



Centro Studi per lo Sviluppo locale e la Coesione

Censloc

POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE

Analisi comparata dei patti territoriali e dei contratti di programma

fondazione
 **CARIGE**



FONDAZIONE
MONTE DEI PASCHI
DI SIENA



Fondazione Banco di Sardegna

FONDAZIONE  CRT

CENTRO STUDI PER LO SVILUPPO LOCALE E LA COESIONE
CRENoS
CENTRO STUDI DI ECONOMIA REGIONALE

Franco Angeli

ECONOMIA - *Ricerche*

La ricerca è stata realizzata con il contributo finanziario di Fondazione CARIGE, Fondazione MPS, Fondazione Banco di Sardegna e Fondazione CRT.

Si ringrazia l'IPI per la disponibilità e la cortesia dimostrate.

Il testo della pubblicazione è stato curato da Marco Fadda, Marta Foddi, Francesco Pigliaru, Filippo Spanu e Andrea Zara.

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Premessa	pag.	7
Sintesi della ricerca	»	13
1. Obiettivi	»	13
2. Metodologia	»	16
3. Risultati	»	17
Introduzione	»	29
1. Le ragioni di un'analisi comparata	»	29
2. I Patti Territoriali e i Contratti di Programma	»	30
3. Dinamiche e rapporti di governance e di government	»	35
4. Diffusione nazionale e regionale degli strumenti	»	37
5. Le nostre scelte rispetto a ciò che esiste: letteratura precedente su sviluppo locale	»	41
6. Metodologia adottata	»	46
1. I dati e i risultati	»	49
1. Organizzazione della ricerca	»	49
2. Metodologia	»	52
3. Dati disponibili	»	53
3.1. I dati sugli organismi di sviluppo locale	»	53
3.2. I dati di contesto	»	54
3.3. I dati rilevati sul campo	»	55
4. Analisi finanziaria	»	55
4.1. La variabile di performance	»	55
4.2. Analisi descrittiva	»	58
4.3. Analisi econometrica	»	73
4.4. Focus regionale	»	84
5. L'influenza del contesto	»	93
6. L'analisi sul campo	»	97

6.1. Il campionamento	»	97
6.2. L'analisi	»	99
7. Conclusioni	»	102
2. Criticità, considerazioni e proposte	»	113
1. Una visione d'insieme	»	113
2. Conclusioni	»	119
Riferimenti bibliografici	»	123
Allegati	»	127
Allegato 1 – Indicatori di contesto	»	129
Allegato 2 – Questionario somministrato ai Responsabili dei Patti Territoriali	»	139

Premessa

Lo sviluppo locale e la programmazione negoziata riemergono periodicamente come argomento di discussione scientifica e politica.

Anche in questo periodo paiono ridiventare centrali nelle discussioni di portata più ampia relative da un lato all'irreversibilità del processo di forte regionalizzazione (o "processo federalista" come spesso, pur non correttamente, viene chiamato), dall'altro alle capacità di promozione dello sviluppo dal basso (cd. Bottom up) vs. quello dall'alto (cd. Top down) che evidenziano la questione dell'importanza e dell'adeguatezza delle capacità e dimensioni locali per il governo dello sviluppo.

Tale importanza va innanzitutto riconosciuta/attribuita alla dimensione istituzionale, livello (politico, legislativo e/o amministrativo) di prima facie della responsabilità, attraverso il governo dei territori, nei confronti delle economie e delle società, nella loro diversa scala (finanche a quella familiare, nelle dimensioni più particolari e frammentate).

Ma in una governance multilivello non vi è solo la dimensione verticale e istituzionale, certamente fondamentali.

Vi sono anche i soggetti della sussidiarietà orizzontale o del partenariato (economico, sociale, del terzo settore) che contribuiscono, come espressamente previsto dalla Costituzione, sia direttamente (concertazione, programmazione negoziata, progettazione integrata e altre forme di collaborazione/cooperazione/partenariato), sia indirettamente (attraverso il capitale sociale, la mobilità della classe dirigente, la partecipazione degli *stakeholders*) al governo del territorio e ai suoi risultati.

