

BOZZA

PTCP BAT

La valutazione di impatto territoriale delle politiche di sviluppo locale attuate nella BAT nell'ultimo quindicennio: indicazioni per le strategie del Documento Programmatico Preliminare

a cura di Emmanuele Daluiso

6 maggio 2013

Sommario

	pag.
Introduzione: la valutazione, un tema ancora di frontiera	5
Capitolo 1- L'attenzione crescente per la valutazione delle politiche pubbliche e i vari approcci alla valutazione	7
1.1. I riferimenti storici della valutazione	7
1.2. La valutazione rispetto al ciclo di vita degli interventi pubblici	8
1.3. Gli approcci della valutazione di impatto delle politiche pubbliche	9
1.4. Le tradizioni filosofiche della valutazione	13
1.5. Le finalità della valutazione socio-economica	14
1.6. La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE: le prospettive al 2020	16
1.7. Il Sistema Nazionale di Valutazione per le politiche di sviluppo	22
1.8. La nuova figura del valutatore	25
1.9. La nuova frontiera della valutazione di impatto territoriale	25
Capitolo 2- Recenti esperienze di valutazione di impatto di politiche di sviluppo locale in Italia e nella BAT	27
2.1. Introduzione	27
2.2. Le valutazioni dei Patti Territoriali	32
2.3. Le valutazioni dei Progetti Integrati Territoriali	35
2.4. Le valutazioni riguardanti il territorio della BAT	48
Capitolo 3- La domanda di valutazione espressa dal PTCP BAT e i risultati della ricerca valutativa	53
3.1. Spunti di riflessione provenienti dalle esperienze di valutazione esaminate: questioni aperte dello sviluppo territoriale della BAT e del Mezzogiorno	53
3.2. La valutazione delle politiche di sviluppo locale della BAT: metodologia della ricerca valutativa	70
3.3. La valutazione delle politiche di sviluppo locale della BAT: risultati della ricerca valutativa	72
3.4. Capitalizzare le esperienze di sviluppo locale del territorio della BAT: il contributo del PTCP	82
Allegati: schede di valutazione	89
Bibliografia	99

Introduzione: la valutazione, un tema ancora di frontiera

La valutazione sta assumendo anche in Italia una sempre maggiore importanza nelle attività della pubblica amministrazione.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, in tempi quindi relativamente recenti, con le cosiddette riforme Bassanini, la valutazione è diventata un tratto saliente della pubblica amministrazione, che lascia, tuttavia, molti dubbi circa la sua efficacia nel migliorarne la operatività¹.

La valutazione è nata negli Stati Uniti, in un Paese dove il pragmatismo, fortemente legato a dei valori di fondo della società americana, caratterizza il ruolo e il comportamento dello Stato, e quindi è sempre stata vista come uno strumento per migliorare l'efficienza della macchina statale e l'efficacia delle politiche pubbliche nei confronti dei cittadini. Viceversa, l'Italia continua ad essere un Paese in cui lo Stato è ancora ancorato, nonostante le riforme degli ultimi vent'anni, ad una visione burocratica della sua struttura, in cui la correttezza formale dei procedimenti amministrativi prevale sui risultati delle sue azioni. Questo non significa sottovalutare i progressi, che pure tra mille contraddizioni, ci sono stati e sono in corso, ma serve solo per avere la consapevolezza che la mera introduzione di una strumentazione, quale quella della valutazione, partorita in uno specifico sistema politico, in un altro con caratteristiche completamente diverse rischia di essere poco efficace se non completamente inefficace.

Il campo in cui, forse più di altri, la valutazione ha avuto maggiore diffusione in Italia, ma anche in Europa, è quello delle politiche di sviluppo, soprattutto per la spinta impressa dalla politica europea di coesione economica, sociale e territoriale, che dalla sua riforma nel 1988 ad oggi ha avuto una significativa evoluzione, come si dirà nel successivo capitolo 1.

Si parla dunque sempre più spesso di valutazione, ma spesso sfugge il suo reale significato, il suo scopo fondamentale di contribuire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione e delle sue politiche per migliorare le condizioni di vita dei cittadini e le opportunità per le imprese e l'occupazione. Per lo più la valutazione viene intesa come una funzione di controllo interna alla pubblica amministrazione, di controllo dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti, come pure di controllo dei risultati definiti nella sfera più politica. In tal modo, sia a livello di strutture operative

1 Si riporta di seguito un passaggio dell'intervista a Nicoletta Stame contenuta in "Webmagazine sulla formazione", Anno VIII – Nuova serie – Num. 50 febbraio 2008, in cui la stessa sintetizza l'arretratezza e i limiti dell'esperienza italiana della valutazione. Nicoletta Stame è una fra i maggiori studiosi europei nel campo della valutazione (è stata presidente sia dell'Associazione Italiana di Valutazione, nata nel 1997, che dell'European Evaluation Society, nata nel 1995), formatasi negli Stati Uniti, che è la patria della valutazione come disciplina dove è nata a metà degli anni '60.

