



La lezione dei Patti territoriali

per la progettazione integrata
territoriale nel Mezzogiorno

Ricerca commissionata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione,
d'intesa con il Ministero delle Attività produttive,
Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese,
con CGIL, CISL e UIL e con Confindustria,
nell'ambito del PON "Assistenza tecnica e azioni di sistema"
del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

Gennaio 2003

La lezione dei Patti territoriali

per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno

Ricerca commissionata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione,
d'intesa con il Ministero delle Attività produttive,
Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese,
con CGIL, CISL e UIL e con la Confindustria,
nell'ambito del PON "Assistenza tecnica e azioni di sistema"
del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni obiettivo 1.

INDICE

PREMESSA		p. III
 SINTESI DELLA RICERCA		
1. Genesi e obiettivi della ricerca		p. 1
2. La scelta dei casi di studio		p. 2
3. Contributi pubblici e risorse locali		p. 6
4. Infrastrutture e beni collettivi		p. 9
5. L'efficacia percepita		p. 14
6. I Settori di intervento e la "specializzazione" dei patti		p. 17
7. Le condizioni che influenzano la performance		p. 22
8. Alla ricerca di fattori causali: contesto e interazione tra gli attori		p. 24
9. Uno schema interpretativo		p. 28
10. Politica, società locale e performance dei patti territoriali		p. 32
11. Il valore aggiunto economico dei patti territoriali		p. 34
12. Implicazioni per le politiche di sviluppo territoriale		p. 35
 APPENDICE		
NOTA METODOLOGICA		p. 40
INDICATORI FINANZIARI		p. 46
BENI COLLETTIVI E INTERVENTI SUL TERRITORIO		p. 50
 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI		p. 59
 ALLEGATO 1		
I PATTI TERRITORIALI: STATO DI ATTUAZIONE ED EFFICACIA		
<small>(a cura del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. Nota presentata al CIPE del 14 marzo 2003)</small>		
1. Premessa		p. 63
2. L'universo dei patti territoriali: quanti, da quando e dove		p. 64
3. Efficienza finanziaria		p. 66
4. Primi risultati sull'efficacia		p. 70
5. Alcune indicazioni		p. 72

ALLEGATO 2 (su cd-rom)**I PATTI TERRITORIALI: LE SCHEDE DI ANALISI**

(a cura del Gruppo di ricerca)

Il patto territoriale di Benevento	p. 1
Il patto territoriale di Caltanissetta	p. 44
Il patto territoriale di Lecce	p. 87
Il patto territoriale di Vibo Valentia	p. 126
Il patto territoriale dell'Alto Belice Corleonese	p. 151
Il patto territoriale di Napoli Nord Est	p. 189
Il patto territoriale di Nord Barese Ofantino	p. 232
Il patto territoriale di Sangro Aventino	p. 264
Il patto territoriale di Area Sud Basilicata	p. 297
Il patto territoriale di Canavese	p. 319
Il patto territoriale di Cosentino	p. 357
Il patto territoriale di Ferrara	p. 382
Il patto territoriale di Foggia	p. 406
Il patto territoriale della Locride	p. 429
Il patto territoriale della Maremma Grossetana	p. 460
Il patto territoriale di Rovigo	p. 501
Il patto territoriale di Simeto Etna	p. 530
Il patto territoriale di Teramo	p. 558
Il patto territoriale di della Valdichiana - Amiata - Trasimeno – Orvietano	p. 580

Premessa

Il Patto territoriale è uno strumento per lo sviluppo locale avviato operativamente in Italia nel 1998, che integra interventi di incentivazione al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e interventi di contesto (infrastrutture materiali e immateriali) per rimuovere strutturalmente tali svantaggi.

Due sono i principali obiettivi del patto territoriale: 1) promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnino e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale; 2) favorire attraverso tali progetti e attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti.

Durante i cinque anni di attuazione, i Patti territoriali sono stati oggetto di analisi e polemiche. Il ritardo nei tempi di attuazione è parso in un primo momento fortissimo, ma anche quando le erogazioni hanno preso ad accelerare è rimasta la sensazione di inefficienza. Quanto all'efficacia, nel conseguimento dei due obiettivi prima richiamati le informazioni e la qualità del dibattito appaiono sino ad oggi carenti, nonostante singoli e utili studi di caso.

E' per queste ragioni che, nell'impostare, a inizio 2002, il processo di regionalizzazione di questo e di altri strumenti di sviluppo locale e sotto la spinta del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ritenuto di commissionare, d'intesa con il Ministero delle Attività Produttive, con CGIL, CISL e UIL e con Confindustria, una ricerca valutativa sull'efficacia dei Patti.

I tempi di attivazione di un Patto, la rapidità di spesa dei fondi pubblici a esso assegnati, la percentuale di iniziative private programmate effettivamente avviate, la percentuale di iniziative concluse e di occupazione programmata effettivamente realizzata: tutti questi parametri di efficienza misurano le condizioni minime di successo di un patto territoriale. Solo se tali condizioni sono soddisfatte è possibile che i soggetti privati e pubblici che partecipano al patto abbiano la fiducia e la convinzione per realizzare la cooperazione progettuale necessaria perché il patto raggiunga il suo obiettivo. Ma tali condizioni non sono al tempo stesso sufficienti perché un Patto territoriale raggiunga gli obiettivi prima indicati di miglioramento del contesto locale: il conseguimento o meno di tali obiettivi va autonomamente verificato per giudicare del successo dei Patti.

E' appunto alla valutazione di efficacia dei Patti che i committenti della ricerca hanno volto l'attenzione. E poiché l'efficienza è, in questo caso, condizione necessaria di efficacia, si è deciso di restringere l'analisi a un gruppo di Patti (operativi per almeno tre anni) caratterizzati da efficienza finanziaria e da segnali di "buon funzionamento", per valutare (i) se e in quale misura tali patti siano "efficaci" (una volta che tale attributo venga definito in modo misurabile), e, in caso positivo, (ii) se e quali caratteristiche territoriali, istituzionali o settoriali ricorrano nei patti efficaci.

Di seguito viene riportata la sintesi di questa ricerca (il contenuto dello studio dei singoli casi è raccolto nel cd-rom allegato). I risultati offrono al decisore politico e alle parti economiche e sociali un primo terreno serio di confronto, un insieme di lezioni per valutare come procedere. Si tratta di un metodo nuovo, non solo per l'Italia ma anche per gli altri Paesi europei, che dovrà consolidarsi ed estendersi (come prevede il comma 7 della Delibera approvata il 9 maggio 2003 dal CIPE in attuazione degli articoli 60 e 61 della Legge Finanziaria 2003) a tutti gli strumenti di intervento, al fine di garantire un utilizzo più avveduto delle risorse pubbliche per lo sviluppo.

Le specifiche lezioni tratte dalla ricerca sono state sintetizzate dal DPS in un breve testo "I Patti territoriali: stato di attuazione ed efficacia", qui allegato, che riassume sia alcuni indicatori di efficienza, sia le analisi di efficacia della ricerca. Il testo è stato sottoposto al CIPE per la valutazione (nella seduta del 14 marzo 2003) ed è servito come base per la predisposizione dell'Accordo fra Stato e Regioni (del 15 aprile 2003) sulla regionalizzazione dei Patti. In tale Accordo vengono anche fissate alcune "condizioni minime di efficienza" affinché un patto territoriale possa conservare le risorse non ancora impiegate.

Fabrizio Barca

SINTESI DELLA RICERCA

1. *Genesi e obiettivi della ricerca*

Questa ricerca è stata commissionata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, nell'ambito del PON "Assistenza tecnica e azioni di sistema" del QCS 2000-2006. Ai ricercatori è stato affidato lo studio

“degli effetti dei patti territoriali sullo sviluppo locale delle aree interessate. In particolare, la ricerca avrà finalità di indagare sistematicamente i cambiamenti nel contesto socio-economico locale direttamente o indirettamente riconducibili all'esperienza avviata con il patto.

Per quel che riguarda gli aspetti economici, l'attenzione verrà posta:

- a) sul grado di realizzazione delle iniziative previste (investimenti, occupazione);*
- b) sull'interazione e effettiva integrazione tra le iniziative imprenditoriali e gli interventi infrastrutturali con creazione di esternalità;*
- c) sui mutamenti intervenuti nelle tipologie di investimento delle imprese;*
- d) sui mutamenti intervenuti nel funzionamento dei mercati (con particolare riferimento al mercato del lavoro e alla formazione professionale, all'emersione, ai rapporti di subfornitura, all'erogazione del credito, ecc.);*
- e) sui mutamenti intervenuti nei rapporti con il contesto esterno, specie in relazione al “grado di attrattività” dell'area nei riguardi di nuovi investitori e clienti;*

Per quel che riguarda l'istituzione patto, verranno indagate:

- a) il suo aspetto istituzionale interno, con particolare attenzione alla separazione e interazione fra stakeholders e managers;*
- b) il ruolo dell'assistenza tecnica;*
- c) la capacità dei patti di innescare una maggiore attitudine allo sviluppo di relazioni cooperative tra i soggetti pubblici e privati (capitale sociale), una visione condivisa dello sviluppo locale e un'accresciuta spinta alla progettualità locale, anche attraverso nuove iniziative, tra cui l'avvio di PIT o di altre esperienze con caratteristiche simili.*

Oltre alle caratteristiche strutturali del contesto economico e sociale, inoltre, verranno considerati con attenzione il ruolo dei promotori, le modalità della concertazione tra i soggetti coinvolti e le sua evoluzione dalla fase di avvio a quella attuativa, le procedure di selezione dei progetti, le scelte organizzative perseguite nell'assetto delle società di gestione e nel loro funzionamento a regime”.

Il lavoro comune dei componenti del coordinamento scientifico della ricerca (Piera Magnatti di Nomisma, Gianfranco Viesti dell'Università di Bari e Carlo Trigilia dell'Università di Firenze) e del direttore scientifico della ricerca (Francesco Ramella dell'Università di Urbino) ha prodotto questo documento. In particolare, l'elaborazione dei dati e la costruzione degli indicatori è stata curata da Francesco Ramella con la collaborazione di Luigi Burrone (Università di Firenze); la stesura dei paragrafi 1-5 e dell'Appendice è stata curata da Francesco Ramella, mentre le restanti parti sono da attribuire ai tre coordinatori scientifici.

Il gruppo di ricerca, coordinato da Luigi Burroni e Michele del Campo (IAL Toscana), era composta da:

Filippo Barbera, Università di Torino (Patto del Canavese)
 Franco Chiarello, Università di Bari (Patto di Lecce)
 Domenico Cersosimo, Università della Calabria (Patti di Simeto Etna e dell'Alto Belice Corleonese)
 Paola De Vivo, Università di Napoli Federico II (Patti di Benevento e di Napoli Nord Est)
 Rossella Di Federico, Università di Teramo (Patti del Sangro Aventino e di Teramo)
 Anna Carola Freschi, Università di Firenze (Patto della Maremma Grossetana)
 Mariella Mirabelli, Università della Calabria (Patti di Vibo Valentia e del Casentino)
 Alessandra Perri, Università della Calabria (Patti della Locride e dell'Area Sud Basilicata)
 Gianna Pinto, Formez (Patti del Nord Barese Ofantino e di Foggia)
 Paola Elisa Rossetti, Nomisma (Patto di Ferrara)
 Guglielmo Wolleb, Università di Parma (Patti di Caltanissetta e dell'Alto Belice Corleonese)

Inoltre, Piera Magnatti ha analizzato il Patto territoriale di Rovigo e Luigi Burroni quello della Valdichiana.

Contenuti e modalità della ricerca sono stati concordati dagli autori con un Comitato Promotore Interistituzionale appositamente costituito, e comprendente rappresentanti del Ministero dell'Economia, del Ministero delle Attività Produttive (MAP), di Confindustria, CGIL, CISL e UIL. Al Comitato Promotore sono stati presentati i documenti intermedi e questo documento finale che comprende i risultati conclusivi della ricerca. Tali documenti sono stati approfonditamente discussi, rivisti dagli autori e quindi approvati.

L'incarico di ricerca è stato assegnato nel luglio 2002 e il rapporto finale di ricerca è stato terminato, rivisto dopo le osservazioni del Comitato Promotore, nel gennaio 2003.

Obiettivo della ricerca era dunque studiare l'esperienza dei patti territoriali con l'intento di trarne indicazioni per gli esperimenti di progettazione integrata in atto. E' bene subito chiarire che questo studio non rappresenta una valutazione complessiva della politica dei Patti Territoriali, ma mira a sottolineare alcune delle implicazioni che da essa possono essere tratte. A tal fine gli autori, d'intesa con il Comitato Promotore hanno deciso di concentrare l'analisi, oltre che sullo studio della documentazione disponibile presso il MEF e il MAP, su una approfondita analisi di casi che, sulla base delle risorse finanziarie e del tempo disponibile, sono stati quantificati in 19. Gli autori, sempre d'intesa con il Comitato Promotore, hanno deciso di scegliere i casi di studio fra i Patti avviati da sufficiente tempo e pervenuti già a significative realizzazioni. A causa di questa scelta metodologica i risultati della ricerca non sono dunque estendibili all'insieme dei Patti Territoriali.

Come detto, i casi di studio selezionati sono 19; si tratta di "patti territoriali bene avviati" (PTBA) che si contraddistinguono per una duplice caratteristica: 1) una discreta capacità di attivazione degli interventi programmati (si veda il paragrafo successivo); 2) una buona aderenza all'impostazione originaria di questo strumento di programmazione negoziata.

La ricerca intendeva valutare gli effetti di questi patti sullo sviluppo e sul benessere sociale di lungo periodo delle comunità locali di riferimento. Oggetto della valutazione non sono principalmente, quindi, i risultati economici diretti raggiunti ma anche e soprattutto l'impatto indiretto sulle "economie esterne" e sul contesto socio-istituzionale di questi territori. Questa seconda dimensione, più sfuggente e difficile da cogliere, è stata esaminata attraverso riferimenti concreti e specifici. In primo luogo, il cambiamento culturale delle istituzioni e dei soggetti (pubblici e privati) coinvolti nei patti, che si è tradotto in un ri-orientamento delle loro aspettative e dei loro atteggiamenti nei confronti dello sviluppo. In secondo luogo, le ricadute di queste esperienze sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni, sulla cooperazione territoriale, sulla dotazione di infrastrutture pubbliche e

sulla capacità di progettazione e innovazione degli attori locali. In conclusione, oltre a valutare lo stato di attuazione dei progetti messi in cantiere e le loro ripercussioni economiche, gli studi di caso erano diretti ad appurare le conseguenze dei PTBA sulla *governance*¹, sul capitale sociale, sui beni collettivi e sulla qualità della vita delle aree interessate.

2. *La scelta dei casi di studio*

Per raggiungere gli obiettivi della ricerca sono stati scelti casi di studio di patti “ben avviati” (PTBA), per i quali cioè vi fossero tempo e realizzazioni sufficienti per valutarne l’impatto di lungo periodo.

In primo luogo, nell’ambito della complessiva esperienza italiana dei Patti Territoriali, i casi di studio sono stati scelti tra quelli (61 in totale) appartenenti ai cosiddetti patti di prima e seconda generazione e a quelli inseriti nel Quadro comunitario di sostegno 1994-99; gli unici per i quali il tempo trascorso dal loro avvio consente una prima riflessione sui risultati raggiunti. Come detto, il numero dei casi è stato connesso alle disponibilità finanziarie e di tempo della ricerca: il numero finale di 19 pare tuttavia congruo sia ai fini di comparazione interna fra le esperienze, sia rispetto alle dimensioni dell’universo di riferimento.

La selezione del campione è stata uno dei passaggi più importanti e delicati della ricerca. Si è proceduto nel modo seguente. In primo luogo è stato seguito un disegno di campionamento non probabilistico “per quote”, assicurando una rappresentanza dei patti secondo l’area geografica e il tipo. Per quanto riguarda l’area, si è deciso quindi di includere 5 casi collocati nelle regioni centro-settentrionali e 14 in quelle meridionali rispetto ad un numero totale di 20 del Centro-Nord e 41 del Sud.

Per quanto riguarda i tipi di patti si è deciso di includere:

- *4 patti di prima generazione* (su un totale di 12 patti approvati dal Cipe con delibere assunte tra il 18 dicembre 1996 e il 26 giugno 1997; tutti i patti appartenenti a questa classe sono collocati nel Mezzogiorno e sono diventati operativi entro i primi mesi del 1998)
- *11 patti di seconda generazione* (su un totale di 39 patti che seguono la nuova disciplina introdotta dal Cipe con la delibera del 21 marzo 1997; questi patti sono stati varati con due bandi distinti - 30 novembre 1998 e 10 aprile 1999 - e sono diventati operativi, salvo rare eccezioni, nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000; 20 sono collocati nelle regioni del Sud e 19 in quelle del Centro-Nord;)
- *4 patti europei* (su un totale di 10 patti territoriali per l’occupazione, cofinanziati - salvo in due casi - con risorse comunitarie e approvati dal Cipe nel luglio del 1998; tutti, ad eccezione di uno, sono collocati nelle regioni meridionali e sono diventati operativi nel corso del 1999).

Una volta definite le quote, la decisione su quali unità includere nel campione è stata presa seguendo un procedimento a “scelta ragionata”. Come già anticipato, infatti,

¹ Con il concetto di *governance* si intende un modello di *decision making* che prevede il coordinamento decisionale tra istituzioni pubbliche, organizzazioni collettive e attori privati, in cui le risorse di autorità e di controllo gerarchico delle prime vengono equilibrate da forme di concertazione volte a promuovere il consenso sulle politiche e la cooperazione sociale.

l'intenzione era di selezionare casi che avessero mostrato un buon funzionamento iniziale, tale da poterne valutare l'impatto.

Si è proceduto nella maniera seguente. In primo luogo sono stati utilizzati alcuni indicatori che hanno consentito di estrarre dall'universo di riferimento una rosa più ristretta di patti "candidati per la ricerca". Per quanto riguarda i casi nazionali, è stato fatto ricorso ad un *indice di attivazione* basato sulla velocità di erogazione dei contributi pubblici e di avvio e messa in opera delle iniziative programmate. Nel caso dei patti europei, invece, considerate le loro buone performance, sotto il profilo del flusso di spesa, è stato deciso di non procedere ad alcuna pre-selezione.

La lista ristretta dei patti nazionali e quella completa dei patti europei è stata successivamente sottoposta ad una "giuria di esperti". Per la selezione finale, infatti, si è fatto ricorso ad un apposito *focus group* di "testimoni qualificati", composto da soggetti che per ruolo istituzionale e professionale risultavano ben informati sulle vicende dei primi patti territoriali. Ad essi si è chiesto di indicare quali Patti fossero sufficientemente avanzati. Il campione finale è stato poi definito tenendo conto delle ripartizioni per aree e per tipi. La scelta, in conclusione, è ricaduta su patti che mostravano un livello di attivazione medio-alto, un giudizio sostanzialmente positivo da parte dei testimoni qualificati², e una omogenea ripartizione per regioni e per tipi. Essi sono elencati nella Tab. 1; la Tab. 2 presenta per i PTBA nazionali, i valori dell'indice di attivazione che, come detto, ha contribuito alla scelta.

Tab. 1 I Patti Territoriali "ben avviati" selezionati per lo studio

	Prima Generazione	Seconda Generazione	Europei	Totale
Piemonte		Canavese		1
Veneto		Rovigo		1
Toscana		Maremma Grossetana		
		Valdichiana		2
Emilia Romagna		Ferrara		1
Abruzzo		Teramo	Sangro Aventino	2
Puglia	Lecce	Foggia	Nord Barese Ofantino	3
Basilicata		Area Sud-Basilicata		1
Campania	Benevento		Napoli Nord-Est	2
Calabria	Vibo Valentia	Locride Cosentino		3
Sicilia	Calatnissetta	Simeto Etna	Alto Belice Corleonese	3
Totale	4	11	4	19

² Per maggiori dettagli sulle modalità di costruzione del campione e sulle tecniche utilizzate nella ricerca "sul campo" si veda la nota metodologica riportata nell'Appendice 1.

Tab. 2 Valori dell'indice di attivazione per i PTBA nazionali inclusi nella ricerca (valori compresi tra 0 e 1)

<i>Valore medio dei 32 patti del Sud: 0,6</i>			
AREA SUD-BASILICATA	0,7	LECCE	0,7
BENEVENTO	0,7	LOCRIDE	0,7
CALTANISSETTA	0,6	SIMETO ETNA	0,6
COSENTINO	0,6	TERAMO	0,6
FOGGIA	0,6	VIBO VALENTIA	0,7
<i>Valore medio dei 19 patti del Centro-Nord: 0,3</i>			
CANAVESE	0,3	MAREMMA GROSSETANA	0,3
FERRARA	0,5	VALDICHIANA	0,3
ROVIGO	0,5		

Nota: Per le modalità di costruzione dell'indice di attivazione si veda la nota metodologica riportata nell'Appendice 1.

Nei 19 PTBA sono mediamente coinvolti 31 comuni. Il Range di variazione risulta tuttavia molto ampio: si va dai 4 comuni inclusi nel Patto di Benevento agli oltre 100 del Patto del Canavese. In tutti i patti analizzati sono assenti grandi città e comunque addensamenti demografici di particolare consistenza. In media la popolazione che vive in queste aree si aggira intorno ai 250.000 abitanti; solo in due patti si sale sopra le 500.000 unità.

In termini comparativi, i dati disponibili sulle performance finanziarie evidenziano, salvo rare eccezioni, un buon rendimento dei casi studiati (Tabb. 3-4 e Tabb. 1-2-4 nell'Appendice 2). I PTBA nazionali, ferme restando le buone prestazioni di tutti i patti europei (Tab. 4), mostrano mediamente una migliore capacità di spesa e velocità di erogazione rispetto a quella dei casi non inclusi nella ricerca, sia tenendo conto della diversa generazione dei patti che della loro collocazione geografica (Tab. 3). Emerge anche un andamento migliore nella realizzazione degli interventi infrastrutturali (Tab. 5).

Tab. 3 Patti Nazionali: indicatori di performance finanziaria al 30/6/02 (valori medi %)

	Capacità di spesa effettiva^{a)}	Velocità di erogazione^{b)}
Totale patti nazionali	31,5	10,4
PTBA inclusi nella ricerca	39,5	12,6
Patti non inclusi nella ricerca	28,2	9,5

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Ufficio II del Servizio Programmazione Negoziata del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Note:

a) Capacità di spesa in termini di risorse disponibili (erogato/disponibilità): erogazioni ai destinatari finali. Le disponibilità sono rappresentate dalle agevolazioni concesse; sono considerate sia le iniziative imprenditoriali che gli interventi infrastrutturali.

b) Percentuale di erogazioni medie annue dal momento dell'attivazione. La data di attivazione considerata è: per i patti di prima generazione, la data media di decretazione delle singole iniziative; per i patti di seconda generazione, la data di trasmissione del patto alla Cassa Depositi e Prestiti.

Tab. 4 Patti Europei: indicatori di performance finanziaria al 31/12/01 (valori medi %)

	Capacità di spesa effettiva ^{a)}		Velocità di erogazione ^{b)}
	Trasferimenti ai SIL ^{c)}	trasferimenti dai SIL ^{c)} ai beneficiari finali	
Totale patti europei ^{d)}	99,9	99,2	41,1
PTBA inclusi nella ricerca	99,8	98,7	40,9
Patti non inclusi nella ricerca	99,9	99,5	41,2

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Unità Operativa del Servizio Programmazione Negoziata del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Note:

a) Le risorse disponibili, in questo caso, sono costituite dal complesso dei finanziamenti previsti dal POM e dalla "dotazione aggiuntiva" (L. 183/87).

b) Il periodo di tempo considerato per il calcolo fa riferimento alla data della prima anticipazione dei finanziamenti fino al 31/12/2001 (data di chiusura del programma).

c) Soggetti Intermediari Locali

d) I valori riportati nella tabella fanno riferimento esclusivamente agli 8 patti che hanno ricevuto finanziamenti comunitari

Tab. 5 Patti Nazionali: indicatori di performance finanziaria al 30/6/02 (valori medi %)

Tipo di patto	N.	Velocità di erogazione		
		Iniziative Imprenditoriali	Interventi Infrastrutturali	Totale Patto Territoriale
Patti di prima generazione	12	9,8	14,5	10,0
PTBA inclusi nella ricerca	4	12,0	16,6	12,4
Patti non inclusi nella ricerca	8	8,7	12,8	8,8
Patti di seconda generazione	39	11,8	7,9	10,4
PTBA inclusi nella ricerca	11	12,2	12,4	12,7
Patti non inclusi nella ricerca	28	11,6	6,6	9,7

Fonte: Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze

3. Contributi pubblici e risorse locali

I 19 patti analizzati hanno usufruito di un contributo statale (e comunitario) pari a circa 780 milioni di euro. A ciò si è aggiunta la mobilitazione, a livello locale, di altri 920 milioni di euro, corrispondenti a circa 1.800 iniziative progettuali, per un investimento complessivo di oltre un miliardo e settecentomila euro (Tab. 6). L'occupazione aggiuntiva stimata a regime è di 15.000 unità, con un onere pubblico pari a 52,1 mila euro per ogni nuovo addetto (Tab. 7); un valore molto inferiore a quello degli altri strumenti di incentivazione previsti nell'ambito della programmazione negoziata e grosso modo simile al dato corrispondente della L. 488/92³

³ Considerando solamente i PTBA meridionali, infatti, si raggiunge un valore pressoché identico (58 mila euro per nuovo occupato) a quello della L. 488 riportato nella tabella 8, che fa riferimento esclusivamente alle agevolazioni concesse per gli investimenti industriali nel Mezzogiorno.

(Tab. 8). Delle 1.400 iniziative imprenditoriali finanziate con i contributi pubblici, circa il 45% consiste di nuove unità produttive.