La via dello sviluppo

I processi di valorizzazione delle capacità locali di sviluppo hanno avuto, per certi versi, un andamento progressivo, a partire dai primi anni '90.

Tali processi si sono affermati non a seguito di una valutazione delle superiori capacità delle risorse autoctone nell'essere motore di sviluppo di comunità e territori locali o decentrate, ma per differenza rispetto a quelle statali o centralizzate: partendo anche dalla percezione (vera o presunta) di una scarsa efficacia delle politiche a gestione centralizzata a fronte di aspettative crescenti di benessere locale (e certe volte localistico).

Si è così optato per “mettere alla prova” o “affidarsi” ai poteri decentrati e alla loro maggiore prossimità fisica rispetto agli interessi del territorio per la gestione di politiche, programmi e progetti per lo sviluppo.

I processi di sviluppo locale, ed i connessi strumenti giuridici e finanziari, si sono così moltiplicati anche a seguito della crescente spinta originata dalla politica regionale dell'Unione europea, attraverso il sostegno alla coesione economica e sociale delle regioni in ritardo di sviluppo.

Un ruolo trainante hanno avuto anche le scelte devolutive dei poteri alle regioni ed agli enti locali, non sempre accompagnate dal trasferimento di adeguate risorse.

Hanno recitato un ruolo importante, in quest'ottica, “rivendicazioni” e pressioni alimentanti lo spirito di autodeterminazione e sussidiarietà ascendente da parte degli stessi attori locali dello sviluppo.

Il limite della fase centralista era data dalla sensazione di scarsa ricaduta e utilità locale della stessa. Il vantaggio dei processi locali di sviluppo doveva essere anche una maggiore e migliore capacità di governo e di gestione della cosa pubblica: migliore capacità di governo che doveva evidenziarsi attraverso una scelta più oculata delle priorità politiche, rispettando i bisogni delle fasce più avanzate e di quelle più deboli della società; migliore capacità di gestione che doveva evidenziarsi con un utilizzo più efficiente, efficace e solidarista delle sempre più scarse risorse finanziarie ed umane.

Inoltre, i processi di globalizzazione hanno provocato, per contro o in accompagnamento, dei processi di localizzazione (e in certi casi di frammentazione) delle identità, favorendo in tal modo la creazione, la crescita o il consolidamento di sentimenti personali, di gruppo e collettivi di appartenenza a culture, tradizioni, territori e comunità. Con l'intento di offrire, tra l'altro, una risposta alla crescente ricerca di senso nell'affrontare le sfide quotidiane e future provocate dalle sempre maggiori forme di disagio, vere o percepite, vissute a livello locale.

La creazione di molteplici strumenti giuridici e finanziari per lo sviluppo locale ha provocato tante forme di risposta alle crescenti aspettative di governo locale da parte degli attori locali dello sviluppo. Alle tante forme di risposta hanno corrisposto altrettante modalità di risposta, con esiti contraddittori.

Le politiche e risorse pubbliche per lo sviluppo locale, la programmazione negoziata, la coesione economica e sociale (europea e nazionale) sono state consistentemente indirizzate alle aree depresse, svantaggiate, in ritardo di sviluppo dei nostri territori, cumulando o integrando risorse finanziarie multilivello, pubbliche e private (UE, Stato, Regioni, Enti locali, Imprese).

Esse sarebbero dovute essere risorse “aggiuntive” rispetto a quelle ordinarie, come finalizzate anche dall’articolo 119, comma 5, della Costituzione, nella formulazione¹ novellata con la riforma del 2001.

Purtroppo, tali risorse sono state invece (spesso) sostitutive sia rispetto agli interventi finanziari pubblici, sia anche (e questo è il profilo di maggior criticità) agli investimenti privati.

Certamente la sola “aggiuntività” delle risorse di per sé non assicura o predetermina alcun risultato o utilizzo efficiente. Ma anche questa carenza, aggiunta alla totale assenza di (un sistema di) valutazione delle politiche (impatto), degli strumenti e degli interventi (efficacia, efficienza e risultati), ha contribuito al quadro che i risultati di questa ricerca evidenziano.