Dice la Stame: "L'impatto della introduzione della valutazione in Italia è stato abbastanza ridotto, non nel senso istituzionale ma in quello della cultura della valutazione. Dal punto di vista pubblico c'è stato un discreto sviluppo, la maggior parte delle istituzioni pubbliche oggi hanno dei nuclei di valutazione, si fa valutazione in tanti settori, nei programmi europei, anche in molti progetti adesso è chiesta la valutazione. Però viene richiesta come un fatto rituale senza capire esattamente che cosa voglia dire fare valutazione. Ma diffondere la cultura della valutazione, secondo me, vuol dire diffondere l'idea che le istituzioni e gli organismi che redigono i programmi dovrebbero essere organizzazioni che vogliono apprendere da quello che succede e che usano la valutazione ai fini dell'apprendimento organizzativo e per ottenere risultati per i loro beneficiari. Quindi l'obiettivo è quello di introdurre un atteggiamento pragmatico, invece la cultura della valutazione italiana è basata su principi e una mentalità burocratica che ha tutt'altre basi culturali. La mia impressione è che ancora non sia entrata nell'amministrazione pubblica italiana una cultura della valutazione nel senso di una cultura dell'apprendimento e del miglioramento che può avvenire con la valutazione del programma. Si fanno delle cose rituali che si chiamano valutazione ma non è valutazione. E poi si passa per cultura della valutazione qualche cosa che ha a che vedere grosso modo con la programmazione, come tutto questo uso di indicatori o cose di questo genere. Ad esempio il *benchmarking*: non c'è mai una spiegazione del come e perché ci si avvicini a certi standard in un modo piuttosto che in un altro. Il grande rischio che io vedo, e che continuo a vedere anche adesso, è di far entrare le idee della valutazione nella gestione dei programmi, nel modo di fare politica e di legare le conoscenze con la realtà e con la politica, mettendo semplicemente qualche pezzo nuovo in un sistema vecchio di far politica e di fare conoscenza, senza cogliere gli elementi di rottura e di cambiamento che questa letteratura suggerisce".

che a livello politico si attivano forze che tendono a ostacolare o rendere inefficaci le procedure di valutazione introdotte per via legislativa e/o regolamentare. Si pensi, solo per fare un esempio, alle pratiche molto diffuse di distribuzione a pioggia dei premi di produttività per i dipendenti della pubblica amministrazione, attraverso meccanismi di valutazione che di fatto tendono a non discriminare fra i vari dipendenti, a favorire processi egualitari, contraddicendo così la finalità di aumentare la produttività delle strutture pubbliche, attraverso la valorizzazione delle potenzialità e delle competenze dei singoli dipendenti.

Occorre dunque dare senso alla valutazione, fare in modo che la cultura della valutazione diventi un tratto pervasivo della pubblica amministrazione, diventi, cioè, uno strumento operativo ordinario ancorato ai concetti fondamentali di *apprendimento* e *responsabilità*, uno strumento a disposizione di tutti coloro che sono chiamati ad assumere decisioni. La valutazione, in definitiva, non è altro che uno strumento che aiuta a prendere decisioni, né più e né meno, e per tale deve essere utilizzata. Si tratta di uno strumento sempre più necessario nella fase storica attuale di crescente complessità e incertezza.

Data quindi l'ambiguità che circonda il concetto di valutazione e comprendere meglio le potenzialità e i limiti di tale strumento al fine di concorrere a delineare la strategia complessiva del PTCP della BAT e, in particolare, il suo possibile contributo allo sviluppo socio-economico del territorio della BAT, non è superfluo puntualizzare, seppur brevemente, alcuni aspetti essenziali circa l'uso, le potenzialità e i limiti della valutazione. Per cui, prima di entrare nel merito delle questioni attinenti al disegno della valutazione applicato al PTCP della BAT e poi alla descrizione dei risultati della valutazione, nel primo capitolo si procede a puntualizzare gli aspetti rilevanti di questa recente storia, quella appunto della valutazione, da cui trarre gli elementi fondamentali per il disegno stesso della valutazione del PTCP della BAT.

Nel secondo capitolo si riportano alcune recenti esperienze di valutazione di impatto delle politiche di sviluppo locale portate avanti in Italia, fra cui alcune che hanno interessato anche il territorio della BAT.

Nel terzo capitolo, traendo spunti di riflessione derivanti dai precedenti due capitoli si delinea la domanda di valutazione delle politiche di sviluppo locale attuate nella BAT nell'ultimo quindicennio e i relativi risultati, da cui emerge come sia difficile costruire percorsi significativi e duraturi nel tempo di politiche di sviluppo locale, come sia difficile la strada dell'innovazione e dell'apprendimento collettivo.

Infine è riportata un'ampia bibliografia sui temi trattati in questa sede, a cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti.

Capitolo 1- L'attenzione crescente per la valutazione delle politiche pubbliche e i vari approcci alla valutazione

La valutazione è una disciplina relativamente recente, che nasce come tale negli Stati Uniti negli anni '60 del secolo scorso, ma che affonda le sue origini in applicazioni specifiche adottate negli anni '20 e negli anni '30.

