse scale territoriali: Nuts2 e Nuts3. I sottosistemi di indicatori e indici rappresentativi di queste due scale sono stati calcolati e classificati (attraverso l'identificazione di class break) secondo scale di valori tra loro indipendenti.

⁷ In base alla definizione comunitaria, in Piemonte sono presenti territori provinciali con elevata influenza e funzioni di livello europeo (Torino), con funzioni di scala regionale/locale (Alessandria, Asti, Biella e Novara) e con limitata influenza e funzioni locali (Cuneo, VCO, Vercelli). La regione Valle d'Aosta appartiene a quest'ultima categoria.

⁸ Vi si localizzano cinque dei sei parchi tecnologici regionali, insieme con numerosi laboratori e centri di ricerca, e la quasi totalità delle sedi universitarie (ai due Atenei torinesi si aggiungono l'Università di Pollenzo e una delle tre sedi dell'Università del Piemonte Orientale).