Si è spesso ritenuto che, per certi versi, l’attrattività dei finanziamenti pubblici e degli incentivi alle imprese potessero creare le condizioni dello sviluppo e generare lo sviluppo stesso.

Non valutando adeguatamente, invece, le condizioni preliminari (di contesto e di competenze specifiche), di accompagnamento e di integrazione² necessarie per rendere gli investimenti moltiplicatori di sviluppo.

La domanda se le politiche di coesione economica, sociale e territoriale e i relativi investimenti pubblici a favore delle aree e soggetti più in ritardo di sviluppo dell’Unione europea, dell’Italia e delle nostre Regioni, finalizzate alla crescita e all’occupazione, siano state utili alla collettività (economica o sociale), si è posta con maggior forza in questi ultimi anni e, soprattutto, in questi ultimi tempi.

Valutare i risultati per rilanciare lo sviluppo locale

La ricerca svolta si fonda sulla necessità di riflettere sul rendimento e sull’efficacia degli organismi e delle politiche di sviluppo locale, stimolando l’avvio dei necessari processi di valutazione del rapporto tra obiettivi e

¹ Sulla quale hanno inciso i suggerimenti provenienti dagli ambienti dell’amministrazione statale che hanno guidato le politiche di coesione in quegli anni.

² Intendendo l’integrazione come attività di collaborazione e finalizzazione reciproca sia degli interventi pubblici tra loro, sia degli interventi privati tra loro, sia dei primi con i secondi, rendendo il più possibile complementari e funzionali gli uni interventi agli altri, riducendo la sovrapposizione degli stessi e il relativo spreco di risorse.

risultati che dovrebbero caratterizzare tutte le politiche, programmi e progetti finanziati con risorse pubbliche.

La portata politica e finanziaria che gli strumenti di sviluppo locale analizzati hanno avuto e continuano avere in Italia, ed in modo particolare nel Mezzogiorno, rendono oggi ancor più urgente e necessario un utilizzo valutabile delle risorse, che consenta di comprendere, e far comprendere ai cittadini che la finanziano, il contributo che essi danno e quale risultato i beneficiari riescono ad ottenere. In tal senso, non può apparire certo anomala, quindi, la necessità di valutare e dimostrare la corretta gestione delle risorse pubbliche, ancorché utilizzate da soggetti privati.

Politicamente ed economicamente, infatti, il dibattito circa il grado di distribuzione dell'utilità tra pubblico e privato delle risorse utilizzate e dei risultati conseguiti, sta acquisendo un'importanza maggiore alla luce della necessità di riforma delle stesse politiche, strumenti e incentivi a favore dello sviluppo locale.

L'ingente utilizzo di risorse pubbliche a favore di una parte dei nostri territori rende urgente capire e valutare (anche quantitativamente) quali effetti e utilità hanno prodotto a favore dell'intero Paese.

In particolare occorre riflettere e valutare approfonditamente l'impatto in termini di crescita economica e dell'occupazione, soprattutto in rapporto alle risorse utilizzate.

Il Governatore Draghi, nelle considerazioni finali per il 2007³, ha dato ampio risalto allo sviluppo del Mezzogiorno e al federalismo, rialimentando un interessante e qualificato dibattito sul rapporto tra finanziamenti pubblici e valutazione dell'efficacia applicativa e dei risultati da essi generati, sul rapporto tra intervento economico e capitale sociale, sull'equilibrato rapporto tra federalismo, responsabilità ed efficienza.

Un dibattito a più voci

Questa ricerca vuole contribuire a tale dibattito attraverso l'analisi comparata di alcune politiche nazionali, esemplificative delle diverse esperienze di sviluppo locale avviate in questi ultimi quindici anni.