Nel corso della sua storia la valutazione ha subito varie evoluzioni, tanto che oggi si parla di valutazione di quarta generazione. Si tratta di evoluzioni che hanno dato origine a vari approcci valutativi, legati a diverse tradizioni filosofiche affermatesi nell'Ottocento e Novecento. Si tratta di approcci che rispondono anche a diverse necessità di valutazione e che sempre più spesso oggi tendono ad essere visti in termini complementari piuttosto che alternativi. Sempre più spesso, attualmente, si parla infatti di "metodi misti" e di "valutazione su misura".

1.1. I riferimenti storici della valutazione

La valutazione è una disciplina nata a metà degli anni '60 negli Stati Uniti, anche se autori come Guba e Lincoln fanno risalire i prodromi di tale disciplina agli anni '20 e anni '30. Tali autori parlano perciò, del periodo attuale, sempre con riferimento all'esperienza americana, come quarta generazione della valutazione.

La prima generazione, definita della *misurazione*, è quella che ha visto in America nascere negli anni '20 una forte attenzione sui rendimenti scolastici. La seconda generazione, definita della *descrizione*, è quella legata ai programmi del New Deal degli anni '30. La terza, definita del *giudizio*, è quella degli anni '60, quando la valutazione si struttura come disciplina, legata alla valutazione dei programmi, segnatamente i programmi della "Guerra alla povertà della cosiddetta "Great Society" del Presidente Lyndon B. Johnson, che, oltre a prevedere una serie di riforme e sperimentazioni sociali, per la prima volta, su pressione del Ministro dell'Educazione Robert Kennedy, rendeva obbligatorie le valutazioni su vasta scala legate agli obiettivi. Questa generazione è quella che ha visto l'affermarsi del cosiddetto approccio "*positivista-sperimentale*". La quarta generazione della valutazione, definita *responsive*, secondo Guba e Lincoln è quella che sta emergendo in questo ultimo periodo in cui approcci diversi si contaminano tra loro. Uno dei problemi che il mondo della valutazione si pone è di capire come questi approcci coesistono.

La Stame individua quattro periodi in cui la valutazione si evolve in relazione alla evoluzione del Welfare State²:

- *Ottimismo dei programmi e ottimismo della valutazione (metà '60-metà '70).*

Si affermano l'approccio positivista-sperimentale e quello pragmatista, attraverso i quali si intende dimostrare l'impatto dei programmi o la loro validità con una appropriata metodologia

- *Pessimismo dei programmi e scontro sulla valutazione (metà '70-metà '80)*

Emergono gli effetti perversi del welfare state, l'attenzione della valutazione si sposta sul processo di implementazione e agli effetti del contesto. Nasce il filone teorico "costruttivista", in aperto contrasto con l'approccio "positivista-sperimentale".

2 N. Stame (2001), "*Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*", in M. Palumbo, *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli.

- *Scomposizione dei programmi e pluralismo della valutazione (metà '80 in poi).*

L'attenzione viene posta sull'utilizzazione della valutazione da parte degli stakeholder, quali amministratori e beneficiari. L'approccio "pragmatista" si integra con una particolare attenzione verso il concetto di "qualità", mentre l'approccio "costruttivista", tesse relazioni con le correnti relative all'analisi dell'implementazione delle politiche (vedi successivo paragrafo 1.3).

1.2. La valutazione rispetto al ciclo di vita degli interventi pubblici

I benefici della valutazione sono apprezzati in contesti complessi (dinamici, incerti, evolutivi, relazioni reticolari, diffusione della conoscenza, ecc.), poiché consentono di migliorare la capacità di progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo, attraverso una forte capacità di apprendimento.

Di solito le attività di valutazione delle politiche di sviluppo sono divise in quattro fasi, corrispondenti al loro ciclo di vita: valutazione *ex ante*, valutazione *in itinere*, valutazione *finale*, valutazione *ex post*. Si tratta di attività con diversa finalità, in relazione alle problematiche connesse ai vari stadi del ciclo di vita degli interventi pubblici, quella della elaborazione, quella dell'attuazione, quella della verifica dei risultati finali e quella degli effetti e degli impatti.

Fra i quattro tipi di valutazione quella *ex post*, che qui maggiormente ci interessa, è sicuramente quella che nella pratica risulta più difficile e per tale motivo spesso trascurata, ma è anche quella da cui si impara di più. Valutare gli impatti significa individuare gli effetti ultimi, di lungo termine, siano essi negativi o positivi, di un intervento (progetto, programma o politica), non solo gli effetti desiderati e attesi, ma anche quelli imprevisi, effetti che possono essere economici, sociali, ambientali, ma anche effetti sulle stesse istituzioni, sulla loro organizzazione e modo di porsi verso le politiche di sviluppo. Valutare gli impatti di un intervento pubblico significa, quindi, verificare se e quali cambiamenti l'intervento pubblico ha determinato e apprendere lezioni per una eventuale sua riformulazione futura³.