I PTBA, dunque, hanno rappresentato uno stimolo per le società locali interessate, capace di generare nuove risorse imprenditoriali e di avviare nuovi progetti di investimento. Questa mobilitazione di risorse locali ha assunto una valenza più marcata nei casi analizzati: il numero di progetti privati finanziati, l'investimento complessivo e l'occupazione aggiuntiva creata risultano superiori rispetto agli altri patti non inclusi nella ricerca (si vedano i valori medi per patto nella Tab. 9). A ciò corrisponde anche una dotazione più consistente di finanziamenti. Tuttavia, questo non significa una maggiore "dipendenza" dalle agevolazioni. Mediamente, infatti, le iniziative private inserite nei PTBA non ottengono un sostegno pubblico più elevato. Al contrario, in percentuale dell'investimento previsto, i contributi pubblici risultano leggermente inferiori (Tab. 9). In breve, i PTBA evidenziano una buona capacità di mobilitazione di investimenti e di creazione di occupazione aggiuntiva: ogni euro di contributo ha consentito di attivare una maggiore quota di risorse private e prevede di indurre la creazione di un maggior numero di nuovi occupati (Tab. 10).

Tab. 6 Iniziative, investimenti e occupazione aggiuntiva: confronto tra i patti inclusi nella ricerca e quelli non inclusi (iniziative private + infrastrutture pubbliche)^{a)}

	PTBA inclusi nella ricerca	Patti non inclusi nella ricerca
Valori totali		
Numero iniziative	1.821	2.638
Investimento complessivo (milioni di euro)	1.702,6	2.575,7
Contributo pubblico (milioni di euro)	781,6	1.248,0
Risorse locali (milioni di euro)	921,0	1.327,7
Occupazione aggiuntiva (prevista a regime)	15.000	22.121
Valori medi per patto		
Numero iniziative	96	63
Investimento complessivo (milioni di euro)	89,6	61,3
Contributo pubblico (milioni di euro)	41,1	29,7
Risorse locali (milioni di euro)	48,5	31,6
Occupazione aggiuntiva (prevista a regime)	789	527

Fonte: Elaborazioni su dati della Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nota:

a) I dati riportati nella tabella fanno riferimento ai patti nazionali di prima e seconda generazione e ai patti europei.

Tab. 7 Onere pubblico per ogni nuovo occupato nei patti territoriali nazionali di prima e seconda generazione e nei patti europei (agevolazioni/occupazione aggiuntiva prevista a regime - valori in migliaia di euro)^{a)}

	PTBA inclusi nella ricerca	Patti non inclusi nella ricerca
Prima generazione	50,4	55,5
Seconda generazione	52,2	63,5
Europei	53,9	40,6
Totale	52,1	56,4

Fonte: Elaborazioni su dati della Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nota:

a) per i patti nazionali i dati sono aggiornati al 30.06.02; per i patti europei i valori fanno riferimento al 31.12.01.

Tab. 8 Onere pubblico per ogni nuovo occupato secondo i vari strumenti della programmazione negoziata e la L. 488 (agevolazioni su occupazione aggiuntiva prevista a regime - valori in migliaia di euro)

PTBA inclusi nella ricerca	52,1
Totale patti nazionali ^{a)}	67,4
Totale patti europei	45,1
Contratti d'area	108,9
Contratti di programma	126,0
Totale strumenti programmazione negoziata	80,4
Legge 488/92^{b)}	58,1

Fonte: Elaborazioni su dati della Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto riguarda gli strumenti della programmazione negoziata e su dati Svimez - IPI Ministero delle Attività Produttive per quanto riguarda la L. 488/92

Note:

a) Il dato fa riferimento ai 209 patti nazionali approvati per i quali sono disponibili informazioni sull'occupazione aggiuntiva prevista a regime.

b) Il dato fa riferimento esclusivamente alle domande agevolate nel Mezzogiorno nel settore industriale (bandi 1-2-3-4-8).

Tab. 9 Iniziative imprenditoriali finanziate^{a)}

	PTBA inclusi nella ricerca	Patti non inclusi nella ricerca
Valori totali		
Numero iniziative imprenditoriali	1.414	2.203
Investimento complessivo (milioni di euro)	1.477,2	2.144,5
Contributo pubblico (milioni di euro)	610,7	952,0
Investimento dei privati (milioni di euro)	866,5	1.192,5
Occupazione aggiuntiva (prevista a regime)	14.579	21.288
Valori medi per patto		
Numero iniziative imprenditoriali	74	52
Investimento complessivo (milioni di euro)	77,7	51,1
Contributo pubblico (milioni di euro)	32,1	22,7
Investimento dei privati (milioni di euro)	45,6	28,3
Occupazione aggiuntiva (prevista a regime)	767	507
Valori medi per iniziativa imprenditoriale		
Investimento complessivo (migliaia di euro)	1.044,6	973,4
Contributo pubblico (migliaia di euro)	431,9	432,1
Incidenza delle agevolazioni sull'investimento	41,3%	44,4%
Occupazione aggiuntiva (prevista a regime)	10,3	9,7

Fonte: Elaborazioni su dati della Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nota:

a) I dati riportati nella tabella fanno riferimento ai patti nazionali di prima e seconda generazione e ai patti europei.

Tab. 10 Indicatori relativi alle iniziative imprenditoriali finanziate^{a)}

	PTBA inclusi nella ricerca	Patti non inclusi nella ricerca
Indice di mobilitazione degli investimenti privati ^{b)}	1,4	1,2
Indice di mobilitazione di occupazione aggiuntiva ^{c)}	2,4	2,2

Fonte: Elaborazioni su dati della Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nota:

- a) I dati riportati nella tabella fanno riferimento ai patti nazionali di prima e seconda generazione e ai patti europei.
- b) Rapporto tra gli investimenti privati e il contributo pubblico: risorse private mobilitate per ogni euro di contributo pubblico.
- c) Numero di occupati aggiuntivi previsti ogni 100 mila euro di contributi pubblici

E' stato molto interessante verificare che quasi la metà dei progetti imprenditoriali finanziati ha riguardato l'apertura di nuove unità produttive (45%). Negli altri casi si è trattato di ampliamenti di impianti (33%), ammodernamenti e ristrutturazioni (13%), trasferimenti (1%), mentre per il rimanente 8% dei casi non è stato possibile identificare con certezza il tipo di investimento finanziato.

Questi dati sono di tipo previsionale. Le informazioni disponibili, consentono dei primi riscontri sull'attendibilità di queste previsioni. Per quanto riguarda i PTBA nazionali, ad esempio, nel marzo 2002 risultavano ormai avviati quasi il 90% dei progetti inclusi nei patti di prima generazione e il 60% di quelli di seconda generazione⁴. Nel caso dei patti europei, alla fine del 2001, la gran parte delle erogazioni era pressoché conclusa (Tab. 4)⁵. Le indicazioni provenienti dai casi di studio confermano questi andamenti, mostrando un discreto avanzamento dei progetti. I dati sulla occupazione aggiuntiva, inoltre, sono per lo più incoraggianti, tenendo conto che nella maggior parte dei casi gli investimenti privati sono ancora in fase di svolgimento e che il bilancio occupazionale definitivo sarà effettuato solo dopo l'entrata a regime degli investimenti, ovvero nei 12 mesi successivi alla conclusione dei lavori. Nei dodici patti per i quali è stato possibile reperire notizie precise, l'occupazione finora creata si aggira intorno al 40% di quella prevista. I patti europei si collocano sempre oltre la metà, con un valore medio che oltrepassa il 60%.

La percentuale di "revoche e rinunce", infine, si colloca intorno al 25% delle iniziative imprenditoriali⁶. Nei tre quarti dei casi si tratta di *rinunce* ai finanziamenti da parte dei privati, dovute per lo più ai tempi lunghi di attesa per l'approvazione del patto e la concessione dei contributi. Per le imprese più strutturate le rinunce sono spesso da attribuire alla maturazione di altre fonti di finanziamento (L. 488). Più raramente siamo in presenza di fallimenti dei progetti imprenditoriali, legati a cause e circostanze inattese, talvolta imprevedibili⁷.

⁴ Con i patti del Sud che raggiungevano ormai il 74% di progetti attivati, mentre quelli del Centro-Nord si collocavano su valori più modesti, pari al 46%; un valore quest'ultimo comunque leggermente superiore a quello relativo ai patti del Centro-Nord non inclusi nella ricerca.

⁵ Per i patti nazionali i dati sulle erogazioni, aggiornati al giugno del 2002, mostrano un quadro più variegato che risente oltre che, come ovvio, della "generazione" di appartenenza anche della collocazione geografica dei patti (Appendice tavv. 1-2). I patti di prima generazione, risultano avere erogato oltre il 50% dei fondi disponibili. Quelli di seconda generazione, invece, hanno speso circa il 40% nel Mezzogiorno e il 30% nel Centro-Nord. Si tratta, nel complesso, di dati non eclatanti. Tuttavia, come abbiamo visto, a parità di condizioni i PTBA mostrano mediamente un livello di avanzamento superiore rispetto ai patti non inclusi nella ricerca.

⁶ Unicamente in due patti (Area Sud Basilicata e Ferrara) la percentuale raggiunge valori decisamente elevati, oltrepassando il 40% delle iniziative imprenditoriali. In altri cinque, poi, si arriva ad un terzo del totale.

⁷ Emblematico è il caso del Canavese, dove l'alluvione e la crisi del settore metalmeccanico, hanno indotto un numero consistente di imprese a rinunciare al finanziamento, non potendo mantenere gli impegni di investimento originariamente assunti.

4. Infrastrutture e beni collettivi

I patti territoriali non possono essere valutati solamente alla luce delle loro performance finanziarie e occupazionali. Una delle finalità della procedura pattizia, infatti, era quella di cambiare l'approccio degli attori locali ai temi dello sviluppo - incoraggiando una impostazione di tipo progettuale e partecipata - e di promuovere un cambiamento del contesto socio-istituzionale in cui operano le imprese e i cittadini. L'intenzione, dunque, era di favorire un miglioramento della governance e della qualità della vita delle comunità locali, aumentandone la dotazione di *beni collettivi*⁸ e potenziandone il capitale sociale sia a livello "meso" (delle relazioni tra le istituzioni e le organizzazioni collettive) che a livello "micro" (delle relazioni tra gli attori economici).

Va innanzitutto ricordato come, grazie ai PTBA, nelle aree interessate sono in corso di realizzazione una mole consistente di interventi e infrastrutture pubbliche. Solamente in tre patti (Area Sud Basilicata, Cosenza e Locride) non è stato previsto alcun intervento di tipo infrastrutturale e le risorse del patto sono state destinate esclusivamente ad incentivare gli investimenti privati. In un quarto caso, quello di Simeto Etna, pur non essendo previste infrastrutture "a carico" del patto, la Provincia e il Consorzio ASI di Catania hanno elaborato progetti esecutivi per opere pubbliche, congruenti con le iniziative del patto, per oltre 37 milioni di euro⁹. Negli altri casi la percentuale di risorse destinate alle infrastrutture pubbliche si aggira mediamente intorno al 18% dell'investimento complessivo, in un paio di casi arrivando a sfiorare il 40% (Tab. 11). Si tratta di interventi che mostrano un discreto stato di avanzamento, comunque maggiore che negli altri Patti (Tab. 12). Nei patti di prima generazione, infatti, le erogazioni per le iniziative infrastrutturali hanno oltrepassato i due terzi del totale, mentre in quelli di seconda generazione, avviati da meno tempo, si attestano su un terzo.

Tab. 11 Interventi infrastrutturali: percentuale sull'investimento complessivo

Patti	%	Patti	%
Ferrara	39,6	Caltanissetta	9,9
Napoli	39,5	Canavese	9,4
Alto Belice Corleonese	32,4	Rovigo	8,7
Lecce	20,5	Foggia	2,4
Vibo valentia	20,3	Area sud Basilicata	-
Valdichiana	18,1	Cosentino	-
Teramo	15,5	Locride	-
Benevento	13,7	Simeto Etna	-
Maremma grossetana	13,7	PTBA (valore medio)^{a)}	17,7
Sangro Aventino	11,4	PT non inclusi nella ricerca (v.m.)	19,3
Nord barese ofantino	10,0	Totale 61 patti Territoriali (v.m.)	18,8

Fonte: Elaborazioni su dati della Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nota: a) le medie sono calcolate esclusivamente con riferimento ai patti che prevedono degli interventi infrastrutturali

⁸ Per "beni collettivi" si intendono beni e servizi a carattere indivisibile. Beni per i quali l'accesso e la fruizione non sono riservati a singoli soggetti (che ne acquisiscono un diritto di godimento di tipo privatistico) bensì disponibili per una pluralità di individui, ovvero per una "collettività di riferimento". Vi sono due tipi di beni collettivi, differenziati tra loro sulla base dei diversi criteri di accesso che identificano il gruppo dei potenziali beneficiari. Nel caso dei beni pubblici non esistono "regole di chiusura", per cui nessun attore può essere in linea di principio escluso dalla loro fruizione. Nel caso dei beni di club/categoriali, invece, esistono specifiche restrizioni che ne riservano l'uso - in maniera esclusiva - a determinate categorie di soggetti. Per approfondimenti si vedano: Buchanan (1965); Cornes e Sandler (1986).

⁹ Si tratta per lo più di interventi sulla viabilità e opere di urbanizzazione per le aree industriali (per un elenco dettagliato si veda la Tavola 1/Appendice3).

Tab. 12 Patti Nazionali: indicatori di performance finanziaria al 30/6/02 (valori medi %)

Tipo di patto	N.	Capacità di spesa effettiva ^{a)}		
		Iniziative Imprenditoriali	Interventi Infrastrutturali	Totale Patto Territoriale
Patti di prima generazione	12	42,4	60,4	44,3
PTBA inclusi nella ricerca	4	49,8	68,6	52,9
Patti non inclusi nella ricerca	8	37,8	52,3	38,9
Patti di seconda generazione	39	30,2	21,3	27,8
PTBA inclusi nella ricerca	11	33,4	33,9	34,7
Patti non inclusi nella ricerca	28	29,0	17,7	25,1

Fonte: dati della Segreteria Cipe del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nota:

a) si veda la nota alla Tab. 3

Complessivamente, nei 15 PTBA che prevedono delle iniziative infrastrutturali sono previsti ben 143 progetti volti ad aumentare - direttamente o indirettamente (mediante programmi di incentivazione) - la dotazione territoriale di beni e servizi collettivi (per la *tipologia* Tab. 13; per un *elenco* dettagliato Appendice 3/Tavola 1). La maggioranza di questi progetti è finalizzata alla *valorizzazione delle risorse del territorio*, con interventi sul *patrimonio storico-architettonico* (musei, aree archeologiche, recupero centri storici, salvaguardia e restauro di monumenti ed edifici storici, ecc.), sull'*ambiente* e sulle *strutture turistico-ricettive* dell'area (realizzazione di itinerari turistici e percorsi naturalistici, sistemazione e valorizzazione dei parchi naturali; costruzione di parchi tematici, allestimento di centri informazione e di accoglienza turistica ecc.).

Tab. 13 Tipologia degli interventi e delle infrastrutture pubbliche

Tipo di intervento	Numero progetti	%
Viabilità	32	22,4
Centri congressi e fieristici	6	4,2
Aree industriali	17	11,9
Potenziamento di risorse idriche, elettriche, impianti di depurazione ecc.	13	9,1
Valorizzazione delle risorse del territorio	60	42,0
Altri interventi	15	10,5
Totale	143	100,0

Legenda. *Viabilità*: strade, trasporto su rotaia, ecc. *Centri congressi e fieristici*: Centri congressi, poli fieristici ed espositivi, ecc. *Aree industriali*: costruzione, urbanizzazione e ampliamento di aree industriali. *Potenziamento risorse idriche, elettriche*: interventi di metanizzazione, potenziamento delle reti idriche ed elettriche e degli impianti di depurazione e smaltimento dei rifiuti ecc. *Valorizzazione delle risorse del territorio*: musei, aree archeologiche, recupero centri storici, salvaguardia e restauro di monumenti ed edifici storici, realizzazione di itinerari turistici e percorsi naturalistici, sistemazione e valorizzazione dei parchi naturali; costruzione di parchi tematici, allestimento di centri informazione e di accoglienza turistica ecc. *Altri interventi*: realizzazione di strutture sportive, opere di urbanizzazione, recupero funzionale di edifici e impianti industriali ecc.

La seconda categoria che raccoglie il maggior numero di progetti concerne il miglioramento della *viabilità*. Si tratta per lo più di interventi che mirano a potenziare la rete viaria, migliorando l'accessibilità esterna e la mobilità interna all'area mediante la realizzazione di svincoli, tangenziali, ponti, ecc. Altre iniziative riguardano: le opere di urbanizzazione primaria e la realizzazione di infrastrutture per le *aree industriali*; il potenziamento delle *reti idriche ed elettriche* e degli *impianti di depurazione e smaltimento dei rifiuti*; la realizzazione di *centri congressi, poli espositivi e fieristici* e *altri interventi* a carattere generale (realizzazione di strutture sportive, opere di urbanizzazione, recupero di edifici ecc.).

L'analisi di dettaglio che è stata effettuata nei 19 casi permette di affermare che gli interventi infrastrutturali mostrano una buona coerenza con i progetti di sviluppo elaborati nell'ambito dei patti. Di essi, oltre il 60%, evidenzia un stretta integrazione settoriale e funzionale rispetto agli investimenti privati finanziati (Tab. 14), mentre il resto assume una valenza di tipo più generale, volta a migliorare la situazione contestuale dell'area (è questo soprattutto il caso degli interventi sulla viabilità).

Tab. 14 Interventi e infrastrutture pubbliche integrati settorialmente con gli investimenti privati^{a)}

Tipo di intervento	Interventi pubblici	Di cui interventi integrati settorialmente	
		v.a.	valori %
Viabilità	32	10	31,3
Centri congressi e fieristici	6	4	66,7
Aree industriali	17	17	100,0
Potenziamento di risorse idriche, elettriche, impianti di depurazione ecc.	13	10	76,9
Valorizzazione delle risorse del territorio	60	42	70,0
Altri interventi	15	9	60,0
Totale	143	92	64,3

Nota:

a) L'integrazione settoriale degli interventi e delle infrastrutture pubbliche rispetto agli investimenti privati è stata valutata dai ricercatori che hanno svolto gli "studi di caso" sulla base di due criteri: 1) coerenza con le finalità generali del progetto di sviluppo del patto; 2) relazione funzionale con gli investimenti privati finanziati in un settore di attività. Sono dunque escluse dal conto le infrastrutture che, pur risultando coerenti con le finalità del patto, mostrano un profilo meno definito; si presentano cioè come interventi di tipo generale volti a migliorare il contesto dell'area, senza però una chiara e diretta integrazione con gli investimenti privati finanziati in uno specifico settore.

Per molte delle infrastrutture e dei progetti pubblici programmati è difficile stabilire una chiara distinzione tra finalità di tipo economico e obiettivi più ampi di miglioramento della qualità della vita per gli abitanti della zona. È questo il caso di circa la metà dei progetti predisposti nell'ambito dei PTBA, in particolare di quelli finalizzati alla "valorizzazione delle risorse del territorio" (Tab. 15). Questi ultimi, infatti, oltre a produrre effetti per l'economia locale, presentano anche delle indubbie ricadute positive per il benessere dei cittadini:

migliorando la vivibilità degli ambienti urbani (piste ciclabili; parchi cittadini), aumentando la salvaguardia e la fruibilità delle risorse naturali e paesaggistiche (parchi naturali; percorsi attrezzati, ecc.), recuperando il patrimonio storico-culturale e il senso di appartenenza alla comunità locale (recupero centri storici; restauro beni monumentali ecc.).

Tab. 15 Interventi e infrastrutture pubbliche che hanno ricadute dirette sul benessere dei cittadini, migliorando la qualità della vita delle comunità locali (valori percentuali di riga: secondo il tipo di intervento)

Tipo di intervento	Interventi pubblici	Di cui interventi che migliorano la qualità della vita locale	
		v.a.	valori %
Viabilità	32	3	9,4
Centri congressi e fieristici	6	-	-
Aree industriali	17	-	-
Potenziamento di risorse idriche, elettriche, impianti di depurazione ecc.	13	5	38,5
Valorizzazione delle risorse del territorio	60	54	90,0
Altri interventi	15	8	53,3
Totale	143	70	49,0

Sempre su questo versante, inoltre, nei PTBA sono presenti anche una serie di progetti, sia pubblici che privati, che perseguono esplicitamente finalità di promozione del benessere sociale. Da un lato alcune iniziative mirate specificamente sul "capitale umano": attività di formazione e di orientamento per la ri-qualificazione della forza lavoro e l'inserimento professionale dei giovani in cerca di occupazione¹⁰. Dall'altro una serie di interventi più ampi - previsti quasi esclusivamente nei patti europei - che puntano a promuovere servizi sociali e ricreativi attraverso la valorizzazione dei cosiddetti "nuovi giacimenti occupazionali": 1) finanziamenti volti a stimolare l'offerta di servizi alle persone (Sangro Aventino; Napoli Nord-est); 2) contributi a sostegno del settore no-profit; 3) progetti per la prevenzione del disagio, come ad esempio la creazione di case famiglie per minori, giardini per l'infanzia ecc. (Napoli Nord-est; Alto Belice Corleonese); 4) infine una serie di finanziamenti volti a realizzare interventi e strutture per il tempo libero e lo sport (Sangro; Napoli Nord-est; Alto Belice)¹¹. In alcuni casi, quest'ultimo tipo di iniziative ha avuto un notevole impatto sulla realtà locale. È quanto si è verificato, ad esempio, nell'ambito del patto di Napoli Nord-est con il finanziamento della costruzione di un cinema: un intervento apparentemente marginale rispetto alle finalità principali del patto, volte a promuovere lo sviluppo economico, ma che nella realtà di disagio sociale dell'area hanno assunto una valenza indubbiamente positiva. Un messaggio di discontinuità rispetto al passato, come si

¹⁰ Per un elenco dei PTBA che prevedono interventi di questo genere si veda la Tabella 2 riportata nell'Appendice 2.

¹¹ Interventi di questo tipo sono previsti anche in alcuni patti nazionali, ad esempio, con la realizzazione di impianti sportivi (Maremma Grossetana), la ristrutturazioni di teatri (Valdichiana) ecc.

desume chiaramente dal seguente passaggio tratto dal rapporto dedicato a questo caso di studio:

“In uno dei comuni più grandi del patto, poco meno di cinquantamila abitanti, non esisteva nemmeno una sala cinematografica. Erano trascorsi venti anni da quando l'unico cinema del comune, di proprietà di un privato, era stato chiuso. Diverse volte nel corso di tali anni si era discusso della possibilità di farlo riaprire. Alcuni cittadini, ancora pochi anni fa, avevano presentato una petizione al sindaco, ma non se ne era fatto niente. Oggi, grazie al patto, è stata costruita ed aperta una piccola multisala, con annessi dei servizi come un bar ed un parcheggio”.

5. *L'efficacia percepita*

Nel corso della ricerca si è provveduto ad effettuare interviste (in media 15 per caso di studio) a testimoni privilegiati circa gli effetti del Patto. I testimoni ascoltati comprendono tanto personalità coinvolte a vario titolo nelle attività, quanto osservatori esterni. Si tratta in particolare di responsabili e tecnici delle società di gestione del Patto, di imprenditori, di politici e funzionari pubblici, di rappresentanti delle organizzazioni degli interessi.

La grande maggioranza dei "testimoni qualificati" intervistati riconosce un rilevante impatto esercitato dai PTBA sulle aree interessate. I tre quarti di essi rilevano un deciso miglioramento su diversi aspetti della realtà locale, attribuendo un discreto punteggio su molte delle dimensioni esaminate¹² (Tab. 16 e Fig. 1). Solamente su una delle questioni sottoposte al giudizio degli intervistati emerge una valutazione meno positiva: si tratta delle infrastrutture sociali, che come abbiamo visto sono state però oggetto di interventi specifici solamente nel caso dei patti europei. All'opposto, l'efficacia percepita raggiunge livelli particolarmente elevati su tutte le questioni che concernono il partenariato e la governance locale. Viene apprezzato non solamente il miglioramento del clima tra le istituzioni e le organizzazioni collettive, ma anche la capacità progettuale acquisita dagli enti locali e lo snellimento delle procedure amministrative. Anche gli imprenditori intervistati, che pure risultano i più cauti nei loro giudizi, registrano su questi aspetti un sensibile miglioramento¹³ (Tab. 17).

¹² Per rilevare l'efficacia del patto percepita dai testimoni qualificati è stata impiegata una tecnica di scaling - il "termometro dei sentimenti" - appositamente ideata nelle scienze sociali per "misurare" le opinioni e gli atteggiamenti dei soggetti intervistati. A questi ultimi, infatti, viene chiesto di esprimere delle valutazioni soggettive su varie questioni, assegnando un punteggio all'interno di un intervallo di valori predefinito (nel nostro caso compreso tra 1 e 10 minimo/massimo miglioramento). Ovviamente si tratta di una tecnica di "misurazione" impropria, mancando una unità di misura indipendente a carattere intersoggettivo. L'obiettivo di tale strumento è comunque quello di avvicinarsi a delle "misurazioni" ricorrendo ad un continuum nel quale la distanza tra due valori è nota e l'intervistato procede a graduare lo spazio semantico tra i due estremi collocandovi il proprio giudizio sui vari items. Si tratta, in altri termini di una scala autoancorata, che non intende eliminare la "soggettività" della valutazione. Questa dimensione del resto è proprio ciò che si intendeva rilevare nella ricerca: come i testimoni qualificati valutassero l'impatto esercitato dai PTBA sulla realtà locale. Ciò anche nella convinzione che le rappresentazioni sociali di un fenomeno esercitino una concreta influenza su di esso. Ovvero, nel nostro caso, che la percezione di efficacia attribuita al patto contribuisca - almeno in parte - alla realizzazione dei suoi obiettivi: il mutamento del contesto sociale e culturale locale ai fini dello sviluppo.