Essa nasce da una necessità, che è anche uno degli scopi fondamentali (percepibile anche dalla denominazione) del *Centro studi per lo sviluppo locale e la coesione*: l'esigenza di approfondire, comprendere e valutare i risultati di tali esperienze, la loro efficienza ed efficacia, per verificarne l'utilità e programmare meglio policy e risorse finalizzate alla crescita,

³ Banca d'Italia, Assemblea Ordinaria dei Partecipanti, Considerazioni finali anno 2007, Roma, 31 maggio 2008.

all'occupazione e alla coesione di società, economie e territori.

L'obiettivo è evidentemente impegnativo e su di esso si sono indirizzate molte altre ricerche.

Ciò non di meno, l'argomento ha una importanza tale che si è ritenuto utile raccogliere la sfida per poter contribuire a costruire ulteriori (e complementari) elementi di valutazione scientifica (soprattutto quantitativa) che possano essere utili ai tanti attori appartenenti a diversi "mondi" coinvolti e interessati alle politiche di sviluppo locale e di programmazione negoziata.

Tra questi vi sono gli attori del mondo delle istituzioni (Stato, Regioni, Enti locali), delle autonomie funzionali (Università e Camere di Commercio), dell'economia (imprese e loro rappresentanze), dell'occupazione (lavoratori e loro rappresentanze) e della finanza (istituti finanziari).

Tra questi ultimi, in senso lato, vi sono certamente le Fondazioni bancarie che rivestono un ruolo importante anche nel dare risposta concreta ai bisogni sociali, culturali e scientifici rientranti nei loro scopi, priorità e territori di impegno. Alcune tra esse hanno dimostrato particolare sensibilità e hanno dato sostegno finanziario alla ricerca. Siamo loro grati, perché con il loro contributo è stato possibile realizzarla.

Un grazie particolare va anche al CRENoS, che ha svolto un ruolo di importante collaborazione e ha dato un contributo determinante alla ricerca, anche attraverso la disponibilità di strutture, mezzi e ricercatori ad esso afferenti.

Un senso di particolare gratitudine, infine, ai ricercatori di tante regioni italiane che hanno collaborato e creduto fin dall'inizio negli obiettivi della ricerca e che con grande passione hanno permesso la sua realizzazione.

Marco Fadda
Presidente CENSLOC

Sintesi della ricerca

1. Obiettivi

La ricerca trae origine dalla necessità di comprendere le dinamiche per cui e con cui gli strumenti di attuazione delle politiche di sviluppo locale hanno dato diversi risultati in condizioni simili, o risultati analoghi in differenti contesti, modalità di applicazione e organizzazioni.

L'obiettivo generale perseguito dalla ricerca è quello di contribuire a migliorare l'attuazione delle politiche di sviluppo locale, attraverso una attenta analisi di alcuni indicatori di performance riferiti all'intero universo di strumenti ed aree coinvolte da queste politiche.

L'obiettivo specifico, in particolare, è la comparazione delle diverse esperienze e risultati degli strumenti, organismi e iniziative finanziate per lo sviluppo locale, verificando i fattori che hanno determinato i casi di eccellenza per migliorare norme, procedure, modalità di gestione e investimenti.

La ricerca si è sviluppata con l'intento di analizzare quantitativamente, soprattutto in chiave finanziaria ma non solo, quali sono stati i risultati raggiunti dagli interventi di sviluppo locale, in rapporto alle aspettative iniziali, secondo un metodo di lettura e di indagine tripartito. Si è voluto così aggiungere al set standard delle classiche variabili istituzionali e organizzative, quello delle variabili socioeconomiche e socioculturali, tentando di comprendere quali dinamiche hanno influito sulle performance, se vi sono dei cluster e se questi sono correlati e con quale grado ai risultati ottenuti.

A ben vedere, infatti, alla complessità sociale dello strumento della programmazione negoziata deve corrispondere un modello di valutazione sui risultati che tocchi in profondità tutte le possibili variabili che influenzano, o sono influenzate, dallo strumento di policy adottato.