Relazione tra processo di policy e valutazione

Policy Programma	Problema	Obiettivi	Mezzi destinati	Risultati attesi	Effetti e impatti attesi
Azione		decisione di intervenire	implementazione	conclusione output	outcome
Valutazione		valutazione ex ante	valutazione in itinere	valutazione terminale	valutazione ex post

Fonte: Stame, 1998

3 Più recentemente l'attenzione delle autorità pubbliche si è maggiormente spostata dalla valutazione degli obiettivi e dei mezzi delle politiche di sviluppo ai risultati e agli effetti di lungo periodo, ovvero agli effettivi cambiamenti che tali politiche tendono a perseguire, sulla base di evidenze empiriche. In tal senso si esprimono gli esperti della Banca Mondiale (P.J. Gertler, S. Martinez, P. Premand, L.B. Rawlings, C.M.J. Vermeersch) nel recente testo dal titolo "Impact Evaluation in Practice" (2011), che nel primo capitolo si chiedono "Why Evaluate?" e sostengono: "Development programs and policies are typically designed to change outcomes, for example, to raise incomes, to improve learning, or to reduce illness. Whether or not these changes are actually achieved is a crucial public policy question but one that is not often examined. More commonly, program managers and policy makers focus on controlling and measuring the inputs and immediate outputs of a program—how much money is spent, how many textbooks are distributed—rather than on assessing whether programs have achieved their intended goals of improving well-being". Gli stessi sostengono, conseguentemente, che le politiche di sviluppo devono essere più appropriatamente valutate, sulla base di evidenze empiriche, per il loro effettivo impatto sul contesto in cui intervengono. Su questa linea di pensiero, l'IDA, l'agenzia della Banca Mondiale che si occupa dei fondi per i Paesi più poveri ha messo più recentemente a punto metodologie di valutazione di impatto di tali fondi nei Paesi di intervento, anche per rispondere alle molte critiche sollevate a livello internazionale circa l'efficacia degli interventi della Banca Mondiale.

Rossi-Lipsey-Freeman⁴ nel loro modello di approccio sistematico alla valutazione individuano cinque stadi successivi della valutazione secondo il ciclo di un intervento pubblico:

1. Valutazione dei bisogni sociali cui un programma vuole rispondere
2. Valutazione della teoria sottesa al programma
3. Valutazione del processo/implementazione
4. Valutazione dell'impatto/effetti
5. Valutazione di efficienza

Secondo tale approccio esiste una gerarchia della valutazione, ovvero che i suddetti tipi di valutazione si trovano tra loro in un rapporto gerarchico: la valutazione di un livello di gerarchia superiore presuppone la conoscenza e l'analisi di aspetti della policy riferiti ai livelli inferiori della gerarchia valutativa.

1.3. Gli approcci della valutazione di impatto delle politiche pubbliche

Per la valutazione *ex post* esistono vari approcci, su cui nell'ultimo ventennio e soprattutto nella fase più recente si è sviluppato un dibattito in campo internazionale, soprattutto sulle politiche di sviluppo, un dibattito che ha anche portato al coordinamento di diversi gruppi di lavoro⁵.

Gli approcci più rilevanti a cui si fa normalmente riferimento sono⁶:

- ***l'approccio controfattuale.***

Esiste una tradizione di valutazione di impatto basata sull'idea di dimostrare che gli effetti riscontrati siano il risultato dell'intervento (attribuzione causale degli effetti di un intervento), e solo di esso, e di individuare l'effetto netto di un intervento, depurati di altri effetti, quelli di *displacement* (spiazzamento) e quelli di *deadweight* (peso morto). Allo scopo di confrontare i risultati ottenuti nella situazione in cui è stato condotto l'intervento (*situazione fattuale*) con una situazione "senza intervento" (*situazione controfattuale*) è possibile operare sia procedendo a ritroso, prevalentemente con metodi statistici (confrontando la situazione reale con una ipotetica in cui sia mancato l'intervento), sia predisponendo fin dall'inizio dell'intervento un'osservazione di due situazioni, entrambe reali, inizialmente omogenee (quella sperimentale, soggetta all'intervento, e quella di controllo, in cui l'intervento non c'è stato) scelte in modo casuale (disegno sperimentale).

- ***la valutazione basata sulla teoria.***

Come l'approccio controfattuale, la valutazione basata sulla teoria viene utilizzata per l'attribuzione causale degli effetti di un intervento. Per conseguire questo risultato, concettualizza l'intervento in termini di una teoria che ne spiega il funzionamento, e in particolare illustra perché si è arrivati (o si conta di arrivare) a un certo esito, concentrandosi sull'individuazione di meccanismi. Presuppone, quindi, che ogni intervento risponda in sé, in modo esplicito o implicito, ad una determinata teoria in grado di far comprendere il nesso causale fra obiettivi e risultati. Nell'ambito di questo approccio, si ipotizza che gli interventi inneschino sempre un qualche tipo di meccanismo e abbiano sempre un qualche effetto, atteso o inatteso, positivo o negativo: si tratta

4 P.H. Rossi, M.W. Lipsey, H.E. Freeman (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*, 7^a ed., Sage Publications.

5 In particolare, nell'ambito del *Network of Networks of Impact Evaluation* sono stati elaborati due documenti: uno interamente dedicato al disegno sperimentale (RCT) (NONIE, 2007a *NONIE: Impact evaluation guidance: section one*, in <http://www.worldbank.org/ieg/nonie/>), e un altro che presenta altri approcci (NONIE, 2007b, *NONIE: Impact evaluation guidance: subgroup two*, in <http://www.worldbank.org/ieg/nonie/>).