¹³ In particolare, tre quarti di essi apprezzano molto lo snellimento avvenuto nelle procedure amministrative e che sia maturata una nuova cultura condivisa dello sviluppo.

Tab. 16 L'efficacia "percepita" del patto: percentuale di "testimoni qualificati" che ritengono che il patto abbia migliorato la situazione locale

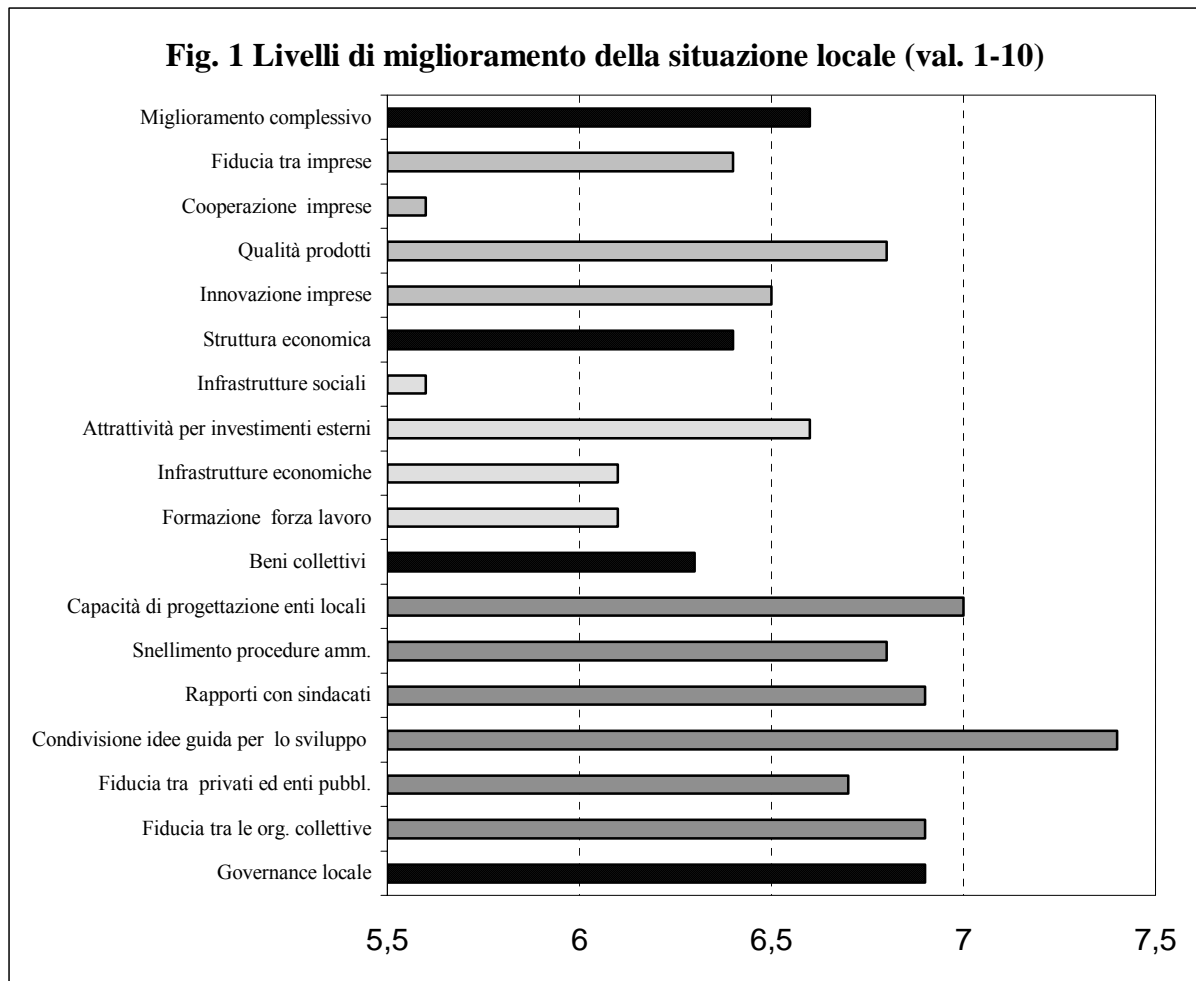
Governance locale	84,3
Rapporti di fiducia tra le organizzazioni collettive	79,3
Rapporti di fiducia tra attori privati ed enti pubblici	85,3
Condivisione di alcune idee guida per promuovere lo sviluppo dell'area	91,4
Rapporti con i sindacati	75,9
Snellimento e funzionalità delle procedure amministrative per le attività economiche	88,8
Capacità di progettazione degli enti locali e di promozione dello sviluppo locale	85,3
Beni collettivi e attrattività dell'area	69,6
Formazione della forza lavoro	71,6
Dotazione di servizi/infrastrutture collettive per le imprese	77,6
Attrattività dell'area per gli investimenti esterni	76,7
Dotazione di infrastrutture sociali	52,6
Struttura economica	81,5
Capacità innovativa delle imprese	94,8
Qualità dei prodotti	85,3
Cooperazione tra le imprese	72,4
Rapporti di fiducia tra le imprese	73,3
Miglioramento complessivo	79,3

Nota: numero di *respondents* 116; nel caso del patto di Ferrara i punteggi sono stati attribuiti collettivamente nel corso di un focus group.

Ciò che viene in particolare sottolineato è il mutamento di approccio ai problemi dello sviluppo e la condivisione di alcuni orientamenti strategici da parte degli attori locali. In particolare, laddove la concertazione ha assunto un ruolo importante, dando vita ad un reale confronto tra i soggetti coinvolti, ciò ha teso a stimolare l'elaborazione di un quadro di riferimento comune: una sorta di "rappresentazione sociale" dei fabbisogni del territorio condivisa dagli attori più rilevanti¹⁴. Sotto questo profilo, il patto viene spesso descritto dagli intervistati come una rilevante discontinuità nelle politiche locali per lo sviluppo. L'attenzione prestata al territorio, l'orientamento di tipo progettuale e concertativo, la mobilitazione delle energie imprenditoriali e delle risorse endogene, la selezione e la gerarchizzazione delle priorità di intervento, sono tutti elementi che delineano un nuovo approccio, "dal basso", allo sviluppo locale¹⁵.

¹⁴ Sul concetto di "rappresentazione sociale" si vedano Moscovici (1998) e Palmonari (1988).

¹⁵ Questo processo si è avvalso non poco delle dinamiche di gruppo innescate dai patti territoriali (Moscovici e Doise 1992). Le decisioni prese e il lavoro svolto insieme dagli attori maggiormente coinvolti, hanno infatti stimolato una ridefinizione della "cultura dello sviluppo" che si è venuta a radicare in una rete di relazioni socio-istituzionali e di legami di tipo personale che, nei casi migliori, ha dato vita ad una sorta di policy community (Marsh e Rhodes 1992; Hecló e Wildavsky 1974; Regonini 1989), ovvero ad un gruppo di attori locali fortemente impegnati nella realizzazione di questa politica.



Tab. 17 L'efficacia del patto secondo il tipo di "testimone qualificato"^{a)}

	Numero <i>respondents</i>	Governance locale		Beni collettivi		Struttura economica		Miglioramento complessivo	
		%	Livello	%	livello	%	livello	%	livello
Rappresentanti delle organizzazioni degli interessi	39	94,0	6,6	74,4	5,7	81,4	5,8	84,8	6,2
Imprenditori	29	66,1	7,0	57,8	6,4	76,7	6,9	66,7	6,7
Politici e funzionari	28	92,9	7,3	80,4	6,6	84,8	6,4	87,0	6,8
Responsabili e tecnici delle società di gestione del patto	19	78,9	6,9	65,8	6,8	86,8	6,7	77,4	6,8
Totale	115	84,2	6,9	70,2	6,3	81,9	6,4	79,6	6,6

Nota:

a) Le *percentuali* si riferiscono agli intervistati che ritengono che il patto abbia migliorato la situazione locale sui vari aspetti sintetizzati nella tabella. Il *livello* di miglioramento è stato valutato esclusivamente da questi ultimi, utilizzando una scala da 1 a 10.

Le valutazioni dei testimoni qualificati, trovano riscontro nelle concrete realizzazioni dei PTBA (per un resoconto dettagliato si veda la Tavola 2 riportata nell' Appendice 3). Ad esempio: a) nei protocolli *attuati* sul fronte della formazione e del mercato del lavoro, che hanno riguardato 10 dei 19 patti esaminati; b) nei numerosi progetti avviati e nell'influenza esercitata sulle politiche territoriali, in ben 18 PTBA, grazie al capitale sociale e professionale maturato nel corso dell'esperienza pattizia; c) nello snellimento delle procedure amministrative e nella attivazione di sportelli unici che si è registrata in 14 dei casi analizzati; d) nella mobilitazione di energie imprenditoriali locali e nella creazione di un elevato numero di nuove unità produttive (i nuovi impianti oscillano tra un minimo del 22% delle iniziative imprenditoriali, nel caso di Teramo, ad un massimo dell'80% nel patto del Cosentino).

6. *I Settori di intervento e la "specializzazione" dei patti.*

Quali sono state le strategie di sviluppo locale disegnate nei 19 PTBA? L'analisi dettagliata dei casi consente di fornire precise risposte. Nell'insieme, in 12 dei casi emerge un programma di interventi ben strutturato, mirato sulle esigenze del territorio, con delle iniziative infrastrutturali e imprenditoriali che paiono coerenti rispetto agli obiettivi di sviluppo enunciati. Tale coerenza non è rimasta solamente sulla carta ma ha orientato anche la distribuzione dei finanziamenti. In due patti, invece, l'approccio è diverso. La consapevolezza della debolezza dell'area di riferimento, infatti, ha indotto gli attori locali ad assumere un orientamento intenzionalmente più sfumato, meno selettivo sotto il profilo della "coerenza settoriale" degli interventi. In questi casi, gli obiettivi del Patto, si sostanziano nel mobilitare le risorse e le energie imprenditoriali latenti a livello locale, creando incentivi e condizioni di contesto volte a facilitare l'emersione di un "generico" potenziale di sviluppo. Nei restanti cinque patti, invece, l'impostazione e la coerenza progettuale appaiono più deboli, per mancanza di chiari obiettivi oppure per difficoltà a mantenerli nella fase di selezione delle iniziative¹⁶. Non sempre, quindi, i PTBA presentano un piano organico per promuovere lo sviluppo locale, con delle priorità chiaramente definite e delle iniziative ben integrate tra di loro.

Nell'insieme, oltre la metà delle iniziative imprenditoriali finanziate è nel manifatturiero; l'altra metà nell'agroindustria, nel turismo e negli altri servizi. E' subito interessante notare che nel manifatturiero tende a prevalere l'ampliamento delle unità esistenti, mentre nell'agroindustria e nel turismo circa il 60% dei casi riguarda nuove unità produttive (Tab. 18)

Tab. 18 Iniziative imprenditoriali finanziate e nuovi impianti per settore

Settore	Iniziative imprenditoriali		Nuovi impianti	
	v.a.	% sul totale	v.a.	% sul settore
Agroindustria	140	13,0	85	60,7
Industria	553	51,4	231	41,8
Turismo	218	20,3	129	59,2
Altri servizi	165	15,3	63	38,2
Totale	1076	100	508	47,2

Nota: sono riportate solamente le iniziative imprenditoriali che è stato possibile attribuire a specifici settori.

¹⁶ Si tratta di casi collocati nelle regioni meridionali, che si distribuiscono in tutti e tre i tipi di patti (Tab. 19) che verranno discussi nelle pagine seguenti.

Sotto questo profilo, i 19 PTBA studiati possono essere suddivisi in tre tipi distinti: a) patti manifatturieri (9 casi); b) patti misti (5 casi); c) patti agro-turistici (5 casi) (Tab. 19).

Tab. 19 La specializzazione settoriale dei patti

	CENTRO-NORD	SUD	TOTALE
Patti Manifatturieri	Canavese	Benevento	9
	Ferrara	Caltanissetta	
	Rovigo	Lecce	
		Napoli Nord - Est	
		Simeto Etna	
Patti misti		Teramo	5
		Area Sud-Basilicata	
		Cosentino	
		Locride	
		Nord Barese Ofantino	
Patti Agro-turistici	Maremma-Grossetana	Alto Belice-Corleonese	5
	Valdichiana	Foggia	
		Vibo Valentia	
Totale	5	14	19

Nota: la specializzazione dei patti è stata definita sulla base della ripartizione settoriale dei contributi pubblici destinati agli interventi imprenditoriali, facendo ricorso ad un indice di concentrazione settoriale dei finanziamenti. La formula dell'indice è la seguente $I_{cs}: (S * I_c - 1)/(S - 1)$; dove S rappresenta il numero dei settori presi in considerazione (agroindustria; turismo; industria; servizi e altro) e I_c l'indice di concentrazione assoluta ($I_c: \sum f^2$), calcolato come la sommatoria delle percentuali settoriali - elevate al quadrato - dei finanziamenti pubblici (f) per gli investimenti privati.

I 9 manifatturieri comprendono tre aree del Centro-Nord, due tradizionalmente “deboli” (Ferrara e Rovigo) e una in riconversione (Canavese), oltre a sei aree meridionali. Di queste, tre dispongono già di una significativa base industriale (Teramo, Lecce e in misura minore Napoli Nord-Est), mentre gli altri sono in aree deboli sotto il profilo manifatturiero (Benevento, Caltanissetta, Simeto-Etna). I 5 misti sono tutti al Sud, ma anch’essi coprono sia aree relativamente forti (Sangro Aventino, Nord Barese Ofantino) sia territori più deboli (Sud Basilicata, Cosentino, Locride). Infine i 5 agro-turistici tornano a comprendere due aree rurali del Centro-Nord (Maremma Grossetana, Val di Chiana), un’area meridionale “mista” (la provincia di Foggia) e due territori deboli (Vibo Valentia e Alto Belice Corleonese). Non appare dunque una corrispondenza precisa, almeno a questa sommaria analisi, tra le caratteristiche economiche dei territori e i tipi di Patto. Nell’insieme tuttavia i patti manifatturieri incidono su aree che presentano già una maggiore presenza industriale rispetto alle altre, e un maggiore livello di sviluppo.

Tre dei cinque patti agro-turistici evidenziano una debole presenza di capitale sociale, in termini di consistenza del tessuto associativo locale e di esperienze precedenti di partenariato. I restanti due si collocano in una fascia media. Per i patti manifatturieri la situazione risulta invece speculare, con cinque casi su nove che mostrano un dotazione elevata di capitale sociale e altri due media.

Tab. 20 Tassi di attività e valore aggiunto procapite secondo il tipo di patto (valori medi)

Tipo di patto	Addetti ogni 1000 abitanti			Val. agg. procapite ^{a)}
	Industria	Servizi privati	Totale	
Patti manifatturieri	72,7	88,0	160,7	24,1
Patti misti	49,4	75,9	125,3	20,5
Patti agro-turistici	35,9	81,6	117,5	21,2
Totale	56,9	83,2	140,0	22,4

Nota: a) valori in milioni di lire 1996

Nei *patti manifatturieri* i finanziamenti risultano fortemente concentrati, con la grande maggioranza delle risorse indirizzata verso iniziative private nell'industria e nelle costruzioni (si oscilla tra il 66% di Rovigo e il 99% di Lecce), con una netta prevalenza del comparto manifatturiero¹⁷. I *patti misti*, invece, presentano un profilo maggiormente intersettoriale. Anche in questo tipo le risorse destinate alle imprese manifatturiere risultano piuttosto ingenti (si va da un minimo del 39% nel Sangro-Aventino, ad un massimo del 56% nel Cosentino) ma si accompagnano sempre anche ad una mole consistente di interventi nell'agroindustria oppure nel turismo¹⁸. È solamente nel terzo tipo che le agevolazioni per il settore manifatturiero assumono un ruolo del tutto marginale. Nei *patti agro-turistici*, infatti, le risorse sono convogliate prevalentemente nel settore agroindustriale e/o in quello turistico¹⁹, in attività che puntano sulle risorse ambientali come fattori strategici di sviluppo. Il territorio qui non rappresenta solamente il contesto per la mobilitazione degli investimenti privati, ma si configura piuttosto come premessa, risorsa e obiettivo specifico del progetto elaborato nel patto. Il territorio diventa così *ambiente locale*, ovvero - come si legge in uno dei documenti esaminati nei casi di studio - viene inteso "come patrimonio preesistente di beni culturali, di valori paesistici, di culture, di tradizioni, di risorse umane e materiali locali"²⁰.

Il grado di coerenza e di interdipendenza tra gli investimenti pubblici e quelli privati è diverso a seconda del settore delle iniziative. In genere, gli interventi infrastrutturali che accompagnano le iniziative manifatturiere si concentrano perlopiù sulla costruzione di aree attrezzate e sul potenziamento dell'approvvigionamento idrico-energetico. Nei casi in cui vi sono molte iniziative imprenditoriali nel settore agro-alimentare e in quello turistico-culturale, invece, la gamma degli interventi di accompagnamento risulta più ampia e in parte innovativa. Si va da attività di marketing territoriale/promozione turistica, alla valorizzazione dei prodotti tipici locali, alla istituzione di centri di servizio per le imprese, al recupero/allestimento di siti archeologici e monumentali, alla promozione di attività di educazione ambientale, alla messa in opera di aree attrezzate e di percorsi turistici a carattere

¹⁷ Nei patti in questione, l'indice di "concentrazione settoriale" assume livelli piuttosto elevati, con una media di 0,61 su una scala di valori compresa tra 0 (equidistribuzione delle risorse fra tutti i settori) e 1 (concentrazione di tutte le risorse in un solo settore).

¹⁸ In tutti i casi compresi in questo tipo, i due settori principali - uno dei quali è sempre quello industriale - raccolgono oltre il 70% dei contributi pubblici. I valori dell'indice di concentrazione, tuttavia, risultano mediamente piuttosto bassi (0,18) ed indicano una certa "dispersione" intersettoriale dei finanziamenti.

¹⁹ I valori dell'indice di concentrazione settoriale - seppure mediamente superiori rispetto al tipo precedente (0,34) - evidenziano un campo di variazione piuttosto ampio: si va da un valore di 0,17 nei casi di Vibo Valentia e della Valdichiana (dove i due settori principali raccolgono circa i tre quarti delle risorse, ma esiste anche un certo numero di iniziative manifatturiere), allo 0,84 del patto della Maremma (in cui il settore turistico da solo totalizza oltre il 90% dei finanziamenti).

²⁰ Documento finale di sottoscrizione del patto territoriale della Locride.

tematico, alla costruzione di centri integrati per il tempo libero, alla realizzazione di parchi termali.

Sono dunque diverse le iniziative infrastrutturali a seconda del tipo di Patto (Tab. 21). Nei patti manifatturieri tendono a prevalere progetti generali, di tipo contestuale come quelli sulla viabilità. Negli altri due tipi, invece, emerge una logica più legata ai settori e alle iniziative imprenditoriali finanziate. Non casualmente, nei patti non manifatturieri, i progetti volti alla valorizzazione delle risorse del territorio risultano più numerosi e in quelli agro-turistici, in particolare, si raggiunge la percentuale più elevata di infrastrutture pubbliche integrate settorialmente con gli investimenti privati (Tab. 21)

Tab. 21 Infrastrutture pubbliche e integrazione settoriale secondo il tipo di patto territoriale^{a)}

Tipo di intervento	Patti agro-turistici		Patti misti		Patti manifatturieri	
	Interventi pubblici	Interventi integrati	Interventi pubblici	Interventi integrati	Interventi pubblici	Interventi integrati
Viabilità	2	0	8	4	22	7
Centri congressi e fieristici	4	2			2	2
Aree industriali	8	8	2	2	7	7
Potenziamento risorse idriche, elettriche, ecc.	6	5	2	2	5	3
Valorizzazione delle risorse del territorio	31	25	29	15		
Altri interventi	10	5	4	3	1	1
Totale	61	45 (73,8%)	45	26 (57,8%)	37	19 (54,1%)

Nota: a) Per gli interventi integrati si veda la nota alla Tab. 7.

La creazione di occupazione aggiuntiva risulta invece maggiore nei patti manifatturieri; in essi è decisamente maggiore il numero di occupati aggiuntivi previsti per pari ammontare di contributo pubblico, come si vede dall'“indice di mobilitazione di occupazione aggiuntiva” che è stato calcolato e che è presentato nella Tab. 22. Tuttavia, tenendo conto del livello occupazionale di partenza delle imprese finanziate, sono i patti non manifatturieri a mostrare un incremento superiore degli occupati (sempre Tab. 22). Coerentemente con quanto è stato detto prima, i patti agro-turistici comprendono una quota decisamente alta (circa il 60%) di nuovi impianti, quota che è invece più contenuta (ma comunque superiore ad un terzo) nei patti manifatturieri (Tab. 23). Diverso anche l'indice di “mobilitazione degli investimenti privati” cioè le risorse finanziarie private mobilitate a parità di contributo pubblico (sempre Tab. 23): questo indice raggiunge un valore decisamente elevato nei patti agro-turistici e va tuttavia considerato come questi comprendano in 2 casi su 5 aree del Centro-Nord in cui le aliquote massime di contributo pubblico agli investimenti sono assai più contenute che nel Sud; l'opposto accade nei Patti misti.

Tab. 22 L'occupazione aggiuntiva secondo il tipo di patto

Tipo di patto	Indice di mobilitazione di occupazione aggiuntiva ^{a)}	Nuovi occupati ogni 100 occupati iniziali ^{b)}
Patti manifatturieri	2,4	58,4
Patti misti	1,4	219,8
Patti agro-turistici	1,9	166,3
Totale	2,1	78,8

Note:

a) Numero di occupati aggiuntivi previsti ogni 100 mila euro di contributi pubblici

b) Questo dato fa riferimento esclusivamente ai 15 patti nazionali inclusi nella ricerca

Tab. 23 Mobilitazione degli investimenti privati e percentuale di nuovi impianti per tipo di patto

Tipo di patto	Indice di mobilitazione degli investimenti privati ^{a)}	% nuovi impianti sul totale delle iniziative imprenditoriali finanziate
Patti manifatturieri	1,4	38,6
Patti misti	0,4	44,4
Patti agro-turistici	2,4	59,1
Totale	1,5	44,7

Nota:

a) Rapporto tra gli investimenti privati e il contributo pubblico: risorse private mobilitate da ogni euro di contributo pubblico.

E' importante tuttavia notare come, nel giudizio di efficacia del Patto raccolto presso i testimoni privilegiati, i casi agro-turistici emergano come di particolare successo. Essi infatti paiono raggiungere risultati migliori degli altri PTBA, tanto sotto il profilo del miglioramento della governance locale, quanto come effetto sulla struttura economica.

Tab. 24 L'efficacia del patto nel giudizio dei testimoni qualificati, secondo il tipo di patto^{a)}

Tipo di patto	Numero respondents	Governance locale		Beni collettivi		Struttura economica		Miglioramento complessivo	
		%	livello	%	livello	%	livello	%	livello
Patti manifatturieri	29	85,1	6,7	69,0	6,5	77,6	6,2	78,3	6,5
Patti misti	50	76,3	6,9	68,5	6,3	79,5	6,3	75,0	6,5
Patti agro-turistici	37	94,6	7,2	71,6	6,1	87,2	6,6	85,9	6,7
Totale	116	84,3	6,9	69,6	6,3	81,5	6,4	79,3	6,6

Nota:

a) Le *percentuali* si riferiscono agli intervistati che ritengono che il patto abbia migliorato la situazione locale sui vari aspetti sintetizzati nella tabella. Il *livello* di miglioramento è stato valutato esclusivamente da questi ultimi, utilizzando una scala da 1 a 10.

Questi dati avvalorano l'ipotesi che una logica più complessa abbia interessato questi patti agro-turistici, in alcuni casi realizzati in aree a rilevante disagio socio-economico. In questi casi, l'animazione territoriale, e il mutamento nelle logiche di azione dei governi locali, hanno costituito di per sé un fattore di rottura rispetto al passato. In tali patti si nota per di più una maggiore creazione di nuove imprese e, soprattutto, una più forte interdipendenza decisionale tra attori pubblici e privati: gli interventi e i beni collettivi realizzati dai governi locali (promozione turistica; percorsi paesaggistici e naturalistici; valorizzazione di beni archeologici, culturali), che non di rado si coniugano con azioni congruenti anche nel settore agro-alimentare (valorizzazione dei prodotti tipici, il recupero dell'edilizia e dei centri rurali; lo sviluppo dell'agriturismo), hanno teso a creare un contesto favorevole per le decisioni di investimento.

7. *Le condizioni che influenzano la performance*

Finora abbiamo visto come i PTBA abbiano fatto registrare, nel complesso, buoni risultati, sia sul piano più strettamente economico, che dal punto di vista del miglioramento della *governance* delle aree interessate e della produzione di beni collettivi. Sono però emerse anche importanti differenze di rendimento. Esse riguardano, in particolare, la capacità di spesa (tra patti di prima e seconda generazione e patti europei), e l'impatto percepito e misurato da indicatori oggettivi, come la capacità di creare nuove attività (tra patti agro-turistici, misti e manifatturieri). Nella parte seguente ci proponiamo di approfondire tali differenze e di valutare alcune condizioni che possono aiutare a spiegarle.

Per procedere in tale direzione sono stati anzitutto elaborati tre indici di performance. Il primo si riferisce alla dimensione strettamente economica, e considera l'impatto sull'economia locale, il miglioramento della qualità dell'apparato produttivo e del mercato del lavoro, la dotazione di infrastrutture di servizio e l'attrattività dell'area. Il secondo riguarda la *governance* e tiene conto di aspetti relativi al funzionamento delle istituzioni (con particolare riferimento all'efficienza delle procedure burocratiche), alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati, e alla connessa capacità di progettazione attraverso il partenariato. Il terzo, infine, è un indice di rendimento complessivo che include non solo le due dimensioni precedenti, ma anche aspetti relativi alla velocità di erogazione dei finanziamenti pubblici previsti per il patto, e alla capacità di elaborare progetti per lo sviluppo locale che risentono dell'esperienza del patto, o ne discendono direttamente (per esempio PIT, PRUSST, patti verdi, patti per il turismo, ecc.)²¹.