La ricerca riguarda la comparazione di alcuni indicatori di performance degli strumenti di intervento a favore dello sviluppo locale nelle regioni ita-

liane, focalizzando l'attenzione su alcuni strumenti di pianificazione dello stesso, nell'ambito della programmazione negoziata: patti territoriali e contratti di programma.

Altri strumenti di minore impatto sono stati tralasciati, ma potranno essere oggetto di successivi approfondimenti.

In questo tipo di ricerca, un problema delicato riguarda l'individuazione di un indicatore che misuri adeguatamente la performance degli strumenti di sviluppo locale, differenti per caratteristiche, obiettivi e data di avvio.

Come è ovvio, la scelta non può avvenire che sotto il vincolo del tempo trascorso dall'inizio della politica. Vincolo molto stringente perché esso non consente ancora oggi di impostare una vera e propria valutazione degli effetti della politica, cioè della sua capacità di modificare in modo significativo e dimostrabile il sentiero di sviluppo delle località nelle quali essa è stata adottata. Finché infatti la politica non è "somministrata" nella sua interezza, è impossibile valutarne l'impatto persino in caso di interventi assai meno complessi di quelli qui analizzati.

Ciò che può essere fatto dato l'attuale "stato delle cose" è porsi obiettivi necessariamente limitati e di fatto diversi rispetto a quelli tipici della "valutazione di impatto". La scelta migliore è infatti quella di studiare la performance dello strumento misurata come velocità nella spesa delle risorse stanziato dopo un certo numero di anni, e dunque come capacità di somministrare ai territori la "medicina" che si è ritenuto adeguata a risolvere i problemi del loro sviluppo. Questo indicatore di performance costituirà la variabile dipendente di cui studieremo varianza e determinanti, prendendo in considerazione i dati riferiti a tutti i territori nei quali lo strumento è stato utilizzato.

Questa analisi di monitoraggio della spesa ha comunque una relazione, seppure molto indiretta, con la valutazione dell'impatto della politica, nel senso seguente: l'efficienza nella spesa rappresenta una condizione certamente non sufficiente ma comunque necessaria per produrre l'impatto socio-economico desiderato.

Al principio della ricerca, sono stati oggetto di attenzione quattro strumenti di sviluppo locale (SSL): i Patti Territoriali, i Contratti di Programma, i Contratti d'Area e i Piani di azione locale dell'Iniziativa Comunitaria Leader. Essi sono stati studiati nelle loro similitudini e nelle loro differenze.

Poiché il progetto della ricerca prevedeva un'analisi di performance basata su un indicatore di velocità della spesa, si è deciso di selezionare, fra i quattro SSL, due diverse ipotesi circa l'impatto della gestione più o meno partecipata di un organismo di sviluppo locale.

Mentre i Contratti di Programma sembrano essere ispirati dall'idea che

una forte centralizzazione del potere possa garantire la massima efficienza, i Patti Territoriali si reggono sul principio opposto. La questione della dimensione e della gestione della democrazia negli organismi ha già trovato ampio spazio nella letteratura. Infatti, fra le criticità menzionate, soprattutto dagli imprenditori privati, emerge quella relativa ai lunghi tempi decisionali in parte legati ai numerosi soggetti che hanno composto gli organismi.

Nel concentrarsi su due SSL che rappresentano per certi aspetti, in questo ambito, uno l'antitesi dell'altro, si è scelto di vagliare implicitamente l'ipotesi secondo la quale il diverso grado di centralizzazione potesse essere un fattore che ha condizionato l'efficienza di un SSL.

Una delle domande che hanno caratterizzato l'impostazione di questa ricerca è se l'utilizzo di diversi strumenti di governo dello sviluppo, più o meno centralizzati nel sistema della Pubblica Amministrazione, e più o meno partecipati tra il sistema pubblico ed il partenariato privato, abbiano influito in maniera positiva o negativa nelle performance e nel grado di riuscita degli stessi strumenti.

Si ritiene che la domanda abbia senso perché, in fondo, la scelta dei nuovi strumenti dello sviluppo locale, in particolare dei Patti Territoriali, è avvenuta in un momento nel quale (1994-96) la messa in discussione dei modelli di sviluppo di tipo centralistico anticipava, nei modelli economici, la via di un nuovo e forte regionalismo.