6 Vengono qui ripresi gli approcci più comunemente utilizzati descritti in: G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL n. 22, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

solo di scoprire quale. La valutazione basata sulla teoria non ha, perciò, l'obiettivo primario di quantificare l'entità dell'effetto di un intervento (quantificazione che, pure, rientra tra le attività che vengono realizzate), quanto quello di comprendere quale tipo di effetto si sia verificato sulla base di una o più catene causali. Domande tipiche di questo approccio sono: "cosa è successo? Cosa ha funzionato meglio, dove, per chi e perché?".

- **l'approccio goal-free.**

Si basa sui criteri di qualità e sui bisogni delle persone a cui è rivolto l'intervento, indipendentemente dagli obiettivi ufficialmente formulati: questi, infatti, possono essere poco chiari, essere il risultato di negoziazioni, essere più rilevanti per le Amministrazioni che per gli utenti dei servizi, ecc. La *goal-free evaluation* supera l'unilateralità tipica dello schema obiettivi-risultati, per concentrarsi rispetto alle attività svolte, agli effetti prodotti e valutati non in rapporto agli obiettivi del progetto ma in base alla loro rilevanza e significatività da un punto di vista sociale. Il modello obiettivi-risultati esclude dalla valutazione stessa altri risultati ed eventuali effetti collaterali. Il paradigma *goal-free*, invece, suggerisce provocatoriamente di ignorare gli obiettivi di un programma, in quanto prenderli in considerazione sarebbe un'azione contaminante per la prospettiva valutativa: se il valutatore non ha coscienza degli obiettivi del progetto all'inizio della sua ricerca valutativa, la sua visione non viene influenzata e considera gli effettivi impatti reali. In questo modo, i risultati ottenuti e gli effetti prodotti da un progetto non sono visti in riferimento agli obiettivi del progetto stesso ma in riferimento ai bisogni sociali a cui dare risposta. Per quanto possa apparire paradossale, nel problematizzare il progetto e i suoi obiettivi, la valutazione *goal-free* è orientata a far emergere le effettive finalità e intenzionalità e i risultati involontari dei progetti.

- **l'approccio costruttivista/del processo sociale.**

Tale approccio guarda alla realtà sociale come un fenomeno più complesso di quello che un programma, per quanto accurato, è in grado di descrivere e che, attraverso l'esplicitazione dei conflitti fra i vari gruppi interessati al programma è in grado di pervenire ad una conoscenza più accurata e condivisa. Tale approccio pone al centro dell'attenzione ciò che viene considerato un "successo" dagli *stakeholder*, e la valutazione consiste nello spiegare perché in quella situazione quel risultato sia da considerare tale. L'attenzione si sposta dunque dal disegno dell'intervento pubblico a cosa questi diventa mentre viene attuato. Ciò significa che -per quanto un intervento pubblico sia sempre avviato per ottenere un cambiamento- la pietra di paragone, ossia la definizione di cosa sia un successo, è un concetto che si forma in un momento successivo al varo dell'intervento, e non precedente: è quando si vede come affronta i problemi, lo si confronta con altre situazioni e si sente l'opinione dei vari *stakeholder* che si può formulare un giudizio su cosa funziona bene o male, su cosa possa essere considerato un successo, anche se ciò dovesse avvenire in base ad effetti inattesi. Questo approccio affronta domande del tipo: "cosa è accaduto?", "quello che è accaduto è buono secondo i valori dei partecipanti all'intervento?" "come definire il successo dell'intervento in modo condiviso?".

- **l'approccio realista.**

Come l'approccio controfattuale e quello basato sulla teoria, l'approccio realista viene utilizzato in valutazione per l'attribuzione causale degli effetti di un intervento. Esso si propone di concettualizzare l'intervento in termini di una teoria che ne spieghi il funzionamento, e in particolare che illustri perché si è arrivati (o si conta di arrivare) a un certo esito. A differenza dell'approccio basato sulla teoria, tuttavia, l'accento è posto sugli esiti, che vengono quantificati, oltre che spiegati, e sugli specifici contesti: l'approccio realista ha l'obiettivo di spiegare in quali condizioni, in base a quali caratteristiche e strategie dei "soggetti", un intervento (o, meglio, i meccanismi di cui esso innesca il funzionamento) consegua determinati esiti. Inoltre, l'approccio realista esprime la teoria in modo formalizzato, come configurazione contesto-meccanismo-esito (CMO). A differenza della valutazione basata sulla teoria, tuttavia, l'approccio realista concepisce

sempre la spiegazione come contingente e legata a uno specifico contesto di riferimento, piuttosto che generalizzabile e applicabile a molti fenomeni anche trasversali oppure ad altri ambiti disciplinari. I comportamenti che interessano sono quelli in grado di produrre esiti ritenuti rilevanti rispetto agli obiettivi dell'intervento, oppure quelli, ritenuti positivi, che, anche inattesi, hanno avuto luogo. Le domande tipiche dell'approccio realista sono: Per quali gruppi/in quali territori "funziona" un determinato intervento? In quali condizioni? Di cosa necessitano, in quali condizioni devono essere messi i "destinatari" di un determinato intervento affinché assumano uno specifico comportamento ed effettuino le scelte desiderate (ad esempio investano in tecnologia, o aumentino le dimensioni dell'impresa)?