Se si considerano anzitutto i patti nazionali di prima e seconda generazione e quelli europei, si nota il miglior rendimento di questi ultimi per tutti gli indici di performance (Tab. 25). Trova dunque conferma un dato già emerso, che può essere collegato, per quel che riguarda il rendimento complessivo, alla migliore capacità di spesa dei patti europei (si vedano le precedenti tabb. 3 e 4). L'indice di performance complessiva include infatti la dimensione relativa alla velocità di erogazione. E' da notare, però, che i patti di prima generazione non sfigurano rispetto a quelli europei, con riferimento sia alla performance strettamente economica che a quella relativa alla *governance*. Meno brillanti appaiono invece, nel complesso, i risultati dei patti di seconda generazione.

²¹ Per indicazioni sulle modalità di costruzione degli indici, si veda la nota metodologica riportata nell'Appendice 1.

Tab. 25 La performance dei PTBA secondo il tipo (valori medi 0-10)

Tipo di patto	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Patti di prima generazione	8,1	8,6	6,3	4
Patti di seconda generazione	6,5	6,9	5,3	11
Patti europei	7,8	9,2	8,7	4
Totale	7,1	7,7	6,2	19

Mentre la differenza legata alla capacità di spesa si può ragionevolmente collegare alle diverse procedure che hanno regolato i patti europei rispetto a quelli nazionali, sulle dimensioni economiche e di *governance* è difficile fare delle ipotesi più precise. Si potrebbe però supporre che i patti europei e quelli di prima generazione siano stati sostenuti da una mobilitazione maggiore della società locale che ha potuto influire sui risultati della progettazione e della realizzazione. Torneremo più avanti su questa ipotesi per valutare alcuni elementi di sostegno.

Un'altra differenza che emerge dall'indagine riguarda la tipologia di patti: è confermata dalla misura sintetica fornita dai diversi indici (Tab. 26). I patti agro-turistici si collocano per tutte e tre le dimensioni considerate ai primi posti.

Interessante ciò che accade per i patti manifatturieri. Essi infatti mostrano di ottenere risultati molto buoni per quanto riguarda la *governance*; è invece più modesto il giudizio complessivo sul loro effetto economico, cioè l'impatto sull'economia locale, il miglioramento delle qualità dell'apparato produttivo, la dotazione di infrastrutture di servizi e la complessiva attrattività dell'area. Può essere ipotizzato, sulla scorta dell'analisi in profondità compiuta nei casi, che essi abbiano contribuito ad un miglioramento e a un ammodernamento del sistema delle imprese, specie nei casi in cui esso era già presente in misura rilevante, ma che forse non siano riusciti a determinare un salto di qualità, sotto i profili, ad esempio, dell'innovazione dei processi e della complessiva organizzazione della produzione, della tipologia e della qualità dei prodotti, del posizionamento competitivo (come mix di fattori di prezzo e non di prezzo) delle imprese. Ciò può dipendere dal fatto che con il Patto si siano finanziati investimenti di ampliamento e ammodernamento delle imprese, infrastrutture di trasporto e aree attrezzate, ma non interventi più complessi (come creazione di consorzi, progetti di acquisizione tecnologica, strategie di internazionalizzazione), in grado di determinare discontinuità.

Si noti che le differenze di punteggio sono ridotte, ma è significativo che esse si ripetano. Ci troviamo quindi di fronte ad indicazioni che meritano di essere approfondite, anche per le loro implicazioni per la progettazione delle politiche di sviluppo. Per procedere in questa direzione consideriamo ora alcuni fattori che potrebbero aiutare a spiegare i risultati emersi.

Tab. 26 La performance dei PTBA secondo il tipo di specializzazione (valori medi 0-10)

Tipo di patto	Indici di performance ^{a)}			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Patti manifatturieri	6,7	7,9	6,0	9
Patti misti	7,3	6,7	6,2	5
Patti agro-turistici	7,8	8,5	6,7	5
Totale	7,1	7,7	6,2	19

Nota: a) per le modalità di costruzione degli indici si veda la nota metodologica contenuta nella appendice 1.

8. *Alla ricerca di fattori causali: contesto e interazione tra gli attori*

Quali condizioni influenzano i risultati conseguiti dai patti? Prima di approfondire questo aspetto è opportuna una premessa. Ricordiamo che stiamo considerando patti territoriali ben avviati. Gli indici di performance confermano che le differenze di rendimento sono presenti, ma limitate. Dobbiamo quindi ipotizzare che possibili fattori causali che influenzano la performance siano all'opera, in qualche misura, nella maggior parte dei patti considerati. L'intensità di alcuni di essi nei casi che fanno registrare risultati più positivi può però aiutarci a rilevare l'importanza di specifiche condizioni per la buona resa dei patti.

Cominciamo con la valutazione di fattori di contesto, che potrebbero intuitivamente svolgere un ruolo di rilievo. Tra questi, il primo è costituito dal livello di sviluppo dell'area²². Si potrebbe cioè ipotizzare che le differenze di performance nei PTBA siano connesse al differente livello di sviluppo economico di partenza, ad esempio ipotizzando che i rendimenti possano essere più alti laddove si verificano migliori precondizioni. In realtà non è così (tabb. 27-28). Non emergono correlazioni significative e sistematiche tra i diversi tipi di performance dei patti e il grado di sviluppo delle aree di riferimento, né differenze di rilievo si manifestano tra patti del Sud e del Centro-Nord, specie se si guarda al rendimento complessivo. Insomma, i patti non sembrano aver funzionato in maniera migliore nelle aree già relativamente più forti. Nelle aree meno industrializzate i Patti sembrano addirittura registrare performance lievemente migliori (Tab. 29).

Tab. 27 La performance dei PTBA secondo il livello di sviluppo dell'area (valori medi 0-10)

Livello di sviluppo economico dell'area ^{a)}	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Area debole	7,4	7,3	6,3	8
Area forte	6,9	8,0	6,2	11
Totale	7,1	7,7	6,2	19

Nota:

a) si veda la nota 22

Tab. 28 La performance dei PTBA secondo l'area geografica (valori medi 0-10)

Area geografica	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Centro-nord	5,8	8,6	6,5	5
Mezzogiorno	7,6	7,4	6,2	14
Totale	7,1	7,7	6,2	19

²² La forza-debolezza iniziale dell'area del patto è stata rilevata mediante un indice di sviluppo ricavato da un'analisi fattoriale condotta su tre indicatori: 1) numero di addetti all'industria e ai servizi destinabili alla vendita ogni mille abitanti; 2) valore aggiunto procapite; 3) tasso di disoccupazione. La presenza o meno di specializzazione industriale è stata rilevata sulla base del numero di addetti, ogni mille abitanti, alle unità locali dell'industria in senso stretto (estrattiva, manifatturiera, dell'energia, del gas e dell'acqua). La classificazione dei singoli patti è avvenuta, per quelli del Centro-Nord, confrontando i valori con la media Italiana, per quelli del Sud, confrontandoli con la media del Mezzogiorno. I dati utilizzati sono stati forniti dall'Unità di Valutazione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 29 La performance dei PTBA secondo il livello di industrializzazione dell'area (valori medi 0-10)

<i>Livello di industrializzazione dell'area^{a)}</i>	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Area non industrializzata	7,2	8,1	6,4	11
Area industrializzata	7,0	7,2	6,1	8
Totale	7,1	7,7	6,2	19

Nota:

a) si veda la nota 22

Sempre restando a fattori di contesto, possiamo notare che neanche fattori socio-politici come la dotazione di capitale sociale (misurata dalla diffusione dell'associazionismo e da esperienze precedenti di partenariato), o l'omogeneità politica dei governi locali aiutino molto nello spiegare le differenze di performance (Tabb. 30-31). Un buon livello di capitale sociale gioca comunque un ruolo positivo, come ci si poteva attendere per quanto riguarda l'ulteriore miglioramento nella qualità della governance; ma sono i patti in aree dotate di livelli minori di capitale sociale a determinare i risultati economici migliori. L'evidenza non è dunque dirimente. Piuttosto, è da notare che la composizione politica più mista sembra associata a risultati migliori. Un risultato controintuitivo che dovremo cercare di spiegare (si veda più avanti).

Tab. 30 La performance dei PTBA secondo la dotazione iniziale di capitale sociale dell'area (valori medi 0-10)^{a)}

<i>Dotazione iniziale di capitale sociale dell'area</i>	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Medio-bassa	7,5	7,0	5,7	11
Medio-alta	6,7	8,8	7,0	8
Totale	7,1	7,7	6,2	19

Nota:

a) La dotazione di capitale sociale è stata rilevata e valutata comparativamente, facendo riferimento a due diversi parametri: 1) la consistenza del tessuto associativo locale; 2) l'esistenza di relazioni consolidate di partenariato e di episodi precedenti di partenariato.

Tab. 31 La performance dei PTBA secondo la connotazione politica dell'area (valori medi 0-10)

Connotazione politica dell'area^{a)}	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Area mista	7,5	8,3	7,2	7
Area omogenea	6,8	7,3	5,6	11
Totale	7,1	7,7	6,3	18

Nota:

a) area mista/omogenea: assenza/presenza di un orientamento politico prevalente.

I fattori di contesto, insomma, pur con qualche eccezione, non sono di molto aiuto nello spiegare le differenze di performance. Dobbiamo allora andare alla ricerca di altre possibili condizioni guardando alle modalità di interazione tra i soggetti coinvolti e alle loro strategie d'azione. In primo luogo conviene richiamare le informazioni raccolte circa l'utilizzo di funzioni di assistenza tecnica e le modalità della gestione del patto.

L'utilizzo di funzioni di assistenza tecnica risulta estremamente diffuso all'interno dei 19 casi analizzati, seppur con caratteristiche e modalità attuative assai differenziate. Il concetto di "assistenza tecnica" adottato dai diversi patti non fa infatti esclusivo riferimento al servizio "offerto" dall'Unione Europea o dal Ministero tramite un gruppo di società preselezionate dagli stessi, ma comprende anche l'impiego - da parte dei soggetti promotori del patto - di professionalità e servizi "liberi" (scelti in autonomia e pagati con risorse proprie), riferiti sia alle attività generali (accompagnamento al concepimento ed alla realizzazione del patto) che a quelle più specifiche e puntuali (es. supporto alle imprese nella redazione delle domande, preistruttoria dei progetti, elaborazione dei progetti infrastrutturali, etc.).

L'uso così diffuso di questa funzione si lega alle caratteristiche dei soggetti promotori: siano essi enti locali oppure società di sviluppo, tali soggetti quasi sempre non hanno strutture e risorse adeguate per rispondere efficacemente alle esigenze tecniche imposte dalle procedure pattizie. Da qui l'ampio ricorso all'"esterno". In termini generali, l'utilità del ricorso all'assistenza tecnica è stata valutata positivamente dai testimoni privilegiati intervistati. Ciò che emerge come lezione dai casi analizzati è che l'assistenza tecnica è in grado di svolgere una effettiva funzione di supporto al patto territoriale laddove: c'è una leadership del patto forte, in grado, quindi, anche di ottimizzare l'uso delle risorse tecniche (comunque sempre scarse, anche con l'intervento pubblico) in relazione agli snodi più appropriati (che variano da patto a patto); il mix di assistenza locale-extralocale è dosato con cura, sulla base delle diverse attività da espletare (funzioni più vicine al territorio, o dove la conoscenza delle dinamiche locali assume grande rilevanza vs. attività dove l'estraneità rispetto alle relazioni locali costituisce un valore aggiunto); l'assistenza si applica a tutto il percorso pattizio (come accade per l'assistenza garantita nei Patti Europei) e non solo alla fase attuativa; l'integrazione tra le diverse funzioni (promotore, AT ai diversi livelli) è salda, con il "motore" del progetto saldamente in mano ai "locali".

Quanto agli aspetti gestionali, nell'ambito dei 19 patti analizzati vi è un ampio ricorso alla formula societaria (Srl, SpA, etc.) - nuova o esistente - come strumento per la gestione del patto territoriale. All'interno dell'ampia varietà delle soluzioni adottate in quest'ambito (società limitate alla gestione del patto, agenzie di sviluppo locale, società pubbliche, pubblico-private, etc.) non emerge una relazione forte tra una particolare configurazione scelta ed il buon esito del patto. Ciò che invece sembra determinare performance di rilievo nei patti analizzati è la stretta "contiguità" tra le attività della società di gestione ed il momento di decisione politica. Se il legame tra il decisore politico e la società tecnica di gestione è forte ed il meccanismo di interazione tra le due realtà è dinamico, aumentano le probabilità di riuscire a trovare risposte efficaci ai numerosi problemi che caratterizzano la vita di uno strumento complesso come è il patto territoriale. La sequenza temporale "momento politico" - "momento tecnico" ipotizzata in relazione alle due fasi di costruzione ed attuazione del patto mostra nella realtà molti segni di debolezza; il momento tecnico, seppur importante nella fase attuativa, non può prescindere dal supporto politico, pena la caduta di legittimazione del soggetto tecnico stesso. Non esiste una formula organizzativa standard che garantisca a priori questa continua interazione. Esistono però numerose (e variegata) esperienze nei 19 casi studiati che hanno originato percorsi efficaci di scambio e sostegno reciproco tra momento politico e momento tecnico; tali esperienze rappresentano un primo set di "buone pratiche" per le progettazioni integrate future.

Al di là di questi aspetti specifici, la ricerca ha permesso di arrivare a relazioni più forti fra aspetti attuativi dei patti e loro performance.

Le prime ricerche condotte sui patti hanno mostrato la rilevanza di quella che si potrebbe chiamare come “intensità del partenariato”. Abbiamo quindi provato a misurare questa dimensione considerando la diffusione e la qualità della concertazione, il grado di presenza di un nucleo ristretto e stabile di attori che svolgono una funzione di stimolo e coordinamento, e infine il numero di protocolli sottoscritti (di solito riguardanti le relazioni industriali, il credito, lo snellimento delle procedure burocratiche, la lotta alla criminalità).

Un altro fattore sul quale abbiamo concentrato l’attenzione riguarda l’ “intensità della leadership” che si è cercato di misurare tenendo conto del grado di presenza di una o più istituzioni che svolgono una funzione di stimolo e coordinamento, e inoltre del peso della leadership personale, cioè di leader forti che hanno svolto, indipendentemente dalle istituzioni di appartenenza, un ruolo centrale (Tab. 32). Come si vede, entrambe le dimensioni differenziano in misura significativa i patti studiati. Esse inoltre appaiono prevalentemente associate fra loro (in 9 casi sono contemporaneamente presenti). Possiamo quindi valutare se la presenza di queste condizioni influisca sul rendimento.

Nel complesso, i risultati sono significativi: sia l’intensità del partenariato che quella della leadership influenzano la performance complessiva più degli indicatori di contesto (Tab. 33). La tendenza appare inoltre ancor più marcata quando entrambe le condizioni sono associate (Tab. 34). Il ruolo delle dimensioni relative alle modalità di relazione tra i soggetti e alla presenza di leader con forti capacità di stimolo e di coordinamento sono dunque di particolare rilievo per il successo dei patti.

Tab. 32 I PTBA secondo l'intensità della leadership e del partenariato (valori assoluti)

		Intensità della leadership e del partenariato ^{c)}			Totale
		Debole	Asimmetrica ^{d)}	forte	
Valori totali		5	5	9	19
Intensità del partenariato^{a)}	Medio-bassa	5	3		8
	Elevata		2	9	11
Intensità della leadership^{b)}	Medio-bassa	5	2		7
	Elevata		3	9	12

Note:

a) L'intensità del partenariato è stata rilevata mediante un apposito indice costruito a partire da un'analisi fattoriale. I punteggi dell'indice sono dati dalla media dei valori normalizzati di tre indicatori ricavati dagli studi di caso: 1) forza della concertazione (questo dato è stato valutato comparativamente nei 19 PTBA e tradotto in una scala graduata: alta, media, bassa); 2) presenza o meno di un gruppo ristretto di attori che svolge una funzione di stimolo e di coordinamento per la coalizione di attori locali che sostiene il patto; 3) numero di protocolli sottoscritti.

b) L'intensità della leadership è stata rilevata mediante un apposito indice costruito a partire da un'analisi fattoriale. I punteggi sono dati dalla media dei valori normalizzati di tre indicatori ricavati dagli studi di caso: 1) presenza o meno di una leadership personale che esercita una funzione riconosciuta di guida nella coalizione che sostiene il patto; 2) forza della leadership (questo dato è stato valutato comparativamente nei 19 PTBA e tradotto in una scala graduata: alta, media, bassa).

c) La tipologia si basa sulla combinazione delle classi e degli indici illustrati ai punti a) e b).

d) Si tratta di casi in cui una forte leadership non si accompagna ad un partenariato altrettanto intenso, o viceversa.

Tab. 33 La performance dei PTBA secondo l'intensità del partenariato e della leadership (valori medi 0-10)

	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Intensità del partenariato				
Medio-bassa	5,9	6,3	4,5	8
Elevata	8,0	8,8	7,5	11
Intensità della leadership				
Medio-bassa	6,0	5,9	4,1	7
Elevata	7,8	8,8	7,5	12
Totale	7,1	7,7	6,2	19

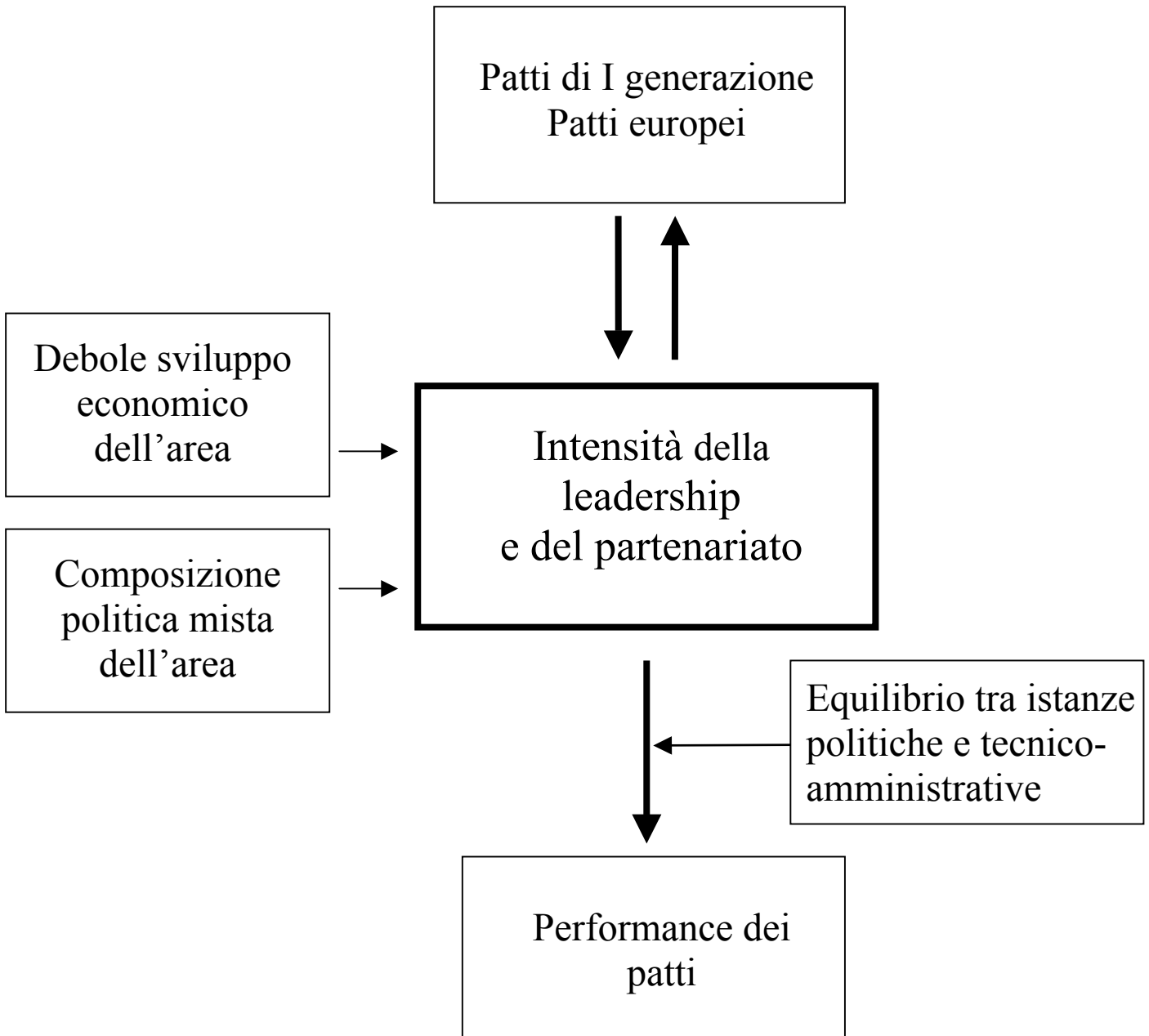
Tab. 34 La performance dei PTBA secondo l'intensità della leadership e del partenariato (valori medi 0-10)

Intensità della leadership e del partenariato	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Debole	5,1	4,9	3,4	5
Asimmetrica	7,7	8,5	6,3	5
Forte	8,0	8,9	7,8	9
Totale	7,1	7,7	6,2	19

9. *Uno schema interpretativo*

A questo punto possiamo provare a riassumere e collegare le osservazioni precedenti proponendo uno schema che ci aiuti a interpretare le tendenze emerse (si veda il grafico 1). Naturalmente, occorre tenere presente che si tratta uno strumento analitico da utilizzare con cautela, dato il numero limitato di casi disponibili. Alcune osservazioni appaiono tuttavia ben sostenute dai nostri dati. Come suggerisce il grafico, cruciale appare la relazione tra patti di prima generazione e patti europei da un lato, e intensità della leadership e del partenariato dall'altro. Sembra cioè che vi sia stata una maggiore mobilitazione della società locale e dei suoi leader per questi primi patti rispetto alla fase successiva, come suggerisce anche – pur con la cautela dovuta al numero limitato di casi – la Tab. 35

Grafico 1



Tab. 35 I PTBA secondo il tipo, l'intensità della leadership e del partenariato (valori assoluti)

Tipo di patto	Intensità della leadership e del partenariato			Totale
	Debole	asimmetrica	forte	
Patti di prima generazione	-	3	1	4
Patti di seconda generazione	5	2	4	11
Patti europei	-	-	4	4
Totale	5	5	9	19

La novità dello strumento patti, le difficoltà economiche, la fase di destabilizzazione politica, sono tutti fattori che hanno potuto stimolare la ricezione dei patti attraverso un grado di mobilitazione e di coinvolgimento più elevato dei soggetti. Queste condizioni si sono probabilmente più appannate nella fase successiva, quando lo strumento dei patti si è diffuso anche per imitazione organizzativa. Ciò che conta, anche per trarne delle lezioni per future politiche di sviluppo, è che gli aspetti relativi al partenariato e alla leadership sembrano giocare un ruolo chiave.

Lo schema suggerisce poi che un ruolo attivo possono anche averlo giocato due variabili che si potrebbero definire intervenienti, ovvero la debolezza dell'area in termini di sviluppo economico (Tab. 36), e la composizione mista, in termini di colore politico delle amministrazioni locali coinvolte nel patto (Tab. 37). Quando sono presenti, questi fattori sembrano essere associati a maggiore intensità della leadership e del partenariato. In altre parole, essi non incidono (o incidono meno) direttamente sulla performance, ma sembrano aver accompagnato un livello più elevato di mobilitazione locale e di leadership che ha poi influito sulla performance. Mentre il ruolo della debolezza economica dell'area nello stimolare mobilitazione è più facilmente intuibile, più difficile è valutare in che modo possa influire la composizione politica mista. In questo caso, si potrebbe ipotizzare che proprio la difficoltà di coordinare amministrazioni di diverso colore richieda la presenza di leader forti e di un nucleo di coordinamento e di partenariato particolarmente solido.

Tab. 36 I PTBA secondo il livello di sviluppo dell'area, l'intensità della leadership e del partenariato (valori assoluti)

Livello di sviluppo economico dell'area ^{a)}	Intensità della leadership e del partenariato			Totale
	Debole	asimmetrica	forte	
Area debole	2	1	5	8
Area forte	3	4	4	11
Totale	5	5	9	19

Nota:

a) La forza-debolezza iniziale dell'area del patto è stata rilevata mediante un apposito *indice di sviluppo* (si veda la nota 22)

Tab. 37 I PTBA secondo la connotazione politica dell'area, l'intensità della leadership e del partenariato (valori assoluti)

Connotazione politica dell'area ^{a)}	Intensità della leadership e del partenariato			Totale
	Debole	asimmetrica	forte	
Area mista	-	2	5	7
Area omogenea	5	3	3	11
Totale	5	5	8	18

Nota:

a) area mista/omogenea: assenza/presenza di un orientamento politico prevalente.

Consideriamo ora un ulteriore aspetto che sembra influire soprattutto nella fase di realizzazione del patto. Si tratta del grado di continuità nella presenza della leadership politica nelle strutture organizzative create per la realizzazione²³. Come si vede dalla Tab. 38, una leadership e un partenariato forti si accompagnano ad una maggiore continuità tra istanze politiche e istanze tecnico-amministrative. E' un fenomeno che appare plausibile. Più interessante ancora però è notare che quando la continuità è maggiore, tende a crescere anche la performance (Tab. 39). Contrariamente a quanto si potrebbe ipotizzare, si può cioè supporre che una netta separazione tra politica e amministrazione non giovi alla realizzazione, probabilmente perché finisce per ridurre la legittimazione del patto, e l'interesse degli attori politici senza il cui impulso la stessa gestione tecnico-amministrativa finisce per essere ostacolata.