Dal punto di vista politico questa ipotesi ha trovato alcune risposte nelle modifiche costituzionali tra la fine degli anni novanta e gli inizi di questo secolo, con una devoluzione alle Regioni di maggiori competenze legislative, non sempre accompagnate da proporzionati trasferimenti finanziari.

Il tema della devoluzione rimane centrale, toccando il cuore del problema, cioè la possibilità per i livelli locali di gestire direttamente le risorse provenienti dall'imposizione fiscale, diretta ed indiretta, delimitando chiaramente le funzioni statali ed il loro finanziamento.

La scelta di uno strumento di sviluppo a discapito di un altro comporta, quindi, numerose conseguenze. O perlomeno dovrebbe comportarne in termini di capacità di governo.

La differente modulazione degli strumenti di programmazione negoziata, adottata nel corso degli anni novanta, ha generato effetti particolari e diversificati di carattere economico e sociale?

E se differenze vi sono state, queste riguardano la diversa impostazione tra sistemi con governance diffusa (Patti Territoriali) versus quelli a governance verticale (Contratti di programma)?

I risultati della ricerca, come poi si vedrà, almeno per gli indicatori verificati, hanno portato alcune sorprese.

2. Metodologia

Seguendo le indicazioni emerse dalle ricerche che hanno preceduto questo lavoro, l'analisi è stata sviluppata lungo tre fasi.

La prima fase, indicata come *desk 1*, utilizza, insieme ai dati anagrafici dei singoli attori, quelli relativi ai dati finanziari dei progetti, al numero delle iniziative e agli obiettivi occupazionali. Il dataset comprende 218 Patti Territoriali con data di avvio tra il 1997 e il 2005, e 62 Contratti di Programma con data di avvio tra il 1996 e il 2006.

Questi dati sono utilizzati per costruire la principale misura di performance che guiderà la ricerca. Seguendo le indicazioni della letteratura, come meglio specificato in seguito, si sceglie di considerare il dato dell'erogazione al quarto anno dall'avvio del programma. Questa metodologia permette di ovviare al problema delle diverse date di attivazione effettiva. Il dato così ottenuto viene studiato attraverso strumenti di georeferenziazione e statistica descrittiva seguendo, rispettivamente, le ipotesi circa l'esistenza di spillover geografici fra territori e la comparazione dei diversi strumenti considerati in termini di efficienza nella spesa. Tramite una contemporanea analisi econometrica vengono indagati gli eventuali rapporti di correlazione tra la performance dei progetti appartenenti ai due strumenti di sviluppo e le caratteristiche proprie degli stessi progetti.

Nella fase chiamata *desk 2* nel dataset precedentemente utilizzato si introducono nuove osservazioni circa il contesto socio-economico dei territori interessati dalla programmazione negoziata. La domanda a cui si cerca di rispondere è quali siano stati i fattori che hanno influito sull'indicatore di performance sopra descritto. Attraverso delle tecniche di statistica multivariata che accompagnano la statistica descrittiva, i dati sullo stato d'avanzamento vengono confrontati con quelli riguardanti il capitale sociale, la stabilità politica e l'accesso al credito.

Per condurre la terza ed ultima fase della ricerca, detta *field*, sono stati utilizzati i dati raccolti attraverso la somministrazione di questionari ad un campione di Patti Territoriali selezionato rispettando la composizione per regione e area geografica. La rappresentatività statistica del campione è stata confermata attraverso la replica delle analisi svolte nelle fasi *desk 1* e *desk 2*, e dalla contestuale ripetizione dei risultati. I dati *field*, inoltre, hanno permesso di ottenere un nuovo indicatore di performance costruito sulla base del numero di iniziative avviate al quarto anno di attività.

Inoltre, le informazioni raccolte attraverso l'indagine sul campo hanno permesso di collezionare nuovi indicatori relativi agli aspetti gestionali, che in diverse occasioni la letteratura cita come fattori determinanti del buon, o cattivo, esito della programmazione negoziata.