• **la valutazione partecipata.**

La valutazione partecipata è un approccio alla valutazione che tende a coinvolgere il maggior numero di interlocutori, sia interni che esterni al programma/servizio interessato. Quindi non solo gli operatori direttamente interessati ad attuare un programma o gestire un servizio, ma anche portatori di interesse e soggetti beneficiari, quali associazioni di volontariato, di terzo settore, semplici cittadini e così via. Per Green e Kreuter, due fra i maggiori studiosi americani sul tema della valutazione, ci sono "due lenti" per osservare la realtà: quella del professionista, spesso troppo attento a dettagli tecnici per avere una visione d'insieme dei problemi, e quella del cittadino, in possesso di una visione più olistica; gli autori perciò ribadiscono l'importanza di prendere in considerazione punti di vista differenti nella definizione e valutazione dei problemi. Questo modo di operare da parte delle autorità pubbliche è senz'altro un modo per renderle più vicini alle esigenze dei cittadini, basti pensare agli oramai diffusi questionari di gradimento.

In altri termini, la valutazione partecipata è un processo in cui un gruppo di attori portatori di punti di vista e interessi diversi stabiliscono grazie a un confronto mediato dal valutatore quali siano gli aspetti rilevanti dell'oggetto di valutazione e, di conseguenza, quelli che meritano approfondimenti. Gli attori possono essere coinvolti, con il contributo del valutatore, anche nella definizione degli strumenti della ricerca valutativa (ad esempio identificare indicatori o definire le domande da inserire nei questionari o da porre durante le interviste). Questo processo ha successo, e quindi è utile, nella misura in cui permette di individuare valori condivisi in cui tutti (o molti) tra gli attori si riconoscono o comunque contribuisce a dar voce a istanze normalmente non rappresentate. I benefici principali del coinvolgimento attivo e consapevole di tutti gli attori infatti possono essere: a) una riduzione della distorsione dei risultati della valutazione; b) una maggiore efficacia degli interventi (legata a un loro impegno sostanziale e non soltanto formale); c) la potenziale sinergia con l'utilizzo di altri approcci, in particolare l'approccio realista/basato sulla teoria.

La valutazione partecipata concentra l'attenzione sulle caratteristiche dell'oggetto di valutazione, rispondendo a domande del tipo: "Quali sono gli aspetti dell'intervento maggiormente rilevanti?" "Su quali temi è necessario concentrare gli sforzi?" "Di quali punti di vista è opportuno o necessario tenere conto?".

- **la valutazione su misura.** I precedenti approcci fanno emergere che non esiste un unico metodo per valutare gli effetti di un intervento e che quindi approcci, metodi e tecniche di valutazione vanno scelti in relazione al problema posto dalle domande di valutazione e dall'oggetto della valutazione. Ognuno di questi approcci utilizza uno o più metodi di raccolta e trattamento dei dati: metodi quantitativi (sondaggi, disegni sperimentali, indicatori statistici) e qualitativi (interviste, focus groups, studi di caso), o specifici della valutazione (*peer reviews*, *delphi*, ecc.). Si parla a riguardo di *situational responsiveness*⁷, per sottolineare che la valutazione è un processo complesso e articolato, che riguarda tanti soggetti diversi che a vario titolo sono coinvolti nella preparazione e attuazione di un intervento pubblico (decisori politici, strutture burocratiche, i

7 M.Q. Patton (2010), *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York, Guilford Press.

soggetti attuatori, stakeholder, beneficiari diretti e indiretti, il valutatore stesso) e che si tratta di un processo lungo legato alla durata dell'intervento. Per altro si sottolinea che le Amministrazioni devono essere in grado di imparare dall'esperienza e, per fare questo, devono innanzitutto imparare a porsi le domande di valutazione più appropriate. Un utile strumento a tal fine è quello della adozione da parte delle Amministrazione dei Piani di valutazione, che propongono di individuare questioni valutative specifiche e rilevanti, la cui soluzione, attraverso l'utilizzo di metodi adeguati, possa dare indicazioni utili a migliorare le capacità e l'efficacia degli interventi loro affidati. Tali Piani, secondo le indicazioni fornite da Rossi e Freeman⁸, dovrebbero concentrarsi sui seguenti tre aspetti essenziali:

- 1) come scegliere le domande di valutazione e non darle per scontate;
- 2) come scegliere i metodi e le procedure di valutazione adatti a ogni situazione (la "valutazione fatta su misura");
- 3) i rapporti tra gli *stakeholder* e i valutatori.