Tab. 38 I PTBA secondo il livello di continuità tra la componente politica e quella tecnica nella fase di implementazione del patto, l'intensità della leadership e del partenariato (valori assoluti)

Continuità tra componente politica e tecnica ^{a)}	Intensità della leadership e del partenariato			Totale
	Debole	asimmetrica	forte	
Debole	4	-	2	6
Forte	1	5	6	12
Totale	5	5	8	18

Nota:

a) Questa dimensione rileva la continuità o meno del coinvolgimento della componente politico-elettiva durante l'attuazione del patto. Una continuità debole indica che, nella fase di implementazione, si è venuta a creare una scissione nella gestione del patto tra la componente politica e quella tecnica (a cui viene delegata la gestione operativa del patto). Implica, in altri termini, un certo disinvestimento da parte dei politici e l'indebolimento della dimensione territoriale-rappresentativa del patto.

²³ Una continuità politica che, in 8 casi su 12, si associa anche ad una persistenza della concertazione nella fase di implementazione del patto.

Tab. 39 La performance dei PTBA secondo il livello di continuità tra la componente politica e quella tecnica nella fase di implementazione del patto (valori medi 0-10)

Continuità tra componente politica e tecnica	Indici di performance			n. di casi
	Economica	governance	complessiva	
Debole	6,4	6,9	4,9	6
Forte	7,4	8,1	6,9	12
Totale	7,1	7,7	6,3	18

10. *Politica, società locale e performance dei patti territoriali*

I dati prima commentati hanno mostrato come diversi patti territoriali ben avviati (PTBA) abbiano utilizzato i finanziamenti pubblici generando un impatto significativo non solo sull'economia locale, ma anche sulla dotazione di beni collettivi e sulla qualità della vita degli abitanti, sulla capacità di funzionamento delle istituzioni pubbliche, e sulla più generale attitudine a cooperare intorno a progetti di sviluppo da parte dei soggetti pubblici e privati. Nell'ambito di queste tendenze generali sono però anche emerse delle differenze che aiutano a mettere meglio a fuoco i punti critici, e a individuare fattori importanti per migliorare la progettazione dello sviluppo locale.

Non appare giustificata, alla luce dei risultati emersi, una critica generica alla capacità di progettazione dei patti e alla loro capacità di generare effetti positivi che possano giustificarli come politiche pubbliche per lo sviluppo. Da questo punto di vista, i dati sono nel complesso più incoraggianti, ma anche in questo caso sono emerse variazioni dalle quali è possibile ricavare utili stimoli e suggerimenti.

Una di queste, su cui ci siamo in precedenza soffermati, riguarda la differenza tra patti nazionali ed europei. Abbiamo visto come la performance relativa agli aspetti economici e di *governance* (escludendo quindi la capacità di spesa) sia vicina per quelli nazionali di prima generazione e per quelli europei, e si attesti in entrambi i casi su valori migliori che per i patti di seconda generazione. Una chiave di lettura possibile per tale differenza potrebbe trovarsi nel maggior grado di mobilitazione e di coordinamento dei soggetti locali che ha probabilmente caratterizzato il primo tipo di esperienze. I patti di seconda generazione, nonostante gli aggiustamenti normativi e procedurali intervenuti, sembrano essere più carenti rispetto a quelle dimensioni di leadership e di partenariato, che si ritrovano invece maggiormente nei primi patti. In altre parole, essi sembrerebbero più espressione di ciò che gli studiosi delle organizzazioni chiamano "isomorfismo mimetico", ovvero una diffusione per imitazione che si deve all'affermarsi della legittimazione di una determinata formula organizzativa tra gli addetti ai lavori.

Naturalmente, questa ipotesi non intende sottovalutare il possibile ruolo svolto da una buona assistenza tecnica, specie per i patti europei che avevano una specifica regolamentazione in proposito. Resta però il dato, che emerge chiaramente dall'indagine, relativo all'importanza del partenariato e della qualità della concertazione, e al ruolo della leadership, per stimolare e coordinare i diversi soggetti. Dal punto di vista delle conseguenze per la progettazione delle politiche si potrebbe obiettare che questi fattori sono difficilmente riproducibili attraverso strumenti politico-amministrativi (specie la leadership). Tuttavia, una considerazione adeguata di questo aspetto dovrebbe spingere a definire meglio il disegno istituzionale delle politiche per lo sviluppo locale. Si tratterebbe di prevedere un percorso che, senza vincolare strettamente gli attori locali nelle loro interazioni, li stimoli però a sviluppare

dei progetti che comportino un'elevata cooperazione su decisioni a forte interdipendenza tra soggetti pubblici e privati. Difficilmente esperienze di questo tipo possono infatti prendere forma senza un'efficace leadership e un adeguato partenariato. Ciò implica, a sua volta, una maggiore capacità di valutare e premiare progetti a forte interdipendenza e cooperazione su assi innovativi per il contesto locale. Più che disciplinare in modo rigido le procedure per arrivare ad un certo risultato, occorrerebbe quindi porre dei requisiti più ambiziosi sui risultati, cioè sui progetti da sostenere, anche attraverso un'efficace concorrenza tra i territori.

In proposito, è anche da tener presente che la messa in opera di questi requisiti più ambiziosi in termini di progettualità potrebbe stimolare fenomeni di emulazione che aiutino i territori inizialmente perdenti a migliorare la qualità delle loro proposte. D'altra parte, se la filosofia che guida le politiche di sviluppo locale è quella di allontanarsi da strumenti di mero sussidio al disagio delle aree deboli, le conseguenze in termini di differenziazioni tra territori potrebbero essere accettabili. Fermo restando che gravi problemi di disagio socio-economico dovrebbero essere affrontati con politiche diverse, più sociali che economiche.

Una particolare considerazione merita la questione dell'assistenza tecnica ai progetti. E' evidente che puntare alla valutazione e alla selezione di progetti di più elevata qualità richiede anche un'attenzione particolare all'assistenza tecnica. Da questo punto di vista, utili suggerimenti vengono dall'esperienza dei patti europei. Tuttavia, i risultati dell'indagine mettono anche in guardia dal rischio di sopravvalutare quest'aspetto, o meglio dal concepirlo in maniera non coordinata rispetto alla dimensione più strettamente politica, cioè rispetto al livello e alle modalità di coinvolgimento della leadership politica (sia degli amministratori pubblici che dei rappresentanti degli interessi economici e sociali). Come abbiamo visto, infatti, non solo la leadership politica e la qualità del partenariato sono importanti nella fase di progettazione, ma anche in quella di realizzazione i risultati migliori sembrano venire quando non si rompe l'equilibrio tra istanze politiche e tecnico-amministrative.

Le ragioni di questo fenomeno si potrebbero ricondurre al fatto che politiche di sviluppo locale che si basano su patti, e quindi su forme di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, difficilmente possono andare a buon esito senza un coinvolgimento "politico" dei soggetti interessati. Tale coinvolgimento appare necessario per prendere decisioni che richiedono un grado elevato di cooperazione e di fiducia reciproca sia nella loro formulazione che nella realizzazione. L'assistenza tecnica di qualità può essere quindi considerata un requisito necessario ma non sufficiente. In altre parole, non è possibile delegare meramente la formulazione e la realizzazione di progetti di sviluppo efficaci ad agenzie tecniche. Ma c'è di più. L'esperienza dei patti che hanno funzionato attira anche l'attenzione su particolari figure che si potrebbero definire "facilitatori dei progetti", cioè dei soggetti che affianchino a competenze tecniche anche attitudini a stimolare la cooperazione tra attori diversi su progetti a elevata interdipendenza, che richiedono un alto grado di coordinamento. Queste competenze appaiono particolarmente importanti nel favorire la comunicazione tra istanze tecniche e politiche. La preparazione e l'adeguata valorizzazione di competenze complesse di questo tipo è dunque di particolare rilievo per migliorare le politiche di sviluppo locale.

11. Il valore aggiunto economico dei patti territoriali

I dati presentati in precedenza hanno mostrato che in diversi PTBA si è verificato un impatto significativo da un punto di vista economico. Ma il senso di questo impatto non è a prima vista ovvio; soprattutto non è ovvio quale sia lo specifico valore aggiunto connesso all'esperienza dei Patti, comparata ad altre politiche di sviluppo. D'altra parte che la valutazione dei risultati economici dei Patti Territoriali non sia agevole è punto di partenza

anche della valutazione tematica dei Patti Territoriali per l'Occupazione nell'intera Unione Europea (Ecotec 2002).

I Patti hanno prodotto l'attivazione di nuovi investimenti privati sul territorio. L'esperienza dei PTBA si connota tuttavia – come in genere l'esperienza di tutti i Patti Territoriali – per il lungo tempo intercorrente fra la verifica della volontà di investimento delle imprese e l'effettiva erogazione dei contributi pubblici: da questo punto di vista non si tratta di uno strumento particolarmente efficiente. Le molte rinunce ai finanziamenti del patto per iniziative imprenditoriali (nella maggior parte dei casi connesse all'ottenimento di fondi grazie ai bandi della legge 488) lo dimostrano. Questo non rappresenta però necessariamente una inefficienza per l'intervento pubblico complessivo (a patto che le risorse previste nei patti per quelle iniziative imprenditoriali possano essere rapidamente riprogrammate): dato che gli investimenti sono comunque realizzati e con un contributo pubblico magari inferiore (grazie alla procedura “ad asta” della 488). In una corretta valutazione di efficienza dei patti territoriali questo importante fenomeno va considerato; nel misurare la loro attuazione il contributo pubblico erogato va allora rapportato all'erogabile al netto delle rinunce.

Ancora, i 19 casi qui analizzati mostrano che vi sono state forme di selezione fra i progetti imprenditoriali, tanto a seconda della loro qualità intrinseca quanto della loro coerenza con il disegno d'insieme di sviluppo. Tuttavia questa non è caratteristica che si ritrova con uguale intensità in tutti i casi. Una maggiore selezione fra i progetti privati di investimento connota i Patti con una migliore performance; al contrario i patti a peggiore performance (come emerge dalla letteratura disponibile, riferita ad alcuni casi al di fuori del campione qui analizzato) si caratterizzano per l'esistenza di coalizioni chiuse fra gruppi di imprenditori per l'accesso ai fondi pubblici.

L'investimento complessivo previsto dal Patto arriva ad avere una incidenza notevole, in non pochi casi, rispetto al valore aggiunto dell'area. L'impatto complessivo in termini di occupazione prevista a regime è pure assai significativo in alcuni casi: se mediamente l'occupazione connessa ai 15 PTBA “nazionali” rappresenta il 2,9% degli addetti all'industria e ai servizi privati nel territorio di riferimento, tale percentuale arriva in un paio di casi a superare il 6%. Ciò dimostra che i Patti possono determinare un flusso assai consistente di nuova attività economica nei territori di riferimento, cosa sovente misconosciuta e di notevole importanza. Tuttavia nulla dice circa l'efficienza relativa di indirizzare risorse pubbliche verso specifici territori usando questa strumentazione piuttosto che altri canali.

Dove sono allora i canali attraverso cui si esplica il maggiore effetto positivo di carattere economico dei Patti? Dov'è il loro specifico valore aggiunto?

L'esperienza dei PTBA permette di confermare che questo avviene per l'integrazione degli investimenti privati fra loro e con gli interventi pubblici; per la loro contemporanea realizzazione e per l'effetto che questo produce sulle aspettative.

L'integrazione fra gli investimenti privati – e fra questi e gli interventi pubblici – è elemento cruciale del successo. Il valore aggiunto sta difatti nella condizione per cui il singolo investimento non conta solo per la sua efficienza interna, ma anche per il possibile effetto di esternalità positiva che esso determina per gli altri. Esempi sono del tutto evidenti per i casi presi in esame in questo studio sui PTBA, non solo nell'ovvia relazione fra la costruzione di strade di accesso alle zone attrezzate e la localizzazione dei capannoni, o fra l'apertura di un museo, la realizzazione di percorsi paesistici e l'attività di un albergo; ma anche, fra le sole iniziative private, fra investimenti che completano cicli produttivi, fra attività di servizi “pregiati” e i loro clienti, fra gli alberghi e le società di servizi turistici.

Questo elemento è cruciale nei percorsi di sviluppo, nel Mezzogiorno come altrove nel mondo. Le principali difficoltà economiche delle aree in ritardo, infatti, non attengono solo o principalmente all'efficienza delle funzioni interne delle imprese, efficienza che può essere sempre aumentata attraverso una strumentazione di politica industriale, normalmente diffusa,

volta a favorire l'ammodernamento degli impianti (come in Italia da decenni la Sabatini). Esse attengono alla carenza di interconnessioni esterne fra le imprese: alla mancanza di fornitori e clienti lungo filiere manifatturiere, di imprese di servizio; in altri termini alla minore densità imprenditoriale, e conseguentemente alla minore dotazione di economie esterne delle quali si possono giovare le imprese.

Il valore aggiunto dei PTBA ed in genere dei Patti sta dunque nel tentativo di accrescere attraverso il concerto di decisioni contemporanee di investimento, la complessiva densità imprenditoriale di un'area, a beneficio tanto dei singoli progetti lì inclusi (che divengono maggiormente profittevoli proprio perché realizzati assieme ad altri) quanto delle imprese già precedentemente esistenti nell'area.

Il fatto che questo "sciame" di investimenti si realizzi ha poi un effetto positivo sulle aspettative e quindi (a parità di altre condizioni) sugli investimenti futuri. Aumentando la densità imprenditoriale e le economie esterne disponibili nell'area esso rende più probabili, sempre a parità di altre condizioni, investimenti futuri. E non va naturalmente sottovalutato l'aspetto psicologico e dimostrativo: il fatto che tanti investimenti si realizzino, anche al di là dell'effetto densità appena richiamato, favorisce singoli investimenti futuri.

Nei 19 PTBA vi è chiara evidenza di questo valore aggiunto. In altri termini, i PTBA hanno raggiunto risultati – anche sotto il solo profilo economico – che sarebbe stato difficile o impossibile raggiungere con strumenti di politica di sviluppo territoriale differenti, in particolare orientati al finanziamento di singoli investimenti.

12. Implicazioni per le politiche di sviluppo territoriale

Piuttosto, l'evidenza raccolta conferma che questo specifico valore aggiunto è assai diverso fra i diversi PTBA; e permette di formulare alcune riflessioni circa le cause di questa diversità e le implicazioni che da esse possono scaturire per nuovi strumenti di politica di sviluppo territoriale.

In primo luogo vanno richiamati i principali risultati di questa indagine, relativi all'importanza della concertazione e di una chiara leadership per portare al successo i patti territoriali, come è stato argomentato in precedenza, nel paragrafo 9.

Per raggiungere lo specifico valore aggiunto economico dei patti territoriali è indispensabile un progetto complessivo di alta qualità e coerente con le caratteristiche del territorio. Il territorio interessato deve essere di dimensioni ragionevoli e presentare caratteristiche di contesto ragionevolmente uniformi. Non a caso i PTBA si concentrano in aree territoriali di dimensione media, compresa in genere fra la dimensione di singoli sistemi locali del lavoro e la scala provinciale; e probabilmente non è casuale che nessun PTBA comprenda aree urbane di rilevante dimensione, nelle quali è probabilmente necessaria – per cercare di raggiungere questo valore aggiunto economico - una strumentazione di sviluppo locale diversa e più articolata rispetto ai Patti Territoriali (come ad esempio i Piani Strategici). La scelta della scala di intervento, e la delimitazione accorta dei suoi confini non sono dunque neutrali rispetto alle performance.

Poi, come si è visto, una lunga fase di concertazione è associata ai PTBA con le migliori performance, a testimonianza di una ricerca condivisa delle azioni da mettere in atto. Il ruolo dell'assistenza tecnica è particolarmente importante – più che nella valutazione dei singoli progetti imprenditoriali cui viene sovente associata – nelle fasi di avvio del Patto, di analisi dell'area, di individuazione delle priorità e degli obiettivi raggiungibili, e quindi delle linee strategiche da seguire. Ciò può contribuire, ancora, a spiegare le migliori performance dei patti europei e di "prima generazione", per i quali le fasi di elaborazione progettuale sono

stati più lunghe, rispetto a quelli di “seconda generazione”, per i quali una poco felice contingenza delle disposizioni nazionali di attuazione della normativa ha portato ad un’accelerazione in questa fase.

Questo è particolarmente importante nei territori economicamente più deboli, e senza un patrimonio precedente di politiche di sviluppo territoriali, per i quali l’individuazione di una strategia di Patto appare oggettivamente assai difficile. Eppure proprio alcuni dei PTBA con migliori performance si sono registrati in aree complessivamente assai deboli sotto il profilo economico, ed in cui i Patti hanno mirato in primo luogo alla valorizzazione delle risorse immobiliari disponibili (beni paesistici ed ambientali in primo luogo) e ad un risveglio del potenziale di imprenditorialità. In questi casi, come si è visto ancora nell’evidenza presentata in questa ricerca, il valore aggiunto economico dei Patti può essere particolarmente significativo, può favorire il raggiungimento di soglie minime di densità imprenditoriale, che possono ad esempio costituire la scala minima di domanda efficiente per nuove attività economiche ad esse connesse. E’ interessante e positivo notare come in questi casi si sia avviato, in ciascun patto, un numero elevato di nuove iniziative imprenditoriali. Il Patto può dunque rappresentare una forte discontinuità nei processi di sviluppo, difficilmente ottenibile attraverso altri strumenti.

Nelle aree più deboli, dunque, i Patti territoriali sono più difficili da disegnare e realizzare ma contemporaneamente hanno un potenziale di crescita assai ampio.

Nelle aree più avanzate, siano esse in riconversione o in consolidamento, disegnare una strategia di patto può invece essere relativamente più semplice. L’evidenza raccolta nello studio dei PTBA permette però di ritenere che in questi casi, nella concreta esperienza, si sia andati incontro a problemi di altro genere, legati all’esistenza di un tessuto produttivo che – interessato alla disponibilità di dotazioni finanziarie pubbliche per gli investimenti – abbia espresso un’offerta di progetti imprenditoriali collegati alle necessità di ammodernamento delle singole imprese ma non necessariamente connessi ad un progetto complessivo. In questi casi, per quanto l’effetto diretto dei patti sugli investimenti delle imprese possa essere stato positivo, il loro valore aggiunto economico può essere stato modesto. Nei casi di territori in riconversione od in consolidamento dunque, la minore difficoltà da un punto di vista tecnico nell’elaborare un progetto complessivo di sviluppo può incontrare una maggiore difficoltà dal punto di vista degli interessi coinvolti. Anche in questi casi, tuttavia, un’esperienza di patto ben disegnata può produrre – come in alcuni dei PTBA – un significativo valore aggiunto.

La varianza delle esperienze è però sensibile, e deve mettere in guardia contro ogni facile determinismo: i dati presentati mostrano che non vi è nesso causale fra livello di sviluppo iniziale e performance dei patti.

Da un punto di vista settoriale ciò può contribuire a spiegare la performance positiva di molte esperienze di PTBA nell’agroindustria e nel turismo. In quei casi, infatti, l’interdipendenza fra l’efficienza delle singole imprese e la presenza di altre imprese in settori correlati, come pure di interventi pubblici di sostegno e supporto, è particolarmente alta; e conseguentemente alto può essere il valore aggiunto economico determinato da un patto territoriale. Ancora una volta questo non esclude che si possa avere un alto valore aggiunto anche in iniziative centrate sul manifatturiero: esso però è probabilmente connesso alla presenza di investimenti imprenditoriali in attività nuove per l’area (che non è facile suscitare), ad esempio in attività connesse alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, che possono avere connessioni con il tessuto economico preesistente. O ancora, in iniziative volte a suscitare impresa in settori con barriere all’entrata normative o conoscitive, come nelle attività di servizio alle persone ed in genere in attività che possono essere condotte da imprese no-profit. O ancor più, in iniziative collettive miranti alla diretta generazione di economie esterne, quali centri per la diffusione dell’innovazione o consorzi per la qualità o marchi territoriali. Una possibile implicazione riguarda ad esempio la necessità di

qualificare ulteriormente i progetti da sostenere, anche in campo manifatturiero, limitando o escludendo l'uso degli incentivi a singole aziende che siano svincolati da progetti specifici di cooperazione tra imprese, o tra imprese e soggetti pubblici, per interventi a forte contenuto innovativo e ad elevata interdipendenza.

Generare valore aggiunto economico attraverso un patto territoriale è comunque evidentemente assai difficile; si tratta di uno strumento assai sofisticato per lo sviluppo territoriale. Ciò spiega ancora una volta la varianza delle performance fra i PTBA, che sarebbe sicuramente ancor più alta includendo i 42 Patti territoriali non studiati.

Questo spiega come sia del tutto possibile che un patto fallisca nel generare valore aggiunto: risultato che, come si è visto, si può ottenere – se il patto non è stato ben disegnato - anche se formalmente tutte le iniziative previste sono realizzate. Non vi è dunque precisa corrispondenza fra la realizzazione delle iniziative previste, la performance complessiva e il valore aggiunto generato. Se quest'ultimo non può ovviamente determinarsi se nulla o poco viene attuato, non vale il contrario.

Al tempo stesso però, se il patto genera valore aggiunto consente di ottenere risultati complessivi che non possono essere raggiunti con altri strumenti di sviluppo territoriale.

Ciò implica in primo luogo che la fase di selezione fra i patti territoriali è decisiva. Non tutti i progetti di patto sono ben disegnati; non tutti sono in grado di generare valore aggiunto; non tutti quindi, “meritano” un apposito finanziamento pubblico. La carenza della fase di selezione nell'esperienza italiana è stata sicuramente il fattore che più ha contribuito alla cattiva performance – stando alla letteratura e all'evidenza complessiva disponibile - di un numero non piccolo di patti. E' indispensabile una valutazione ex ante: e tale valutazione deve mirare a stabilire, cosa non facile ma indispensabile, se il progetto di patto è in grado di generare valore aggiunto economico.

Per un insieme di motivi, anche patti ben disegnati possono non produrre valore aggiunto; e questo può essersi verificato nell'esperienza italiana anche per la complessa normativa di attuazione e per i ritardi che ne sono derivati. Il confronto con i patti europei, i cui risultati sono migliori di quelli nazionali di seconda generazione, mostra come procedure diverse di spesa e vincoli temporali più rigidi possano portare a risultati nettamente migliori sotto questo profilo. La certezza delle procedure e dei tempi previsti per l'utilizzo delle risorse sono un pre-requisito indispensabile per politiche di sviluppo locale efficaci.

Appare essenziale che una tale politica di sviluppo territoriale sia accompagnata, oltre che da valutazioni ex ante dei patti nel loro insieme, da un efficace e continuo monitoraggio; dalla comparazione fra le esperienze; da una valutazione in itinere. Ed è utile un'assistenza tecnica complessiva, che diffonda le buone pratiche e le soluzioni agli specifici problemi (da questo punto il forte e continuo raccordo che vi è stato fra i patti europei può contribuire a spiegare la loro prova positiva), cercando di migliorare la performance di tutti i patti.

Tuttavia una efficace politica pubblica centrata su strumenti quali i patti territoriali deve prevedere come la norma, e non come l'eccezione, una varianza anche forte nelle performance; e quindi deve dotarsi sin dall'inizio di una strumentazione che permetta di ridurre le risorse pubbliche erogate a patti dai modesti risultati e di recuperare in tempi predefiniti la disponibilità di quanto non speso. Al tempo stesso, se patti dalle buone performance producono valore aggiunto economico essi rendono più possibile e più produttivo la continuazione dell'esperienza – con altri e più ambiziosi obiettivi – nello stesso territorio. Appare quindi opportuno prevedere meccanismi non solo di premialità ma anche di rifinanziamento per le migliori esperienze. Ciò può generare un processo di emulazione e di apprendimento fra territori assai positivo, che non può aversi se e quando la disponibilità delle risorse è fissa e l'unico esito possibile è accedervi o meno. Non pare invece opportuno accrescere la soglia di dotazione iniziale per questi strumenti.

Nessun patto può comportare l'innescamento definitivo di processi di sviluppo territoriale autosostenuti. Essi non possono essere visti che come una importante tappa di un processo più lungo: tappa decisiva nel caso di territori a più basso livello di sviluppo. Appare dunque opportuno che il capitale di autoanalisi territoriale, di concertazione, di individuazione di priorità comuni, l'effetto positivo sulle aspettative (oltre che le più banali ma comunque importanti capacità tecniche di gestione delle incentivazioni) non vadano disperse e possano essere reinvestite in ulteriori progetti di sviluppo territoriale. Come si è detto in precedenza, la mera esistenza di strutture tecniche gestionali non garantisce circa la presenza di questo capitale e quindi non può essere di per sé fattore dirimente. Tuttavia appare chiaro che, se accanto alla presenza formale di società di gestione vi è la presenza sostanziale di concertazione politica e sociale, sui risultati dei patti territoriali si può costruire per generare nuovo valore aggiunto economico grazie a nuove esperienze.

Ciò comporta in conclusione – in base a quanto esposto in questo documento – che i patti territoriali sono in teoria uno strumento applicabile a territori di dimensione opportuna e da caratteristiche omogenee, quale che ne sia il livello di sviluppo e il patrimonio di capitale sociale. Strumento che in particolare nelle aree più deboli può determinare un notevole valore aggiunto economico.

Tuttavia è facile concludere che, in pratica solo in alcuni territori e non in altri tale valore aggiunto sarà generato; che cioè è normale che alcuni patti falliscano nel determinare risultati apprezzabili e che altri vi riescano; e che non è possibile determinare a priori quali essi saranno. Se lo sono in teoria, dunque, nell'attuazione pratica i patti territoriali non sono uno strumento che può avere successo in ogni territorio, ma che produce performance assai diverse. E che è dunque indispensabile puntare più che ad una copertura totale dei territori delle regioni obiettivo ad una geografia delle politiche di sviluppo responsabilmente diversificata, nella quale in alcune aree l'esperienza dei patti può evolvere e continuare mentre in altre è opportuno puntare su altri interventi di politiche pubbliche per lo sviluppo.