Durante la seconda fase della ricerca, precedentemente indicata come *desk 2*, i dati sulla performance nella spesa sono stati incrociati con gli indicatori di contesto sia per quanto riguarda i CP che per quanto riguarda i PT. Tuttavia i risultati sui CP non sono stati sostenuti da un livello soddisfacente di significatività statistica, fattore che non ne garantisce l'affidabilità. Questo risultato può essere forse imputato alla scarsa numerosità dei dati.

Anche per quanto concerne le elaborazioni condotte nella terza fase, detta *field*, ci si è concentrati sui dati dei PT. In questo caso l'esclusione delle elaborazioni su CP è da imputarsi in parte al mancato rientro di quasi la totalità dei questionari somministrati ai soggetti responsabili, in parte (nonostante gli sforzi compiuti) all'indisponibilità degli stessi responsabili a ricevere il questionario ed in altra parte, minima (riguardante soprattutto le grandi imprese), all'impossibilità di ricevere precise indicazioni da parte delle imprese beneficiarie circa la persona in possesso delle informazioni sulla gestione operativa dello stesso CP.

3. Risultati

Per quanto concerne l'analisi statistico-descrittiva sulla variabile di performance, non emergono sostanziali differenze nel confronto tra strumenti. Infatti, i Patti Territoriali e i Contratti di Programma, quando si pongono a confronto secondo il dato dello stato d'avanzamento della spesa al quarto anno, mostrano risultati molto simili.

L'approfondimento inerente i Patti Territoriali, che riguarda un'analisi inter-generazionale, mostra chiaramente la distanza degli organismi appartenenti alla prima generazione, che presentano uno stato di avanzamento della spesa nettamente inferiore agli altri. Tale differenza è stata rilevata anche in altri lavori, tra i quali Magnatti et al. (2005). Il rapporto del Censis (2006) sottolinea come la qualità della concertazione influenzi in maniera decisiva i successi o gli insuccessi dei programmi e, in particolare, l'efficienza nella loro gestione. È ragionevole ritenere che i PT di prima generazione abbiano sofferto di questi elementi in misura maggiore rispetto a quelli appartenenti a generazioni successive.

Per quanto concerne l'analisi della performance per i PT, che considera il dato sull'occupazione prevista e dell'agevolazione media per ogni occupato, si delinea una differente situazione tra regioni del Sud e regioni del Centro-Nord: mentre le prime, ad eccezione di Sardegna e Molise, presentano valori non inferiori rispetto a quelli medi nazionali, ma che al contra-

rio tendono a superarli, per le seconde non si può dire lo stesso.

Quando si considera il dato dei CP, non è possibile la comparazione Nord-Sud a causa della minore diffusione dello strumento soprattutto al Centro-Nord.

Dal confronto tra strumenti, emerge un lieve vantaggio dei CP che prevedono un numero di occupati più elevato. Tra i due strumenti esiste anche una netta differenza in termini di agevolazione media per occupato: in questo caso i CP appaiono nettamente più “costosi” prevedendo mediamente un’agevolazione superiore quasi tre volte rispetto a quella media nazionale.

È doveroso ricordare che per quanto riguarda l’occupazione, si tratta di un dato previsionale di cui non è stato possibile verificare l’attuazione. In questo caso, si tratta di efficienza “potenziale” nel senso che non è stato possibile verificarne la realizzazione.

Inoltre quest’analisi non considera il dato riguardante il settore di intervento. Non ci si dimentica certo che alcuni settori e attività richiedono, per loro natura, un’alta intensità di lavoro e che gli organismi possono presentare dati molto diversi per questa ragione.

L’aspettativa di riconoscere dei pattern territoriali di performance, individuando dei cluster di “eccellenza”, è stata disattesa attraverso l’analisi di georeferenziazione così pure dai risultati emersi dal test di autocorrelazione spaziale di Moran. Tutte le diverse ipotesi vagliate circa l’area geografica, più o meno estesa da considerare, hanno indicato univocamente che non è possibile riconoscere tali pattern.