Esiste dunque un'ampia casistica di approcci, metodi e tecniche di valutazione. Le differenze tra i vari approcci derivano dalle diverse esigenze che la valutazione *ex post* comporta (quali la concezione stessa dell'intervento e il suo riferimento a specifici gruppi target, la concettualizzazione dei meccanismi di causazione, la disomogeneità dei contesti di riferimento), e dalle molteplici domande che ciascun approccio solleva. La scelta dei vari metodi dipende dunque dalla loro capacità di valutare i diversi interventi e di rispondere alle diverse domande, tenendo presente che si tratta pur sempre di approcci che presentano dei limiti. Ciascun approccio risponde a delle domande e non ad altre e quindi può essere necessario ricorre a "metodi misti". L'abilità di un'amministrazione pubblica sta proprio nell'individuare e applicare l'approccio, o la combinazione di approcci, più adatto allo specifico bisogno di valutazione. Si parla a tal proposito di "triangolazione".

Di seguito si riporta una tassonomia degli approcci alla valutazione proposta da Nicoletta Stame⁹, che offre una panoramica dei vari approcci, in cui viene pure puntualizzato il ruolo che il valutatore è chiamato a svolgere in ciascun approccio e in riferimento alle specifiche metodologie adottate.

Una tassonomia degli approcci alla valutazione

Approccio	Teorico	Natura della valutazione	Scopo della valutazione	Metodo	Ruolo del valutatore
Positivistica-sperimentale	Campbell	Misurazione dei risultati dei programmi	Fare una buona ricerca	Quasi-esperimento	Metodologo
	Rossi e Freeman	Cucita su misura ai programmi	Aiutare i decisori e gli implementatori a migliorare i programmi	Di tipo diverso a seconda di fase e programma	Metodologo
Pragmatista della qualità	Scriven	Giudizi in base a criteri e standard	Testare un prodotto	Comparazione a criteri	Giudice
	Wholey	Orientata all'esecuzione	Migliorare la performance	Monitoraggio	Consulente
	Weiss	Guidata dalla teoria	Fornire informazioni per l'azione	Metodi misti	Consulente
Costruttivista del processo	Stake	Responsive (sensibile)	Aiutare gli attori a formulare le iusses	Studio di caso (qualitativi e quantitativi)	Facilitatore
	Guba e Lincoln	Responsive	Aiutare gli attori a negoziare i conflitti	Studio di caso (solo qualitativi)	Negoziatore
	Patton	Orientata agli utilizzatori	Utilità del processo	Metodi misti	Facilitatore
	House e Howe	Deliberativa partecipata	Democrazia deliberativa	Inclusione, dialogo, deliberazione	Professionista coscienzioso

Fonte: Stame, 1998, 2007

8 H. Rossi e H. Freeman (2007), "Costruire le valutazioni su misura", in N. Stame (a cura di), 2007, *Classici della valutazione*, Franco Angeli.

9 N. Stame (a cura di), 2007, *Classici della valutazione*, Franco Angeli.

1.4. Le tradizioni filosofiche della valutazione

L'evoluzione della valutazione e i vari approcci su considerati vengono fatti risalire a tre fondamentali tradizioni filosofiche: il **positivismo**, il **costruttivismo**, il **realismo**¹⁰.

Il **positivismo**, diffusosi nel XIX secolo, che si caratterizza per la fiducia nel progresso scientifico e per il tentativo di applicare il metodo scientifico a tutte le sfere della conoscenza e della vita umana. Si fonda, dunque, sull'idea di poter avere della realtà sociale una conoscenza oggettiva attraverso l'osservazione, mutuando le scienze naturali. Si pone dunque nell'alveo della tradizione illuminista, della supremazia del *metodo scientifico* di Galileo Galilei, affermatosi con la rivoluzione scientifica del XVI e XVII secolo, cioè con la scienza moderna, che tradizionalmente viene collocata tra la cosiddetta rivoluzione copernicana (Niccolò Copernico, *De revolutionibus orbium coelestium* del 1543), cioè la nuova visione eliocentrica del mondo, e la matematica e fisica newtoniana (Isaac Newton, *Philosophiae naturalis principia mathematica* del 1687).

Il positivismo rappresenta, dunque, la fiducia nel determinismo e nel riduzionismo, nella capacità, cioè, di conoscere il tutto attraverso la conoscenza di una singola parte, la fiducia in un mondo meccanicistico, con un suo ordine naturale. Il senso del positivismo, se vogliamo, può essere riassunto nel motto ideato nel 1852 dal filosofo e sociologo Auguste Comte, considerato il padre del positivismo: "l'amore per principio, l'ordine per fondamento, il progresso per fine".

Nel campo della valutazione socio-economica, il riferimento al positivismo si ha con l'adozione di modelli econometrici, che, però, al più possono provare che vi sono relazioni fra risorse utilizzate ed esiti degli interventi, ma si scontrano con il fatto che gli stessi interventi possano produrre effetti diversi in contesti diversi o effetti diversi nello stesso contesto in tempi differenti e quindi vengono meno proprio all'assunto fondamentale del positivismo, quello della esistenza di leggi universali nello spiegare processi di causalità. La crisi finanziaria internazionale del 2007-2008 è l'esempio più eclatante e recente di come modelli econometrici molto evoluti non siano in grado di affrontare una realtà globalizzata e sempre più complessa quale quella dell'economia e della finanza¹¹.