Se ciò non avviene, e se la performance dei patti territoriali viene valutata mediamente, come normalmente si fa in Italia, non si riesce a cogliere il valore delle realizzazioni consentite da questo strumento. Questa ricerca, attraverso lo studio dei PTBA, ha cercato di mostrare quanto esse possano essere rilevanti e di ragionare intorno alle condizioni che possono rendere più probabili performance positive.

APPENDICE

NOTA METODOLOGICA

Indicatori e indici utilizzati per la selezione dei casi di studio

Per la scelta dei PTBA sono stati utilizzati degli appositi indicatori volti a rilevare l' "efficacia interna" del patto lungo tre dimensioni:

1. prestazioni;
2. partenariato;
3. caratteristiche del progetto

Per quanto riguarda la *prima dimensione* si è fatto riferimento alla prestazione iniziale dei patti, intesa come rapidità nell'avvio e nella implementazione delle iniziative programmate. Per i patti nazionali, è stato elaborato un *indice di attivazione* (velocità di attivazione delle erogazioni e delle iniziative programmate) costruito a partire da due indicatori: 1) la percentuale di agevolazioni effettivamente erogate nel marzo 2002 in rapporto a quelle teoricamente erogabili (quest'ultima voce tiene conto dei mesi di operatività del patto, ovvero indica - con riferimento al tempo trascorso dal loro avvio - la quota di agevolazioni erogabile rispetto al totale, immaginando una equidistribuzione delle attività e delle erogazioni sull'intera durata del patto)²⁴; 2) la percentuale di iniziative avviate sul totale di quelle ammesse al finanziamento, rapportata ai mesi di operatività del patto. L'indice è dato dalla media dei valori normalizzati²⁵ dei due indicatori.

Per quanto riguarda la *seconda dimensione* sono state utilizzate le informazioni provenienti da una ricerca Iter-Sviluppo Italia (2000) su 47 dei 61 patti territoriali a cui fa riferimento la nostra indagine²⁶. In particolare si è fatto ricorso ai dati riguardanti il livello di mobilitazione/coinvolgimento degli attori locali durante le fasi iniziali della procedura²⁷ e alla tipologia finale della ricerca che classifica i patti sulla base di tre distinti assi fattoriali:

1. consenso (che rileva l'esistenza o meno di una estesa mobilitazione, di una efficace concertazione, di una solida e stabile coalizione di attori locali, basata su rapporti di fiducia reciproca)
2. partecipazione (che rileva il grado di coinvolgimento, consapevolezza e interesse mostrato sia dagli imprenditori interni al patto che da quelli esterni)
3. integrazione (che rileva il grado di identificazione/integrazione con il patto da parte degli imprenditori che vi hanno aderito).

Di particolare interesse, per la nostra ricerca, risultavano due dei quattro tipi emergenti dall'analisi di cluster: i *patti coesi*, caratterizzati da alto consenso e integrazione; e i *patti animati* caratterizzati da alto consenso e partecipazione.

Per quanto riguarda la *terza dimensione*, l'idea originaria era di procedere ad un'analisi diretta della documentazione relativa a circa 35/40 patti, selezionati sulla base delle

²⁴ Per maggiori ragguagli si veda la nota metodologica elaborata da Casavola e Utili (2002a).

²⁵ La normalizzazione consiste nella trasformazione ed omogeneizzazione degli intervalli dei valori delle variabili originarie, al fine di renderli comparabili riconducendoli all'interno di uno stesso campo di variazione (nel caso specifico 1-10).

²⁶ Nella ricerca Iter-Sviluppo Italia sono stati inclusi tutti i patti europei e quelli di prima generazione, mentre per i patti di seconda generazione sono stati studiati esclusivamente quelli selezionati con il primo bando.

²⁷ Il riferimento qui è alla percentuale di intervistati che, nei diversi casi di studio, hanno risposto positivamente alla seguente domanda: "A suo giudizio, nel processo iniziale di costruzione del patto sono stati informati e coinvolti tutti i potenziali attori locali interessati?"

prestazioni rilevate con l'*indice di attivazione*. Analizzando i protocolli d'intesa e i documenti relativi all'istruttoria, l'obiettivo era di rilevare la "qualità" del piano territoriale contenuto nei vari patti. In breve, l'esistenza o meno di un progetto integrato di sviluppo, con interventi coordinati e impegni vincolanti degli attori. Gli assi che avevamo in mente per rilevare questa terza dimensione erano i seguenti:

1) grado di definizione-specificazione degli obiettivi strategici del patto e di specializzazione settoriale degli investimenti (o in alternativa - comunque considerata positiva - presenza di interventi in settori diversi ma coordinati e "giustificati" alla luce delle finalità del progetto di sviluppo)

2) livello di integrazione tra gli interventi infrastrutturali e le iniziative imprenditoriali

3) consistenza degli investimenti ammessi al finanziamento in rapporto al fatturato delle imprese (per farsi un'idea sulla centralità/marginalità dell'investimento previsto rispetto alle strategie d'impresa)

4) numero e tipo di accordi e impegni vincolanti sottoscritti dalle istituzioni e dagli attori locali (organizzazioni degli interessi, sistema creditizio ecc.).

L'impossibilità di reperire – nei tempi compatibili con le scadenze della ricerca - tutti i patti e il materiale necessario per svolgere questa analisi preventiva, ci ha costretto a ridimensionare la portata di questa terza dimensione e a fare ricorso a delle *proxy*, ovvero ad indicatori più semplici, utilizzati in chiave prevalentemente descrittiva.

1) Per rilevare la focalizzazione del patto e la specializzazione settoriale delle iniziative imprenditoriali, sono stati utilizzati i codici Ateco degli investimenti²⁸ e alcune informazioni reperite dalla ricerca Iter-Sviluppo Italia (concernenti il settore trainante del patto e la vocazione economica di partenza dell'area). In altri termini, la concentrazione settoriale degli investimenti è stata assunta come indicatore dell'esistenza di un progetto organico, dotato di un fuoco preciso.

2) Per valutare la rilevanza delle iniziative imprenditoriali sono stati utilizzati dati sull'entità dell'investimento e dell'occupazione aggiuntiva in rapporto all'occupazione iniziale delle imprese.

3) Per valutare l'esistenza di impegni vincolanti tra le istituzioni e gli attori collettivi è stato utilizzato il numero dei protocolli d'intesa sottoscritti a livello locale, ricavati dalla ricerca Iter-Sviluppo Italia (2000).

Alcuni di questi dati sono stati poi aggregati in un indice sintetico di *Specializzazione settoriale ed incidenza degli investimenti privati* costruito a partire da un'analisi fattoriale condotta sui seguenti indicatori:

- Investimenti privati complessivi in rapporto all'occupazione totale: investimenti privati previsti dal patto / occupazione complessiva delle imprese che partecipano al patto
- Occupazione aggiuntiva in rapporto all'occupazione totale: occupazione aggiuntiva realizzata con il patto / occupazione iniziale delle imprese che partecipano al patto
- Focalizzazione degli investimenti: basato sulla *standard deviation* della distribuzione degli investimenti tra le varie classi di attività, riscontrata tramite i codici Ateco delle iniziative imprenditoriali previste nel patto (tanto maggior è il valore di questo indicatore, tanto più le iniziative imprenditoriali si concentrano su un numero ristretto di settori merceologici)

²⁸ I dati sono stati forniti dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione-Servizio Programmazione Negoziata, del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le tre dimensioni sopra descritte (prestazione/partnership/progetto), ma in particolare la prima (rilevata attraverso l'*indice di attivazione*)²⁹, sono servite ad enucleare dall'universo dei 61 patti territoriali, una rosa più ristretta di patti "candidati" per la ricerca, (composta da 23 patti di "prima scelta" e da 20 di "seconda scelta") che è stata successivamente sottoposta ad una "giuria di esperti". È stato infatti organizzato un *focus group* con una serie di "testimoni qualificati" - particolarmente informati sulle vicende dei patti territoriali - con i quali sono stati discussi i criteri utilizzati per la selezione del campione. Alla riunione, tenuta presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 13 maggio 2002, oltre al comitato scientifico della ricerca, hanno partecipato 18 esperti: 4 rappresentanti delle organizzazioni degli interessi (appartenenti al comitato promotore della ricerca); 7 dirigenti e ricercatori del ministero; 1 ricercatrice del Formez; 1 rappresentante del "Coordinamento dei patti europei"; 3 ricercatori universitari; 2 rappresentanti di società di consulenza³⁰. Sulla base delle valutazioni raccolte sui singoli patti (attraverso la compilazione di un'apposita scheda) e tenendo conto delle quote del campione, è stata quindi composta la rosa definitiva dei 19 casi di studio.

La soluzione adottata di procedere esclusivamente allo studio di "patti territoriali bene avviati" si basa su un criterio specifico di comparazione, che John Stuart Mill (1968, p. 384) ha definito come *canone della concordanza*. Quest'ultimo consiste nell'analisi di casi accomunati da uno stesso fenomeno (buona prestazione iniziale-aderenza alla filosofia originaria dei patti) per individuare i fattori che li accomunano. La scelta di utilizzare unicamente questo criterio, anziché uno congiunto di *concordanza e differenza* (impiegando quindi dei "casi di controllo", cioè di "cattivo funzionamento iniziale"), si è imposta sulla base di due considerazioni principali: da un lato il numero ridotto di patti che era possibile studiare, visti i limiti di bilancio e la necessità di compiere un'approfondita ricerca empirica su ognuno dei casi selezionati; dall'altro, l'esistenza di molti vincoli da rispettare per assicurare la correttezza della comparazione, che avrebbe aumentato di molto il numero delle "unità di controllo" da utilizzare³¹.

Accanto a questi motivi, inoltre, si aggiunge anche una considerazione attinente agli elementi di conoscenza già disponibili e agli obiettivi ultimi dell'indagine. Gli studi sinora compiuti sui patti territoriali (Casavola-Utali 2002b; Cersosimo 2001; Cersosimo-Wolleb 2001; Barbera 2001; Freschi 2001; Mirabelli 2001), infatti, hanno già sufficientemente mostrato che i casi di insuccesso sono spesso legati a problemi insorti nelle loro fasi iniziali: nel processo di mobilitazione della società locale, nelle modalità di costruzione della coalizione che lo sostiene ecc. La storia dei patti, con la ricostruzione delle loro vicende iniziali, ha occupato naturalmente un posto di rilievo anche nel nostro studio. Tuttavia uno degli obiettivi principali di quest'ultimo si colloca in un momento successivo del loro "ciclo di vita", ovvero nella fase di implementazione del patto per verificarne i risultati e gli effetti sulla società locale.

²⁹ Per i patti europei l'indice di attivazione è stato sostituito da una stima dell'erogato sull'erogabile (relativo all'aprile 2001, cfr. Casavola-Utali 2002) e dalle informazioni desunte dalle relazioni presentate dai responsabili dei patti il 31 dicembre 2001. Tuttavia, tenendo conto che tutti i patti europei - quasi unanimemente - sono considerati delle esperienze positive, il giudizio degli "esperti" (su tutti e dieci i patti) è risultato in questo caso particolarmente dirimente.

³⁰ Per il ruolo svolto nell'organizzazione e nel coordinamento del *focus group*, così come per l'aiuto e la competenza dimostrata in tutte le altre fasi della ricerca, un ringraziamento particolare va al Dott. Sergio Trebeschi della Segreteria tecnica della Cabina di Regia Nazionale, del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

³¹ Il campione di controllo, infatti, avrebbe dovuto rispettare gli stessi criteri utilizzati per la scelta di quello principale (equidistribuzione per tipo e area geografica) tenendo anche conto di alcune variabili di contesto che - in partenza - non potevano essere escluse come rilevanti: ad esempio la specializzazione produttiva dell'area. Ferme restando le risorse disponibili, l'insieme di questi vincoli avrebbe determinato un eccessivo ampliamento del campione.

Linee guida e tecniche di indagine per la ricerca sul campo

La pluralità di fuochi presenti nel disegno della ricerca ha richiesto un'analisi svolta a diversi livelli:

1. sul contesto socio-economico e politico-istituzionale dell'area
2. sulle modalità di avvio e di attuazione dell'esperienza pattizia
3. sui contenuti del patto
4. sul grado di attuazione delle iniziative imprenditoriali, delle infrastrutture e degli impegni sottoscritti nei vari protocolli
5. sugli effetti - diretti e indiretti - del patto a livello economico, sociale e istituzionale

Per lo studio sono state utilizzate diverse tecniche di indagine, con la raccolta di dati sia quantitativi che qualitativi. In un primo momento, oltre alla consueta rassegna della letteratura, è stato realizzato uno *studio di sfondo* volto a ricostruire il profilo economico e il contesto socio-istituzionale di ognuno dei casi analizzati. È stata poi raccolta e analizzata tutta la documentazione disponibile sul patto (protocolli, verbali; relazioni ecc.) e sono state svolte alcune interviste iniziali, a carattere informale, con i "referenti locali" segnalati dalle organizzazioni degli interessi appartenenti al comitato promotore della ricerca (Cgil, Cisl e Uil; Confindustria).

Successivamente, sono state effettuate le *interviste ai testimoni qualificati del patto* (minimo 15 interviste per caso di studio) distinguendo tra:

- osservatori "esterni" al patto (ad es. giornalisti, docenti universitari-ricercatori coinvolti come tecnici o comunque ben informati)
- responsabili istituzionali e figure chiave del patto (distinguendo tra la fase di avvio e quella di implementazione)
- responsabili delle organizzazioni degli interessi (locali ed eventualmente provinciali e regionali)
- *policy makers* (locali ed eventualmente provinciali e regionali)
- imprenditori

Le interviste, di tipo semi-strutturato, sono state realizzate utilizzando delle "tracce" comuni per tutti i patti territoriali, distinte secondo il tipo di intervistati. Oltre ad affrontare tutte le questioni di rilievo con domande "a risposta aperta"³², le griglie di intervista contenevano alcune parti maggiormente standardizzate, che hanno consentito di raccogliere valutazioni sull'efficacia *percepita* del patto e informazioni sulle reti e la struttura di influenza tra gli attori locali³³.

Infine, in ognuno dei casi di studio sono state effettuate delle interviste collettive, realizzate con alcune delle persone già ascoltate individualmente nella prima fase. La tecnica del *focus group*, risulta particolarmente adatta per approfondire la conoscenza di fenomeni sociali complessi, quale quello affrontato nel nostro studio. Il dialogo diretto tra "testimoni

³² Ciò in modo da lasciare agli intervistati la possibilità di esprimere liberamente la propria opinione

³³ Nella sezione finale della griglia d'intervista, infatti, sono state introdotte delle scale per la rilevazione degli atteggiamenti (si veda la nota 11 nel testo) utilizzate per rilevare il giudizio degli intervistati sull'efficacia del patto nel migliorare la situazione locale con riferimento a diversi aspetti (economici, istituzionali, progettuali, sociali). Inoltre, sono state raccolte informazioni di tipo "relazionale" al fine di ricostruire la mappa dei soggetti che hanno esercitato una maggiore influenza sulle vicende del patto.

privilegiati", la discussione e il confronto delle loro opinioni, infatti, ha consentito di raccogliere ulteriori informazioni e ha chiarito l'interpretazione dei risultati emersi durante le prime fasi della ricerca.

Gli indici di performance

I tre indici di performance utilizzati nel rapporto, sono il risultato di analisi fattoriali condotte - a scopo esplorativo - su una serie di indicatori ricavati dagli studi di caso e dai dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. I primi due indici rilevano l'impatto sull'economia e sulla governance locale, mentre il terzo misura la performance complessiva. Pur ricomprendendo i primi due, quest'ultimo indice coincide solo parzialmente con essi, essendo basato su una batteria più ampia - e in parte diversa - di indicatori (i suoi valori, quindi, non coincidono con la media degli altri due).

I punteggi dell'**indice di performance economica** sono dati dalla media ponderata dei valori normalizzati degli indicatori elencati di seguito.

1) *Impatto sull'economia locale*. Per ogni singolo PTBA questo elemento è stato rilevato attraverso i dati raccolti negli studi di caso, valutato comparativamente (confrontandolo con gli altri casi analizzati) e tradotto in una scala graduata: impatto debole, medio, forte.

2) *Miglioramento della struttura economica* locale secondo le valutazioni espresse dai testimoni qualificati intervistati nel corso della ricerca. Questo dato - rilevato attraverso il cosiddetto "termometro dei sentimenti" (cfr. nota 11 nel testo) - fa riferimento alla percentuale media di intervistati che hanno rilevato un'influenza positiva del patto: a) sulla capacità innovativa delle imprese; b) sulla qualità dei prodotti; c) sulla cooperazione tra le imprese; d) sui rapporti di fiducia tra le imprese).

3) *Miglioramento nella dotazione di beni collettivi e nell'attrattività dell'area* secondo i testimoni qualificati. Anche in questo caso il dato, rilevato attraverso il "termometro dei sentimenti", fa riferimento alla percentuale media di intervistati che hanno rilevato un'influenza positiva del patto: a) sulla formazione della forza lavoro; b) sulla dotazione di servizi/infrastrutture collettive per le imprese; c) sull'attrattività dell'area per gli investimenti esterni; d) sulla dotazione di infrastrutture sociali.

4) *Percentuale di revoche e rinunce* sul totale delle iniziative private ammesse al finanziamento. Questo dato - che pure non costituisce di per sé un indicatore di "patologia" - assume un segno negativo nella costruzione dell'indice. Un numero elevato di "abbandoni" imprenditoriali, infatti, appare ridurre - almeno nell'immediato - l'incidenza del patto sull'economia locale.

I punteggi dell'**indice di performance nella governance** sono dati dalla media ponderata dei valori normalizzati degli indicatori elencati di seguito.

1) *Impatto sulle istituzioni locali e sulla progettazione territoriale basata sul partenariato*, rilevato attraverso gli studi di caso. Per ogni singolo PTBA le due dimensioni indicate sono state analizzate in maniera separata (miglioramento delle prestazioni istituzionali e della cooperazione tra gli enti locali; miglioramento della progettazione integrata e del partenariato) e sono state valutate e graduate comparativamente.

2) *Miglioramento della governance locale* secondo i testimoni qualificati intervistati. Il dato, rilevato attraverso il "termometro dei sentimenti", fa riferimento alla percentuale media di intervistati che hanno rilevato un'influenza positiva del patto: a) nei rapporti di fiducia tra le organizzazioni collettive; b) nei rapporti di fiducia tra attori privati ed enti pubblici; c) sulla condivisione di alcune idee guida per promuovere lo sviluppo dell'area; d) nei rapporti con i

sindacati; e) sullo snellimento e funzionalità delle procedure amministrative per le attività economiche; f) sulla capacità di progettazione degli enti locali e di promozione dello sviluppo locale).

3) *Snellimento delle procedure amministrative*. Questo dato, rilevato attraverso gli studi di caso, fa riferimento alla presenza o meno di iniziative volte al miglioramento dell'efficienza delle burocrazie locali e alla riduzione dei tempi per le pratiche relative alle attività economiche (sportelli unici; reti informatiche; protocolli sulla pubblica amministrazione; ecc.).

4) *Progettazione partecipata*. Questo dato, rilevato attraverso gli studi di caso, fa riferimento alla presenza e alla consistenza di progetti territoriali basati sul partenariato che discendono o risentono dell'esperienza maturata nei patti territoriali.

I punteggi dell'**indice di performance complessiva** sono dati dalla media ponderata dei valori normalizzati degli indicatori elencati di seguito.

1) *Impatto complessivo* sull'area interessata, rilevato attraverso gli studi di caso. Il dato fa riferimento alla media dei punteggi attribuiti sulle tre dimensioni indicate in precedenza: impatto sull'economia, sulle istituzioni locali, sulla progettazione e il partenariato.

2) *Miglioramento complessivo* della situazione locale secondo i testimoni qualificati. Il punteggio si basa sulla media dei valori di tutti gli indicatori elencati in precedenza con riferimento al miglioramento della struttura economica, dei beni collettivi e della governance locale.

3) *Velocità di erogazione* dei contributi pubblici attribuiti al patto. Questo dato, fornito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, misura la percentuale media annua di spesa dei finanziamenti pubblici dal momento dell'attivazione del patto.

4) *Snellimento delle procedure amministrative* (si veda sopra)

5) *Politiche per lo sviluppo*. Questo dato, rilevato attraverso gli studi di caso, fa riferimento alla presenza e alla consistenza di politiche e di progetti territoriali di sviluppo che discendono o risentono dell'esperienza maturata nei patti territoriali.

INDICATORI FINANZIARI

Tav. 1 patti Nazionali: indicatori di performance finanziaria al 30/6/02 (valori medi %)

PTBA <i>inclusi</i> nella ricerca	Capacità di spesa effettiva^{a)}	Velocità di erogazione^{b)}
Totale 15 casi	39,5	12,6
patti del Centro-Nord	29,2	10,6
patti del Sud	44,7	13,7
Sud-Prima generazione	52,9	12,4
Sud-Seconda generazione	39,3	14,5
patti territoriali <i>non inclusi</i> nella ricerca	Capacità di spesa effettiva^{a)}	Velocità di erogazione^{b)}
Totale 36 casi	28,2	9,5
patti del Centro-Nord	19,3	8,1
patti del Sud	33,8	10,4
Sud-Prima generazione	38,9	8,7
Sud-Seconda generazione	30,8	11,3
Totale patti territoriali <i>nazionali</i>	Capacità di spesa effettiva^{a)}	Velocità di erogazione^{b)}
Totale 51 casi	31,5	10,4
patti del Centro-Nord	21,9	8,7
patti del Sud	37,2	11,4
Sud-Prima generazione	43,6	10,0
Sud-Seconda generazione	33,4	12,2

Fonte:

Elaborazioni su dati dell'Ufficio II del Servizio Programmazione Negoziata del Ministero dell'Economia e delle Finanze

a) Capacità di spesa in termini di risorse disponibili (erogato/disponibilità): erogazioni ai destinatari finali. Le disponibilità sono rappresentate dalle agevolazioni concesse; sono considerate sia le iniziative imprenditoriali che gli interventi infrastrutturali.

b) Percentuale di erogazioni medie annue dal momento dell'attivazione. La data di attivazione considerata è: per i patti di prima generazione, la data media di decretazione delle singole iniziative; per i patti di seconda generazione, la data di trasmissione del patto alla Cassa Depositi e Prestiti.

Tav. 2 I PTBA Nazionali inclusi nella ricerca: indicatori di performance finanziaria al 31/12/01 e al 30/6/02 (valori %)

	data attivazione	Capacità di spesa effettiva ^{a)}		Velocità di erogazione ^{b)}	
		2001	2002	2001	2002
Area Sud Basilicata	07/09/1999	33,5	35,9	14,9	13,0
Benevento	18/12/1997	53,4	56,0	13,4	12,5
Caltanissetta	31/07/1998	43,7	50,7	12,8	12,9
Cosentino	18/06/1999	35,7	40,7	14,3	13,6
Foggia	07/12/1999	30,0	37,6	15,0	15,0
Lecce	18/12/1997	63,1	63,6	15,8	14,1
Locride	07/09/1999	42,9	44,7	19,1	16,2
Simeto Etna	12/10/1999	30,8	38,6	14,2	14,5
Teramo	03/11/1999	29,1	38,3	14,0	14,8
Vibo Valentia	27/05/1998	35,7	41,1	10,0	10,1
Valore medio patti del Sud		39,8	44,7	14,3	13,4
Canavese ^{c)}	02/02/2000	11,5	12,8	6,3	5,5
Ferrara	18/06/1999	27,4	40,9	11,0	13,6
Maremma Grossetana	21/10/1999	19,9	25,7	9,2	9,6
Rovigo	28/10/1999	33,1	44,6	15,3	16,7
Valdichiana	01/07/1999	18,7	21,8	7,7	7,5
Valore medio patti del Centro-Nord		22,1	29,2	9,9	10,6

Fonte:

Ufficio II del Servizio Programmazione Negoziata del Ministero dell'Economia e delle Finanze

a) b) si veda la nota alla tab. 3

c) Il dato riferito al *patto del Canavese*, risente dell'alto numero di rinunce ai finanziamenti da parte delle imprese private (32) e del perdurante blocco di una grossa iniziativa (oltre 6 milioni di euro di contributi), che risulta in attesa della valutazione di impatto ambientale da parte del ministero. Tutti elementi, questi, che hanno comportato un rallentamento delle erogazioni. Per quanto riguarda le rinunce ai contributi, una parte (fisiologica) di esse è dovuta ai tempi lunghi delle procedure e alla maturazione di altre fonti di finanziamento pubblico (l. 488). Nel caso specifico questi fattori - comuni anche ad altri patti - hanno comportato la rinuncia da parte di una grossa impresa che da sola pesava per oltre 3 milioni di euro sui contributi. A ciò si sono aggiunte anche cause più specifiche ed eccezionali, quali l'alluvione del Canavese e la crisi del settore metalmeccanico, che hanno reso impossibile a diverse imprese tener fede al piano di investimenti inizialmente pattuito.