Per quanto riguarda i PT, alcune variabili individuate hanno saputo spiegare la variabile di performance restituendo dei risultati statisticamente significativi nella spiegazione della varianza nello stato di avanzamento degli organismi che si sono affidati a questo strumento. Esse sono la quota delle agevolazioni pubbliche destinata ad iniziative di natura privata, l’incidenza dell’apporto finanziario privato sul totale dell’agevolazione destinata al finanziamento delle iniziative di natura privata e l’investimento medio per iniziativa. Le prime due variabili hanno mostrato una relazione positiva con lo stato d’avanzamento, mentre la correlazione è risultata negativa nel caso dell’investimento medio.

Delle tre variabili, quella che ha restituito il risultato più robusto è la quota delle agevolazioni pubbliche destinate al finanziamento delle iniziative imprenditoriali. Questo risultato non si allinea con quanto si afferma nella ricerca del DPS (2002), dove non viene rilevata alcuna correlazione tra la variabile di performance e la quota delle risorse destinata alle iniziative private. Si tenga però presente che i risultati si basano su due distribuzioni di numerosità differente: 51 osservazioni nella ricerca del DPS e 218 in questa. Inoltre, nel primo caso si osserva il rapporto tra il valore

dell'investimento per iniziative imprenditoriali e il totale dell'investimento, mentre in questo si considera solo la parte dell'investimento a carico dello Stato (agevolazione pubblica).

In generale emerge quindi che un elevato stato di avanzamento al quarto anno di attività si lega a:

- un elevato apporto finanziario dei privati rispetto all'agevolazione concessa agli stessi;
- un'elevata incidenza dell'agevolazione per iniziative private sul totale dell'agevolazione (per iniziative private e iniziative infrastrutturali);
- bassi volumi di investimento per iniziativa.

Per quanto riguarda l'analisi dell'indicatore sull'incidenza dell'agevolazione per iniziative private, si è temuto che i risultati ad esso collegati potessero essere in qualche modo condizionati da vincoli "istituzionali" come le norme comunitarie sugli aiuti di Stato relativamente ai massimali di aiuto concedibili che prevedono, soprattutto per ciò che concerne i PT, per gli organismi operanti nel Nord Italia vincoli diversi rispetto a quelli validi per gli organismi operanti nel meridione, norme che peraltro sono variate nel tempo sia in ciascuna regione, sia tra macroaree geografiche.

Al fine di isolare la componente di "scelta" di autofinanziamento da quella "istituzionale", è stato calcolato un nuovo indicatore che ha sostituito il precedente nelle elaborazioni e che differisce da esso esclusivamente per il fatto di essere stato depurato dell'influenza del vincolo sopra descritto. Quando questa nuova variabile ha sostituito quella condizionata dal vincolo istituzionale nelle elaborazioni, i risultati non sono variati significativamente, ossia viene confermata la relazione positiva tra la performance di un progetto di sviluppo e il contributo finanziario privato alla sua realizzazione.

A questo proposito è interessante notare un'analogia con uno dei risultati ottenuti nel lavoro di Magnatti et al. (2005). Tra le caratteristiche che distinguono i 19 PT "ben avviati" dai restanti 61 PT considerati, vengono individuate, rispetto al progetto complessivo, un investimento dei privati più elevato e, rispetto alle singole iniziative imprenditoriali, una minore agevolazione sull'investimento. In particolare questo secondo aspetto rappresenta in parte una conferma della correlazione positiva tra performance e l'incidenza dell'apporto finanziario privato sul totale dell'agevolazione destinata al finanziamento delle iniziative di natura privata.

Oltre a questa analogia, nello stesso lavoro si coglie però una differenza relativa all'investimento medio per iniziativa. Per Magnatti et al., infatti, i PT più efficienti sembrano caratterizzarsi per investimenti più elevati, mentre in questo lavoro emerge il contrario.

Con l'obiettivo di verificare se effettivamente il diverso vincolo istitu-