Tav. 3 I patti nazionali esclusi dalla ricerca: indicatori di performance finanziaria al 31/12/01 e al 30/6/02 (valori %)

	data attivazione	Capacità di spesa effettiva ^{a)}		Velocità di erogazione ^{b)}	
		2001	2002	2001	2002
Alto Tirreno Cosentino	03/11/1999	27,9	35,0	13,4	13,6
Avellino	19/06/1999	41,4	48,2	16,5	16,1
Bari	18/06/1999	27,9	29,4	11,1	9,8
Baronia	22/10/1999	28,4	40,0	13,1	15,0
Brindisi	18/12/1997	45,7	48,8	11,4	10,9
Caserta	18/12/1997	15,8	15,8	4,0	3,5
Castellaneta Martina Franca	18/06/1999	17,9	20,2	7,2	6,7
Catanzaro	28/01/2000	30,0	35,5	15,7	14,7
Conca Barese	31/05/2000	14,6	16,2	9,3	7,8
Enna	18/12/1997	62,0	66,2	15,5	14,7
Lametino	18/06/1999	42,3	47,1	16,9	15,7
Madonie	18/12/1997	42,3	47,5	10,6	10,6
Matera	01/07/1999	24,4	26,4	10,1	9,0
Messina	08/09/1999	38,7	40,6	17,2	14,8
Miglio D'oro	13/02/1998	30,4	30,4	7,9	7,0
Nuoro	27/02/1998	31,6	33,3	8,2	7,7
Palermo	13/02/1998	21,3	22,4	5,6	5,2
Sele - Tanagro	12/10/1999	15,3	25,3	7,1	9,5
Siracusa	18/12/1997	44,7	47,1	11,2	10,5
Sistema Murgiano	15/11/1999	18,9	21,6	9,1	8,4
Sud Est Barese	10/02/2000	11,6	14,9	6,3	6,4
Taranto	18/06/1999	29,7	31,2	11,9	10,4
Valore medio patti del Sud		30,1	33,8	10,9	10,3
Alessandria	18/06/1999	31,0	41,9	12,4	14,0
Alta Langa Valle Bormida	02/02/2000	12,7	13,4	6,9	5,8
Ascoli Piceno	02/02/2000	18,8	25,5	10,3	10,9
Basso Veronese E Colognese	02/06/2000	5,1	6,7	3,4	3,3
Cuneo	07/09/1999	13,0	15,7	5,8	5,7
Frosinone	18/06/1999	12,0	12,0	4,8	4,0
Livorno	16/09/1999	7,7	10,6	3,4	3,9
Piombino Val Di Cornia	01/07/1999	15,6	17,0	6,5	5,8
Pisa	02/02/2000	11,0	15,8	6,0	6,8
Pomezia	21/11/2000	0,0	26,7	0,0	16,8
Provincia Di Massa Carrara	21/10/1999	29,2	30,7	13,5	11,5
Rieti	21/03/2000	22,3	28,6	12,7	12,7
Tigullio Fontanabuona	06/03/2000	3,4	5,7	2,0	2,5
Venezia Orientale	02/04/2000	15,9	20,0	9,5	9,2
Valore medio patti del Centro-Nord		14,1	19,3	6,9	8,1

Fonte:

Ufficio II del Servizio Programmazione Negoziata del Ministero dell'Economia e delle Finanze

a) b) si veda la nota alla tab. 3

Tav. 4 I patti europei: indicatori di performance finanziaria al 31/12/01 (valori %)

	Capacità di spesa effettiva ^{a)}		Velocità di erogazione ^{b)}
	trasferimenti ai SIL ^{c)}	trasferimenti dai SIL ^{c)} ai beneficiari finali	
PTBA inclusi nella ricerca (valori medi)	99,8	98,7	40,9
Alto Belice Corleonese	99,4	99,4	41,1
Napoli Nord-Est	100,0	97,0	40,1
Nord Barese Ofantino	100,0	99,9	41,3
patti Territoriali non inclusi nella ricerca (valori medi)	99,9	99,5	41,2
Agro Nocerino Sarnese	100,0	98,9	40,9
Calatino Sud Simeto	99,6	98,7	40,9
Catania Sud	100,0	100,0	41,4
Matese	100,0	100,0	41,4
Provincia di Oristano	100,0	100,0	41,4
Sangro Aventino ^{d)}	41,2	89,1	36,9
Appennino Centrale ^{d)}	50,0	5,6	2,3

Fonte:

Elaborazioni su dati dell'Unità Operativa del Servizio Programmazione Negoziata del Ministero dell'Economia e delle Finanze

a) Capacità di spesa in termini di risorse disponibili (erogato/disponibilità). Le risorse disponibili sono costituite dal complesso dei finanziamenti previsti dal POM e dalla "dotazione aggiuntiva" (L. 183/87).

b) Percentuale di erogazioni medie annue dal momento dell'attivazione. Il periodo di tempo considerato per il calcolo fa riferimento alla data della prima anticipazione dei finanziamenti fino al 31/12/2001 (data di chiusura del del programma).

c) Soggetti Intermediari Locali

d) I due patti sono considerati separatamente poiché non sono stati cofinanziati con risorse europee e non avevano obblighi di rendicontazione al 31 dicembre del 2001. Il patto dell'Appennino Centrale, che non ha dotazione aggiuntiva, ha iniziato le attività solo a partire dal 2000, data della sua approvazione.

BENI COLLETTIVI E INTERVENTI SUL TERRITORIO

Tavola 1 Infrastrutture e interventi pubblici realizzati nei patti territoriali

	Patto	Breve descrizione dell'infrastruttura
1	Alto Belice	Aree attrezzate per imprese
2	Alto Belice	Realizzazione discariche
3	Alto Belice	Sentieri e percorsi naturalistici
4	Alto Belice	Recupero centri storici
5	Alto Belice	Valorizzazione siti archeologici
6	Alto Belice	Strutture sportive
7	Benevento	Urbanizzazione primaria Pip
8	Benevento	Urbanizzazione primaria Pip
9	Caltanissetta	Urbanizzazione dell'area industriale di San Cataldo e la
10	Caltanissetta	Costruzione di un depuratore
11	Canavese	Realizzazione del raccordo viario tra la SS.565 e la S.P. 222 (viabilità per il Bioindustry Park)-Provincia di Torino
12	Canavese	Completamento della variante Nord-Est dell'abitato (Comuni di Montanaro e Chivasso) tra le S.P. 82 e 86 e collegamento alla S.S.26-Provincia di Torino
13	Canavese	Realizzazione della variante all'abitato (Front Canavese-S.P.13)-Provincia di Torino
14	Canavese	Sistemazione Piazza Vittorio Emanuele II-Comune di Casalborgone
15	Canavese	Costruzione struttura turistica e fieristica-Comune di Quincinetto
16	Canavese	Costruzione Centro Congressi per lo sviluppo della ceramica-Comune di Castellamonte
17	Canavese	Potenziamento ed adeguamento condotte idriche-Comune di Ivrea
18	Canavese	Potenziamento disponibilità idrica delle aree industriali, artigianali e commerciali-Comune di Bollengo
19	Ferrara	Tangenziale Est di Ferrara
20	Ferrara	Ponte Quagliotto Codigoro
21	Ferrara	Porto Turistico di Goro
22	Foggia	Viabilità, pubblica illuminazione, smaltimento acque meteoriche
23	Lecce	Sistemazione, adeguamento e rettifica della SP 68 Casarano-Taviano
24	Lecce	Tangenziale ovest di Maglie
25	Lecce	Progetto di viabilità, fognatura e acquedotto dell'agglomerato industriale di Tricase-Specchia-Miggiano
26	Lecce	Completamento area P.I.P. di Casarano
27	Lecce	Impianto di smaltimento di rifiuti industriali
28	Maremma Grossetana	Realizzazione struttura congressuale e servizi tecnologici
29	Maremma Grossetana	Realizzazione primo stralcio area espositiva
30	Maremma Grossetana	Realizzazione area fieristica

31	Maremma Grossetana	Realizzazione di un sistema di teleriscaldamento geotermico
32	Maremma Grossetana	Completamento e restauro ala sud del complesso monumentale di San Pietro all'Orto
33	Maremma Grossetana	Restauro conservativo dei resti della basilica di San Bruzio
34	Maremma Grossetana	Ristrutturazione della rocca di Montemassi.
35	Maremma Grossetana	Realizzazione itinerari per il turismo equestre
36	Maremma Grossetana	Realizzazione Centri di informazione turistica
37	Maremma Grossetana	Realizzazione Parco Tematico della Civiltà Etrusca.
38	Maremma Grossetana	Realizzazione Parco del Fiume Ombrone
39	Maremma Grossetana	Realizzazione Rete Riserve naturali.
40	Maremma Grossetana	Riqualficazione del sistema dei parchi pubblici del comune di Santa Fiora
41	Maremma Grossetana	Riqualficazione della torre della Rocca Aldobrandesca.
42	Maremma Grossetana	Recupero Rocca degli Alberti.
43	Maremma Grossetana	Realizzazione Centro visite e centro direzionale per il parco.
44	Maremma Grossetana	Realizzazione Polo di Eccellenza del Cavallo Italiano.
45	Maremma Grossetana	Sistemazione area e realizzazione impianti sportivi.
46	Maremma Grossetana	Realizzazione centro di ricettività alberghiera "I Casali".
47	Maremma Grossetana	Recupero architettonico e funzionale edifici area ex-Ilva
48	Maremma Grossetana	Realizzazione interventi per il miglioramento dell'offerta.
49	Napoli nord-est	bonifica delle aree, rifacimento del manto stradale rimozione e trasporto rifiuti
50	Napoli nord-est	opere edili per l'urbanizzazione dell'area, creazione di una rete fognaria e stradale
51	Napoli nord-est	creazione infrastrutture 1° lotto PIP località Marchesa
52	Napoli nord-est	creazione infrastrutture 1° stralcio area industriale
53	Napoli nord-est	acquisizione e ristrutturazione ex biscottificio Colussi
54	Nord Barese Ofantino	Azione Pilota per l'integrazione territoriale
55	Nord Barese Ofantino	Realizzazione della viabilità, parcheggi, verde, dell'area PIP
56	Nord Barese Ofantino	Illuminiamo la Puglia Imperiale
57	Nord Barese Ofantino	Restauro della torre dell'orologio
58	Nord Barese Ofantino	Restauro conservativo di Porta Marina
59	Nord Barese Ofantino	Restauro della Cantina della Disfida
60	Nord Barese Ofantino	Recupero, conservazione e valorizzazione del Castello
61	Nord Barese Ofantino	Sistemazione dell'area del Dolmen "La chianca dei paladini"
62	Nord Barese Ofantino	Recupero e ristrutturazione delle sede della biblioteca Comunale
63	Nord Barese Ofantino	Recupero e valorizzazione del Pronao del vecchio cimitero
64	Nord Barese Ofantino	Completamento Torre delle Saline
65	Nord Barese Ofantino	Torre Civica detta Orologio
66	Nord Barese Ofantino	Illuminazione artistica Centro Storico
67	Nord Barese Ofantino	Restauro Torre dell'Orologio
68	Nord Barese Ofantino	Restauro Palazzo Beltrani
69	Nord Barese Ofantino	Parco archeologico della Madonna di Loreto
70	Nord Barese Ofantino	Recupero area costiera Belvedere - Ariscianne
71	Nord Barese Ofantino	Studio di rilevazione del patrimonio ambientale
72	Nord Barese Ofantino	Recupero e riqualficazione della costa
73	Nord Barese Ofantino	Riqualficazione ambientale della Lama grotta S.Michele

74	Nord Barese Ofantino	Riqualificazione ambientale zona Lama Matitani
75	Nord Barese Ofantino	Riqualificazione ambientale e fruizione della Zona umida
76	Rovigo	Raccordo ferroviario Area Industriale Attrezzata
77	Rovigo	Costruzione rotatoria incrocio SS 482 e strada comunale Via Frati - Castelmasa
78	Rovigo	Ammodernamento SP 70 e collegamento nuovo svincolo A13 e Traspolesana
79	Rovigo	Interporto - collegamento rete viaria Verona e Ferrara con aree prospicienti
80	Rovigo	Costruzione ponte di barche sul Po di Maestra
81	Rovigo	Tangenziale Ovest Comune di Rovigo
82	Rovigo	Approvvigionamento idrico ad uso industriale
83	Sangro Aventino	Realizzaz.ne di infrastrutture nell'area P.I.P. in C.da "La Selva"
84	Sangro Aventino	Opere urbanizz.ne primaria a supporto del centro servizi intermodali. Raccordo ferroviario
85	Sangro Aventino	Collegamento con la S.P. Casoli- Fossacesia
86	Sangro Aventino	Urbanizz.ne primaria Atesa (Dietro Sevel)
87	Sangro Aventino	Svincolo tra SS. 652 e agglomerato ind.le di Lanciano Valle
88	Sangro Aventino	Sistemazione strada Le Macchie (Fara San Martino)
89	Sangro Aventino	Lavori di realizz.ne delle opere di urbanizz.ne primaria nell'agglomerato industriale di Atesa - 2° stralcio
90	Sangro Aventino	Realizzazione di infrastrutture a servizio di un'area per insediamenti produttivi
91	Sangro Aventino	Infrastrutture zona insediamenti produttivi
92	Sangro Aventino	Museo del Paesaggio
93	Sangro Aventino	Museo del Gesso
94	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
95	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
96	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
97	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
98	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
99	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
100	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
101	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
102	Sangro Aventino	Creazione e/o miglioramento di aree/oasi tematiche per la facilitazione della fruizione turistica
103	Sangro Aventino	Incentivazione delle attività di tutela, manutenzione e salvaguardia ambientale
104	Sangro Aventino	Incentivazione delle attività di tutela, manutenzione e salvaguardia ambientale

105	Sangro Aventino	Incentivazione delle attività di tutela, manutenzione e salvaguardia ambientale
106	Teramo	Rettifica della Strada Provinciale 31/D Bonifica Fino
107	Teramo	Strada Provinciale 23/A dello Stampellone. Ampliamento plano-altimetrico del sottopasso A14, per l'adeguamento al transito di automezzi pesanti.
108	Teramo	Strada Provinciale 40 di Colledara e Strada Provinciale 37/C di Corrazzano. Variante ed adeguamento del tracciato esistente
109	Teramo	Strada provinciale 1 del Tronto e 1/C per S. Egidio. Ampliamento della sede centrale
110	Teramo	Strada Provinciale 25/A del Cordesco. Ampliamento della sede stradale
111	Valdichiana	miglioramento strada Corbara
112	Valdichiana	sala per mostre e convegni
113	Valdichiana	acquisto urban.ne zona ind.le
114	Valdichiana	urbanizzazione zona ind.le
115	Valdichiana	urbanizzazione zona ind.le
116	Valdichiana	lottizz.ne aree insediamenti produttori
117	Valdichiana	area industriale-artigianale
118	Valdichiana	centro polifunzionale imprese
119	Valdichiana	Ampl. zona ind.le La Ruota
120	Valdichiana	metanizzazione Val di Paglia
121	Valdichiana	potenz. impianto acque reflue
122	Valdichiana	polo energetico
123	Valdichiana	acquario
124	Valdichiana	pista ciclabile
125	Valdichiana	museo del vetro
126	Valdichiana	parco didattico-scientifico
127	Valdichiana	sponde del Trasimeno
128	Valdichiana	centro accoglienza turistica
129	Valdichiana	ostello della gioventù
130	Valdichiana	centro civico-turistico
131	Valdichiana	ostello della gioventù
132	Valdichiana	parco termale
133	Valdichiana	pista ciclabile in Abbadia S.S.
134	Valdichiana	Parco urbano del Paglia
135	Valdichiana	rete civica città diffuse
136	Valdichiana	opere di urbanizzazione
137	Valdichiana	ristruttur. Teatro Comunale
138	Valdichiana	compl. parcheggio e area sosta
139	Valdichiana	centro informazioni
140	Valdichiana	centro servizi
141	Vibo Valentia	Costruzione tangenziale
142	Vibo Valentia	Recupero e valorizzazione archeologia industriale
143	Vibo Valentia	Percorsi silvo-pastorali

Opere finanziate con risorse extra-patto

1	Simeto Etna	SP137 (collegamento tra l'area ASI Tre Fontane e la SS 575 Catania-Enna)
2	Simeto Etna	SP56 II (collegamento tra l'area ASI Piano Tavola, Comune di Belpasso e la zona Artigianale di Camporotondo e il Comune di Paternò)
3	Simeto Etna	SP102/I (collegamento tra l'area ASI Tre Fontane e la A19 Palermo Catania, la SS192 e la SP 24 strada di collegamento con l'area ASI)
4	Simeto Etna	SP15 (collegamento tra l'area ASI Tre Fontane e la SS121 all'altezza della SP229 attraversante la zona ASI di Piano Tavola)
5	Simeto Etna	SP138 (collegamento tra l'area ASI Tre Fontane e il Comune di Paternò)
6	Simeto Etna	SP24 (collegamento tra l'area ASI Tre Fontane e tramite la SP15 anche dell'area ASI di Piano Tavola con la A19 Palermo Catania, la SS192)
7	Simeto Etna	SP228 (collegamento tra l'area ASI Tre Fontane e la Provincia di Enna)
8	Simeto Etna	Ostello della Gioventù a Trecastagni
9	Simeto Etna	Impianto sportivo polifunzionale (Adrano-Biancavilla)
10	Simeto Etna	Opere urbanizzazione area ASI Tre Fontane. Realizzazione rete idrica potabile ed industriale
11	Simeto Etna	Opere Urbanizzazione Area ASI Tre Fontane. Opere di viabilità interna – Bretella B
12	Simeto Etna	Opere Urbanizzazione Area ASI Tre Fontane. Opere di viabilità interna – Bretella C
13	Simeto Etna	Opere Urbanizzazione Area ASI Tre Fontane. Realizzazione illuminazione pubblica
14	Simeto Etna	SP4 II (collegamento tra l'area ASI Piano Tavola, Comune di Belpasso e la zona Artigianale di Nicolosi)
15	Simeto Etna	SP4 II (collegamento tra Motta S.Anastasia, zona Industriale di Motta S.Anastasia e a19 Catania-Palermo)
16	Simeto Etna	SP44 (manutenzione strada di collegamento Biancavilla-Vigne Etna-Schettino)
17	Simeto Etna	SP92 (manutenzione strada di collegamento Nicolosi-Etna)

Tavola 2

Programmi sulla formazione e sul mercato del lavoro attuati nell'ambito dei patti territoriali	Politiche e progetti territoriali integrati che discendono o risentono dell'esperienza maturata nei patti territoriali	Snellimento delle procedure amministrative per le attività economiche e politiche per la sicurezza	Nuovi impianti (% su iniziative imprenditoriali finanziate)
Alto Belice Corleonese	Prusst; Patto agricolo; Belice ambiente; Pit; Piano energetico ambientale del territorio del Patto; "Consorzio Sviluppo e Legalità",	Protocollo sulle semplificazioni procedurali delle Pubbliche Amministrazioni; Protocollo sulla sicurezza; Sportello Unico	n.d.
Area sud Basilicata			59,10%
Benevento	Piano per l'assetto territoriale; Prusst; tre nuovi patti territoriali nell'area del Sannio; costituzione di un Bic	Sportello unico	76,90%
Caltanissetta	Costituzione dell'associazione di Comuni denominata Terre di Collina; Costituzione di una nuova area attrezzata per insediamenti produttivi; PIT	Snellimento delle procedure, per creare percorsi privilegiati per i progetti del patto, da parte dei Comuni, dell'ASI, eda enti come il Genio civile, la Sovrintendenza, i Vigili del Fuoco. La Conferenza dei servizi permanente ha funzionato come sportello unico. Tutte le autorizzazioni e certificazioni necessarie sono state rilasciate in tempi brevissimi. Accordi e interventi specifici nel settore della sicurezza.	51,40%

	Programmi sulla formazione e sul mercato del lavoro attuati nell'ambito dei patti territoriali	Progettazione territoriale integrata che discende o risente dell'esperienza maturata nei patti territoriali	Snellimento delle procedure amministrative per le attività economiche e politiche per la sicurezza	Nuovi impianti (% su iniziative imprenditoria li finanziate)
Canavese	protocollo per la formazione	Agenda XXI della Provincia di Torino; Programma provinciale di interventi ambientali (13 progetti); "Pays- sage" - DOCUP 2000- 2006- 9 interventi; cooperazione stabile fra centri socio- assistenziali del territorio; Patto Verde; progetto Equal	Sportelli Unici Associati	36,10%
Cosentino		PIT, Patto agricolo		81,70%
Ferrara		Agenzia di sviluppo, Piano Territoriale di Coordinamento, Piano provinciale di sviluppo; Patto agricolo; Piano di azione locale per l'occupazione	Protocollo sulle semplificazioni procedurali delle Pubbliche Amministrazioni; Sportello Unico	28,60%
Foggia		Patto territoriale per la Pesca e l'economia ittica; Patto Territoriale di Ascoli Satriano, Candela, Sant'Agata di Puglia		68,20%
Lecce		Piano Territoriale di coordinamento, Patto per l'agricoltura e il turismo rurale; Patto locale per la sicurezza; Contratto di Programma per il turismo, Protocollo d'intesa Nord Sud		53,60%

	Programmi sulla formazione e sul mercato del lavoro attuati nell'ambito dei patti territoriali	Progettazione territoriale integrata che discende o risente dell'esperienza maturata nei patti territoriali	Snellimento delle procedure amministrative per le attività economiche e politiche per la sicurezza	Nuovi impianti (% su iniziative imprenditoriali finanziate)
Locride		<p>Patto per l'ambiente, Patto per il turismo; Consorzio del Turismo e Consorzio dell'arredamento-artigianato; sistema bibliotecario territoriale jonico; accordo di programma fra comuni e Asl per l'erogazione dei servizi sociali consorziati, consorzio per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; progetto Eolo.</p>	<p>Sportello unico e rete telematica</p>	39,40%
Maremma grossetana	<p>Protocollo sul lavoro</p>	<p>PTC, Piano triennale turistico, Piani locali di sviluppo sostenibile, Patto verde , Contratto di programma dell'agro-alimentare .</p>	<p>Protocollo sulle semplificazioni procedurali delle Pubbliche Amministrazioni;</p>	58,30%
Napoli Nord-est	<p>Protocollo sull'“attivazione dei servizi all'occupazione e degli interventi per la creazione d'impresa” ; protocollo sulle "Relazioni industriali" ; protocollo sull'“Accompagnamento all'emersione del lavoro nero”</p>	<p>DPSE, PCTP Provincia di Napoli, PI Città del fare - Regione Campania (politiche ambientali e del territorio, politiche di sviluppo, politiche sociali ed Innovazione e decentramento amministrativo). Costituzione dell'Agenzia (forma associata ex 267/2000)</p>	<p>Snellimento delle procedure per l'attuazione del patto territoriale da parte della provincia di Napoli; interventi in materia di ordine e sicurezza.</p>	43,10%

	Programmi sulla formazione e sul mercato del lavoro attuati nell'ambito dei patti territoriali	Progettazione territoriale integrata che discende o risente dell'esperienza maturata nei patti territoriali	Snellimento delle procedure amministrative per le attività economiche e politiche per la sicurezza	Nuovi impianti (% su iniziative imprenditoriali finanziate)
Nord-Barese-Ofantino	Protocollo sul lavoro	Piano sulle linee guida per lo sviluppo del territorio 2000-2006; patto territoriale per l'agricoltura e la pesca; Progetto Prusst; PIT	Protocollo sulle semplificazioni procedurali delle Pubbliche Amministrazioni; Sportelli Territoriali per l'accesso al credito	28,30%
Rovigo	Reddito Minimo di Inserimento	Patto Agricolo, Urban, Prusst, Progetti Funzione Pubblica, Portale Provinciale, Obiettivo 2	Progetti sul funzionamento degli enti pubblici; Sportello unico; E-government: portale informativo provinciale	51,30%
Sangro-Aventino	Impegni del sistema creditizio, mercato del lavoro e rapporto tra gli attori delle filiere,	Pit; Por Ob.3; Programma Regionale di Sviluppo rurale; rete telematica e Sit; Leader e Interreg III	Protocollo sulle semplificazioni procedurali delle Pubbliche Amministrazioni; rete informatica e telematica di collegamento tra gli enti aderenti al Patto; sportello unico	52,60%
Simeto Etna	Realizzazione di corsi di formazione (PASS 2); Protocollo sulle risorse umane	Patto agricolo, PRUSST		59,40%
Teramo	Protocollo sul lavoro	PIT ; agenzia locale di Marketing Territoriale	Sportello Unico	21,90%
Valdichiana	Progetti di formazione (Vato donne)	Patto Verde, Piano Generale di Sviluppo; Patto regionale per lo sviluppo e l'occupazione	Sportelli unici	58,30%
Vibo Valentia	Protocollo sul lavoro	Patto agricolo, patto turistico	Sportello unico	60,90%

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Buchanan J.M. 1965
An Economic Theory of Clubs, in "Economica", n. 1
- Burt R.S. 1987
Social Contagion and Innovation: Cohesion versus Structural Equivalence, in "American Journal of Sociology", n. 6, pp. 1287-1335.
- Barbera F. 2001
Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti territoriali, in "Stato e Mercato", n. 3, pp. 413-449.
- Casavola P. e Utili F. 2002a
Promozione di partnership locali per incoraggiare lo sviluppo locale: un'analisi dei Patti territoriali in Italia, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, paper policopiato.
- Casavola P. e Utili F. 2002b
Indicatori significativi per l'analisi dei Patti territoriali, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, paper policopiato.
- Cersosimo D. 2000
I Patti territoriali, in D. Cersosimo e C. Donzelli, *Mezzo Giorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Roma, Donzelli, pp. 209-250.
- Cersosimo D. (a cura di) 2000
Istituzioni capitale sociale e sviluppo locale, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Cersosimo D. e Wolleb G. 2001
Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali, in "Stato e Mercato", n. 3, pp. 369-412.
- Coleman J. S. 1990
Foundations of Social Theory, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Cornes R. e Sandler T. 1986
The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, Cambridge, Cambridge University Press
- Freschi A.C. 2001
Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti in Toscana, in "Stato e Mercato", n. 3, pp. 451-486.
- Heclo H. e Wildavsky A. 1974
The Private Government of Public Money, London, MacMillan.

- Iter-Sviluppo Italia 2000
Caratteristiche e potenzialità dei Patti territoriali, rapporto policopiato.
- Marsh D. e Rhodes R.A.W. 1992
Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology, in Id. (a cura di), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, p. 249-268;
- Mill J.S. 1968
Sistema di logica, Roma, Ubaldini.
- Mirabelli M. 2001
L'istituzionalismo amorale. L'esperienza dei Patti territoriali in una regione del Mezzogiorno, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Moscovici S. 1976
Psicologia delle minoranze attive, Boringhieri, Torino.
- Moscovici S. 1989
Il fenomeno delle rappresentazioni sociali, in R.M. Farr e S. Moscovici (a cura di), *Rappresentazioni sociali*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-94.
- Moscovici S. e Doise W. 1992
Dissensi e consensi. Una teoria generale delle decisioni collettive, Bologna, Il Mulino.
- Mutti A. 1998a
Fiducia, in Id., *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino, pp. 37-60
- Mutti A. 1998b
I diffusori della fiducia, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 4, pp. 533-549
- Olson M. 1983
La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi, Milano, Feltrinelli.
- Palmonari A. 1988
Processi simbolici e dinamiche sociali, Bologna, Il Mulino.
- Regonini G. 1989
Lo studio delle politiche pubbliche, in A. Panebianco, *L'analisi della politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 491-516;
- Sabel C.F. 1994
Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development, in N.J.Smelser, R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, pp. 137-165.

ALLEGATO 1

I PATTI TERRITORIALI: STATO DI ATTUAZIONE ED EFFICACIA

A cura del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.
Nota presentata al CIPE del 14 marzo 2003.

1. *Premessa*

Il Patto territoriale è uno strumento per lo sviluppo locale avviato operativamente in Italia nel 1998, che integra *interventi di incentivazione* al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e *interventi di contesto* (infrastrutture materiali e immateriali) per rimuovere strutturalmente tali svantaggi. All'interno del patto, il sistema di incentivi finanziari si qualifica per la natura concertativa e contrattuale, tramite cui le parti pubbliche e private concordano le loro decisioni.

Sulla base del confronto che ha accompagnato il disegno dello strumento e la sua attivazione e delle esperienze maturate durante circa cinque anni di attuazione, *due sono i principali obiettivi del patto territoriale*: 1) promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnino e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale; 2) favorire attraverso tali progetti e attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti. Il patto territoriale si propone così di mettere in moto in un territorio un meccanismo di sviluppo autopropulsivo che dovrebbe tradursi in maggiore crescita e maggiore attrattività per gli investimenti privati.

I tempi di attivazione di un patto, la rapidità di spesa dei fondi pubblici a essa assegnati, la percentuale di iniziative private programmate effettivamente avviate, la percentuale di iniziative concluse e di occupazione programmata effettivamente realizzata: tutti questi parametri misurano le *condizioni minime* di successo di un patto territoriale. Solo se tali condizioni di efficacia finanziaria sono soddisfatte è possibile che i soggetti privati e pubblici che partecipano al patto abbiano la fiducia e la convinzione per realizzare la cooperazione progettuale necessaria perché il patto raggiunga il suo obiettivo. Ma tali condizioni non sono al tempo stesso sufficienti perché un Patto territoriale raggiunga gli obiettivi prima indicati di miglioramento del contesto locale: *il conseguimento o meno di tali obiettivi va autonomamente verificato per giudicare del successo dei patti*.

Sulla base di queste considerazioni, l'analisi dei patti territoriali, i cui risultati sono riassunti in queste pagine, riguarda due separati profili: *l'efficienza finanziaria*; *l'efficacia*. Il primo aspetto viene esaminato sulla base di alcuni degli indicatori prima richiamati. Per il secondo aspetto, vengono riassunti i principali risultati di una ricerca commissionata per questo scopo dai Ministeri dell'Economia e delle Attività produttive, d'intesa con le principali parti economiche e sociali coinvolte nell'esperienza dei patti. Per un esame più approfondito si rinvia alle note allegate.

2. *L'universo dei patti territoriali: quanti, da quando e dove*

L'esperienza dei patti territoriali, avviata a partire dal 1997, ha portato all'approvazione, in complesso, di 220 patti territoriali "nazionali" e 10 europei.

I patti sono stati approvati e finanziati in blocchi successivi, ciascuno dei quali differente dai precedenti per regole di approvazione e gestione, in qualche caso per contenuto degli interventi ammissibili. Un quadro sintetico è presentato nella tavola 1.

Tavola 1. I patti per anno di attivazione e finanziamento previsto

Blocchi	Anno di attivazione ¹	Numero	Finanziamento previsto (in milioni)
I. Patti nazionali			
• <i>1° generazione</i>	1997	12	371
• <i>2° generazione</i>	1999	39	1.278
• <i>Bando 10 ott. 99</i>	2001	28	1.003
• <i>Istruttoria conclusa 31 dic. 99</i>	2001	7	165
• <i>Agricoli</i>	2001	91	1.386
• <i>Calamità naturali²</i>	2001	32	902
• <i>Istruttoria conclusa 28 febbraio 01³</i>	non attivati	11	440
Totale		220	5.545
II. Patti Europei			
	1998	10	381
Totale		230	5.926

Fonte: Ministero Attività Produttive, Ministero Economia e Finanze

Note:

- (1) Per anno di attivazione si intende l'anno di trasmissione alla Cassa Depositi e Prestiti dell'autorizzazione a erogare i fondi (per i patti di prima generazione la media dell'inizio dell'erogazione alle singole iniziative)
- (2) Patti localizzati in territori colpiti da calamità naturali o a rischio idrogeologico
- (3) Patti per i quali le risorse a copertura delle iniziative imprenditoriali sono state individuate con la L. finanziaria per il 2003

Molto elevate sono le quote di popolazione e territorio interessate dai patti, quasi il 30 per cento al centro nord e l'80 per cento al Sud, come evidenziato dalla successiva tavola 2 che fornisce anche la distribuzione regionale dei dati.

Tavola 2. La copertura demografica e territoriale dei patti, per regione

REGIONE	Popolazione			Superficie (kmq)		
	Popolazione dei Comuni interessati da Patti (A)	Popolazione totale (B)	A/B %	Popolazione dei Comuni interessati da Patti (C)	Superficie totale (D)	C/D %
Piemonte	839.712	4.289.731	19,57	6.842	24.816	27,57
Valle d'Aosta		120.589	0,00		3.224	0,00
Lombardia	400.145	7.820.164	5,12	460	23.099	1,99
Trentino-Alto Adige	1.457	943.123	0,15	9	13.435	0,07
Veneto	1.311.530	4.540.853	28,88	7.155	18.097	39,54
Friuli-Venezia Giulia	56.819	1.188.594	4,78	400	7.743	5,17
Liguria	1.342.884	1.621.016	82,84	3.851	5.304	72,61
Emilia-Romagna	477.665	4.008.663	11,92	6.902	21.960	31,43
Toscana	1.803.372	3.547.604	50,83	15.940	22.850	69,76
Umbria	651.873	840.482	77,56	5.836	8.410	69,39
Marche	871.321	1.469.195	59,31	7.355	9.567	76,88
Lazio	1.181.126	2.646.334	44,63	5.059	17.030	29,71
Totale Centro-Nord	8.937.904	33.036.348	27,05	59.809	175.535	34,07
Abruzzo	690.004	1.281.283	53,85	6.617	10.651	62,13
Molise	230.606	327.177	70,48	3.091	4.366	70,80
Campania	3.167.927	4.781.775	66,25	11.322	13.320	85,00
Puglia	3.971.833	4.086.608	97,19	18.873	19.235	98,12
Basilicata	555.334	604.807	91,82	8.709	9.926	87,74
Calabria	1.269.348	2.043.288	62,12	9.220	14.870	62,00
Sicilia	4.836.070	5.076.700	95,26	24.890	25.516	97,55
Sardegna	1.188.585	1.648.044	72,12	13.964	23.892	58,45
Totale Mezzogiorno	15.909.707	19.849.682	80,15	96.686	121.776	79,40
Totale Italia	24.847.611	52.886.030	46,98	156.495	297.311	52,64

Nella tavola allegata si riporta la distribuzione per regione dei patti territoriali approvati. I dati evidenziano un orientamento al Mezzogiorno nella misura di oltre l'80 per cento in termini di agevolazioni. Per alcune categorie di patti la destinazione al Sud è stata esclusiva, in altri casi, soprattutto per i patti di seconda generazione e per i patti per i territori colpiti da calamità naturali, la presenza del Centro-Nord è stata rilevante.

3. *Efficienza finanziaria*

I dati disponibili sull'efficienza finanziaria dello strumento riguardano: a) le percentuali di attivazione (iniziative industriali per cui hanno avuto inizio le erogazioni), b) le percentuali di erogazione, c) la velocità di spesa. Non risultano al momento disponibili elementi sull'occupazione realizzata in relazione a quella programmata o sulle iniziative concluse.

Le indicazioni sull'attivazione (al 30 giugno 2002), evidenziano una forte varianza fra i patti, con situazioni di notevole avanzamento ovvero il permanere di gravi ritardi, anche per patti con elevata anzianità. Appare mediamente assai positiva la situazione dei patti europei e, rispetto alla data di attivazione, la situazione dei patti del bando 10 ottobre 1999.

Tavola 3. I patti in base alla quota di iniziative imprenditoriali attivate (al 30.6.02)

Blocchi	Quota di iniziative attivate			Patti senza iniziative attivate	Totale
	inferiore a 1/3	fra 1/3 e 2/3	oltre 2/3		
I. Patti nazionali					
• 1° generazione	2	5	5	0	12
• 2° generazione	5	20	14	0	39
• Bando 10 ott. 99	9	7	10	2	28
• Istruttoria conclusa 31 dic. 99	4	0	0	3	7
• Agricoli	34	9	4	44	91
• Calamità naturali ¹	9	0	0	23	32
• Istruttoria conclusa 28 feb. 01	0	0	0	11	11
Totale	63	41	33	83	220
II. Patti europei	1	1	8	0	10
Totale Patti	64	42	41	83	230

Nota:

(1) Patti localizzati in territori colpiti da calamità naturali o a rischio idrogeologico

Un'ulteriore informazione sullo stato di attuazione dei patti è fornita dal dato sulle percentuali complessive di erogazione sul totale delle risorse decretate.

I dati di erogazione (che si riferiscono al complesso delle iniziative) risultano coerenti con quelli di attivazione. Assai elevato permane, salvo che per i patti europei, il numero dei patti privi di erogazioni o con erogazioni inferiori, anche dopo tre anni di

attivazione, al 30 per cento del totale. Oltre i 2/3 di erogazione si trovano soltanto 8 patti europei cofinanziati e, prossimo a tale valore, 1 patto di prima generazione.

Al fine di consentire un confronto di efficienza finanziaria fra patti di diversa anzianità depurando il dato dall'effetto tempo, è stata infine calcolata la velocità di erogazione, intesa come rapporto fra quota risorse erogate e tempo decorso dall'attivazione. Il risultato fornisce la percentuale media annua di erogazione dei patti (il suo inverso indica il numero di anni in cui si concluderebbe l'intervento nell'ipotesi di invarianza della velocità). Nella tavola 5 i patti sono distribuiti per blocchi e fasce di velocità di erogazione.

Tavola 4: I patti in base alla quota di risorse erogate (al 30.6.02)

Blocchi	Quota di erogazioni ...			Patti senza erogazioni	Totale
	inferiore a 1/3	fra 1/3 e 2/3	oltre 2/3		
I. Patti Nazionali					
• 1° generazione	4	8	0	0	12
• 2° generazione	24	15	0	0	39
• Bando 10 ott. 99	23	3	0	2	28
• Istruttoria conclusa 31 dic. 99	4	0	0	3	7
• Agricoli	44	3	0	44	91
• Calamità naturali	13	0	0	19	32
• Istruttoria conclusa 28 feb. 01 ²	0	0	0	11	11
Totale	112	30	1	79	220
II. Patti europei	1	1	8	0	10
Totale	113	30	8	79	230

Note:

- (1) Interventi infrastrutturali non finanziati
- (2) Risorse per interventi imprenditoriali individuate con l. fin. 2003

Tavola 5. I patti secondo la velocità di erogazione

Blocchi	Velocità di erogazione media annua			Totale
	inferiore al 10% ¹	fra il 10 e il 30%	oltre il 30%	
I. Patti Nazionali				
<i>1° generazione</i>	4	8	0	12
<i>2° generazione</i>	19	20	0	39
<i>Bando 10 ott. 99</i>	5	20	3	28
<i>Istruttoria conclusa 31 dic. 99</i>	4	3	0	7
<i>Agricoli</i>	59	20	12	91
<i>Calamità naturali</i>	28	3	1	32
<i>Istruttoria conclusa 28 feb. 01²</i>	11	0	0	11
Totale	130	74	16	220
II. Patti europei	2	0	8	10
Totale	132	51	47	230

Note:

- (1) Sono inclusi i patti per cui non sono ancora cominciate le erogazioni
- (2) Le risorse per gli interventi imprenditoriali sono state individuate con l. fin. 2003

Nella lettura della tavola (e soprattutto della successiva tav. 6) va tenuto presente che i dati relativi ai patti più recenti (inferiori all'anno) hanno minore significatività. Nei primi mesi di operatività del patto, l'effetto delle prime erogazioni, rapportato a un periodo di attività molto breve, può determinare valori particolarmente elevati (anche a tre cifre) nella velocità media. Tale distorsione viene progressivamente riassorbita e il dato di velocità tende a stabilizzarsi e a diventare più affidabile con il crescere del periodo osservato.

Le velocità di erogazione evidenziano un addensamento nella classe 10-30 per cento. I dati di velocità di spesa per singolo patto confermano le forti differenze esistenti, anche fra patti della stessa generazione cui si accennava nelle premesse. Per 8 patti europei, 3 patti del bando 10 ottobre 1999 la velocità è superiore al 30 per cento, a indicare una tendenza a concludere in non oltre un triennio dall'attivazione l'erogazione degli incentivi alle iniziative imprenditoriali.

La tavola 6 riporta, infine, per le varie categorie di patti, le velocità di spesa dei tre patti più veloci e dei tre più lenti e l'evoluzione del dato fra la fine del 2001 e il primo semestre 2002.

Tavola 6. Le velocità medie annue di erogazione al 31.12.01 e al 30.6.02: i 3 patti più veloci e i 3 più lenti di ogni gruppo:

	I 3 più veloci			I 3 più lenti		
	I	II	III	terzultimo	penultimo	ultimo
I. Patti Nazionali						
<i>1° generazione</i>						
<i>Al 31.12.01</i>	15,8	15,5	13,4	7,9	5,6	3,9
<i>Al 30.6.02</i>	14,7	14,1	12,9	6,9	5,2	3,5
<i>2° generazione</i>						
<i>Al 31.12.01</i>	19,1	17,2	16,9	3,4	2,0	0,0
<i>Al 30.6.02</i>	16,8	16,7	16,3	3,9	3,3	2,5
<i>Bando 10 ott. 99</i>						
<i>Al 31.12.01</i>	118,8	57,9	45,7	0,0	0,0	0,0
<i>Al 30.6.02</i>	48,7	43,0	30,3	5,7	0,0	0,0
<i>Istruttoria conclusa al 31 dic. 99</i>						
<i>Al 31.12.01</i>	26,8	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Al 30.6.02</i>	13,7	11,7	11,4	0,0	0,0	0,0
<i>Agricoli</i>						
<i>Al 31.12.01</i>	369,8	100,0	50,7	0,0	0,0	0,0
<i>Al 30.6.02</i>	97,4	62,7	60,1	0,0	0,0	0,0
<i>Calamità naturali</i>						
<i>Al 31.12.01</i>	56,7	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Al 30.6.02</i>	163,1	29,0	20,4	0,0	0,0	0,0
<i>Istruttoria conclusa 28 feb. 01¹</i>						
	-	-	-	-	-	-
II. Patti europei						
<i>Al 31.12.01 (2)</i>	33,2	33,2	33,2	32,2	12,2	2,8

Note:

- (1) Non ancora attivati
- (2) Per i patti cofinanziati, la velocità è calcolata sull'intero triennio di operatività dei patti; considerando che per tali patti le risorse sono state messe a disposizione soltanto dopo alcuni mesi dall'inizio del triennio, le velocità effettive risulterebbero superiori al 40%

I dati di tavola 6 evidenziano come, per i patti nazionali maturi, con l'eccezione dei patti "10 ottobre", le velocità medie di erogazione tendano a rimanere al di sotto del 20 per cento annuo. I patti agricoli, che pure mostrano un rilevante dinamismo, e i patti "calamità naturali" risentono ancora della brevità del tempo dall'attivazione e pertanto presentano, come detto, dati ancora in via di assestamento.

I patti europei evidenziano una netta differenza fra gli 8 patti cofinanziati, con velocità superiori al 30 per cento, e i due patti a esclusivo finanziamento nazionale che mostrano velocità non diverse da quelle dei patti nazionali.

L'insieme dei risultati qui riassunti risente del fatto che essi si riferiscono a metà 2002 quando era assai forte l'influenza del trasferimento di competenze dal Ministero dell'Economia e Finanze al Ministero delle Attività Produttive. (Il trasferimento è stato deciso con D.Lgs. n.300 del 30 luglio 1999, e si è pienamente realizzato durante il 2002.) Con il completamento del trasferimento e il ritorno a una piena operatività delle procedure, nel secondo semestre del 2002 si è prodotta una significativa accelerazione: le erogazioni sono passate dai 253 milioni di € nell'insieme del 2001 a 242 milioni di € solo nel primo semestre 2002. L'accelerazione appare chiara dalla tavola 6.

L'analisi sin qui svolta si riferisce inoltre, in modo esclusivo, alla capacità dei patti di erogare fondi di incentivazione alle imprese. Si tratta, come visto, di un requisito necessario dell'efficacia di un patto, ma non sufficiente a garantirne l'efficacia. Questa è legata alla realizzazione di interventi infrastrutturali integrati e all'effettiva modificazione del contesto locale. Passiamo così a tale profilo.

4. *Primi risultati sull'efficacia*

La ricerca sull'efficacia dei patti qui riassunta non si è proposta di valutare in modo complessivo l'efficacia dello strumento. Per una larga parte dei patti oggi esistenti il periodo intercorso dall'avvio dello strumento non è tale da offrire elementi adeguati. Ma, soprattutto, un vero e proprio esercizio di valutazione avrebbe richiesto il confronto fra la situazione di "aree patto" e quello di aree simili non oggetto dello stesso intervento.

Si è quindi optato per un obiettivo meno ambizioso ma ugualmente utile: esaminare un gruppo di patti che sono stati operativi per almeno tre anni (e dunque ricompresi fra i primi 61 avviati fra l'inizio del 1998 e la fine del 1999³⁴) caratterizzati da efficienza finanziaria e, in generale, da segnali di "buon funzionamento" in base ai criteri esaminati nel paragrafo 3 -sono stati in particolare studiati 19 patti con queste caratteristiche, di cui 5 nel Centro-Nord e 14 nel Mezzogiorno – e valutare: (i) se e in quale misura tali patti sono "efficaci" (una volta che tale attributo sia definito in modo quantificabile) e, in caso positivo, (ii) se e quali caratteristiche territoriali, istituzionali o settoriali ricorrono nei patti efficaci.

Questa pur limitata analisi può fornire elementi utili per decisioni di politica economica relative ai patti territoriali.

³⁴ Si tratta dei patti cosiddetti "di prima generazione", "di seconda generazione", ed "europei".

In estrema sintesi, i principali risultati trovati nella ricerca sono i seguenti:

- (a) Gli *interventi infrastrutturali* assorbono mediamente il 18 per cento delle risorse pubbliche impegnate: la maggioranza degli interventi (42 per cento) riguarda la valorizzazione di risorse del territorio (patrimonio culturale, ambiente e strutture turistico-ricettive), e la mobilità (22 per cento). Circa il 64 per cento degli interventi infrastrutturali risulta effettivamente *integrato* con gli investimenti privati finanziati (strade di accesso alle zone attrezzate, apertura o valorizzazione di siti culturali o naturali associate a attività alberghiere, etc.): si conferma così l'esistenza nei patti "ben funzionanti" di blocchi di iniziative infrastrutturali e private fra loro integrate.
- (b) In base alla percezione rilevata da "testimoni qualificati" (imprenditori, tecnici, politici e funzionari pubblici, rappresentanti dalle organizzazioni di interessi) – coinvolti nel patto o esterni a esso – i 19 patti "ben funzionanti" sarebbero stati *mediamente efficaci* nel migliorare il contesto locale, ma il *giudizio medio varia a seconda dell'impatto considerato*: il giudizio è positivo per il 78 per cento dei rispondenti con riguardo ai servizi locali; ma scende al solo 53 per cento con riguardo alle infrastrutture sociali, e sale all'84 per cento con riguardo alla qualità ed efficacia del sistema di relazioni fra attori dell'area.
- (c) *Tale percezione ha trovato in generale riscontro, secondo l'analisi svolta sul campo, nelle concrete realizzazioni del patto*: realizzazione di progetti per la produzione di beni pubblici, in 18 patti su 19, protocolli per la formazione e il mercato del lavoro in 10 patti, snellimento delle procedure e funzionalità degli sportelli unici, in 14 patti.
- (d) Traducendo i *risultati economici* (di produzione di beni pubblici), *istituzionali* (di efficienza amministrativa e di relazione fra soggetti) e *finanziari* in appositi indici, si osserva in primo luogo una forte variabilità della performance: *ciò conferma che il conseguimento dell'efficienza finanziaria non costituisce condizione sufficiente per l'efficacia di un patto*.
- (e) Si osserva inoltre che per tutti e tre i profili – economico, istituzionale e finanziario – *la performance dei patti di prima generazione ed europei è superiore a quello dei patti di seconda generazione*³⁵: ciò viene interpretato come risultato della maggiore attenzione prestata nei primi due gruppi di patti alla costruzione graduale di rapporti di cooperazione fra i soggetti e, di converso, al carattere spesso imitativo, ripetitivo, che ha assunto la costruzione dei patti nel secondo gruppo.
- (f) Sempre con riguardo ai suddetti indicatori, si verifica poi che i patti realizzati in aree più arretrate non mostrano alcuna sistematica differenza di performance rispetto agli altri: *il patto non sembra dunque essere uno strumento adatto ad aree più avanzate. Né sembra influire sulla performance l'omogeneità politica dei governi degli Enti locali che ne fanno parte*.
- (g) L'efficacia dell'"*assistenza tecnica*" – che non si limita a società pre-selezionate ma comprende anche il ricorso a servizi liberi (talora pagati con risorse proprie) e che costituisce una componente importante dell'attività dei patti – risulta tanto

³⁵ Questo risultato, per la parte finanziaria quadra con quello della tavola 5, dove i blocchi dei patti europei e di prima generazione presentano una quota di patti nella categoria di velocità bassa (meno del 10 per cento) assai inferiore al blocco dei patti di seconda generazione.

più alta quanto più forte è la *leadership politica* del patto e quanto più l'assistenza stessa non si limita alla fase di avvio.

- (h) Le soluzioni istituzionali per governare i patti appaiono assai diverse e non emerge una correlazione con i risultati. Questi appaiono invece dipendere dalla coesione e continuità di interazione che si stabilisce, qualunque sia il modello di *governance*, fra decisore politico e società tecnica di gestione.
- (i) I risultati appaiono, infine, tanto migliori non solo quanto più forte è la "leadership" (opportunamente misurata) ma anche quanto più intenso è il *partenariato* (anche questo quantificato da un indicatore): la *compresenza dei due requisiti si associa ai risultati massimi*.

5. Alcune indicazioni

I risultati qui richiamati relativi all'efficienza e all'efficacia indicano chiaramente che lo strumento dei patti territoriali non ha dato risultati univoci riassumibili in un giudizio sintetico di successo o di insuccesso. La varianza della performance, tanto in termini di efficienza finanziaria che in termini di efficacia, risulta assai alta.

Esistono, specie fra i patti di prima generazione e comunitari, numerosi casi di patti efficienti che mostrano una *inequivocabile efficacia nel raggiungere i due obiettivi prefissati*: promuovere la cooperazione progettuale fra soggetti locali, pubblici e privati; migliorare attraverso tali progetti e i connessi investimenti privati il contesto locale e la sua attrattività.

Esistono, al tempo stesso, patti incapaci di realizzare il risultato minimo di assicurare l'avvio delle iniziative che ne fanno parte e l'erogazione a esse degli incentivi pubblici.

In questo quadro, i requisiti per il successo di un patto appaiono chiari (forte leadership politica e sua coesione con la competenza tecnica, concertazione diffusa, forte integrazione fra iniziative pubbliche e private), ma al tempo stesso non replicabili in modo automatico (non emergono modelli organizzativi superiori).

Questi risultati, seppure meritori di approfondimenti, suggeriscono sia l'opportunità di dare fiducia – e ove appropriato e possibile di investire ulteriori risorse umane e finanziarie – ai patti territoriali che risultano a un tempo efficienti ed efficaci, sia i forti rischi insiti nell'esistenza di un numero elevatissimo di patti (230 a oggi, di cui 162 nel Mezzogiorno, dove i Comuni interessati dai patti rappresentano l'80 per cento della popolazione dell'area).

Trova così conforto l'ipotesi di introdurre meccanismi di definanziamento correlati almeno al mancato rispetto di indici di efficienza finanziaria, sul tipo di quelli introdotti nel sistema dei fondi comunitari (disimpegno automatico) e, con la Legge finanziaria 2002, nella gestione delle risorse per aree sottoutilizzate destinate alle Intese istituzionali. Gli stessi patti territoriali efficienti ed efficaci, potrebbero in parte beneficiare, assieme ad altri strumenti di sviluppo locale simili, delle risorse liberate.

Allo stesso tempo, nelle aree dove il processo di concertazione non è stato capace di produrre risultati che passano al vaglio del monitoraggio ex post, si

potrebbero prevedere – se non fossero già attive grazie a strumenti territoriali diversi quali, nel Mezzogiorno, i Progetti integrati territoriali o ad altri ancora – forme di accompagnamento istituzionale pro-attivo volte a dare impulso alla capacità progettuale dei soggetti locali.

Queste e altre indicazioni potrebbero trovare attuazione in occasione del processo di regionalizzazione dei patti territoriali previsto dalla Legge finanziaria 2003.



Unione europea



La ricerca è disponibile sul sito web
del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

www.dps.tesoro.it