Occorre considerare che l'azione di osservazione, tipica del metodo scientifico, è di per sé riflessiva, per cui non è possibile osservare un fenomeno senza modificarlo, un principio simile a quello della indeterminazione di Heisenberg nella fisica quantistica, formulato nel 1927, per cui dall'osservazione di un fenomeno è possibile ottenere informazioni solo a costo di perderne delle altre. Tale teoria implica che quantità e concetti scientifici non hanno un significato assoluto e indipendente, ma che lo acquistano soltanto grazie agli esperimenti usati per misurarli. Un'asserzione che insidia la credenza

10 Commissione Europea, 2012, *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, scaricabile da http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/index_en.htm

11 In considerazione della sua attualità, possiamo qui ricordare il fallimento del più importante fondo di investimento speculativo, il Long Term Capital Management (LTCM), costituito nel 1994 ad opera di importanti protagonisti del mondo della finanza internazionale e che operava prevalentemente nel campo dell'arbitraggio economico sulla base di modelli econometrici messi a punto da due Premi Nobel dell'economia, Robert C. Merton e Myron Scholes. Possedeva un capitale gestito di 4 miliardi di dollari ma, tramite leve finanziarie molto ampie, operò con esposizioni in alcuni casi sino a 1.200 miliardi di dollari, grazie ai prestiti ottenuti dalle banche. Nei primi anni riuscì a produrre rendimenti netti annui di circa il 40%. Numerosi erano i gestori che replicavano le strategie di investimento di LTCM, col risultato che alcuni errori commessi dal fondo sono stati effettuati anche da chi utilizzava le medesime strategie. Tutto questo, unitamente alla crisi della Russia e al grande utilizzo della leva finanziaria da parte di LTCM, ha reso il suo collasso drammatico, richiedendo, nel 1998, l'intervento diretto della Federal Reserve a sostegno, al fine di evitare il peggio. Con una leva finanziaria molto elevata, si calcola mediamente pari a 55, bastava un movimento avverso del 1% per perdere il 100% del capitale. La strategia del megafondo era quella di ottenere un piccolo guadagno altamente probabile a fronte di una grande perdita altamente improbabile e si basava sull'idea che i mercati sono sempre efficienti e che le anomalie di breve periodo sono destinate a sparire nel lungo periodo. Il fondo terminò definitivamente la sua operatività all'inizio del 2000, ma a quanto pare la sua lezione non è servita molto, considerato che proseguendo sulla stessa logica, la finanza internazionale è arrivata fra il 2007 e il 2008 sull'orlo del baratro, comportando l'intervento degli Stati e delle Banche centrali più grandi con grosse iniezioni di liquidità per salvare i mercati finanziari e quelli bancari, un salvataggio i cui effetti a medio-lungo termine sono ancora sconosciuti.

che la scienza possa rivelare il mondo fisico con precisione illimitata e che ha fatto di Heisenberg il diretto avversario di Albert Einstein¹². Si tratta, e si può ben capire, di un problema fondamentale delle scienze sociali.

Gli sviluppi tanto nelle scienze naturali quanto in quelle sociali del XX secolo hanno portato ad evidenziare i limiti del positivismo¹³, almeno nella sua forma "pura", fra cui la considerazione che in sistemi complessi, quindi non deterministici, i fenomeni interagiscono fra loro modificandosi, oppure la considerazione che la rilevazione dei dati può essere distorta dalle tecniche e dagli strumenti utilizzati, o ancora i giudizi soggettivi e il sistema di valori delle persone, ed altro ancora. Tutti limiti che hanno portato all'emergere di altre scuole cosiddette post-positiviste, quali quella del *costruttivismo* e del *realismo*.

Il **costruttivismo** è una scuola radicale, che si oppone al positivismo, negando la possibilità di una conoscenza oggettiva e considera la nostra rappresentazione della realtà, e quindi il mondo in cui viviamo, come il risultato dell'attività costruttrice delle nostre strutture cognitive¹⁴. L'esperienza vissuta rappresenta il punto di partenza di ogni conoscenza. Ogni informazione assume significato in base al sistema in cui interagisce. Le cose osservate non hanno valore in sé ma quello che è in grado di attribuirli l'osservatore. La "costruzione" si poggia quindi su mappe cognitive che servono agli individui per orientarsi e costruire le proprie interpretazioni.

Il Costruttivismo è una teoria della conoscenza parte essenziale della cultura filosofica contemporanea, persuasiva e stimolante per molti, discutibile per altri. Risponde a domande del tipo: cosa significa conoscere? come avviene il processo della conoscenza? quale rapporto c'è fra conoscenza e realtà? Il Costruttivismo è anche una teoria dell'apprendimento diffusa presso psicologi e pedagogisti (chi non si dichiara in qualche modo costruttivista?). Risponde a domande del tipo: come è fatta la nostra mente? come apprendiamo?

Non esistono fatti "nudi", ovvero al di fuori delle teorie. Al contrario, ogni osservazione, è ritenuta possibile solo alla luce di teorie, e nessuna conoscenza è data dall'ambiente, ma è sempre sviluppo di una conoscenza precedente. Secondo questa scuola di pensiero i valutatori e i portatori di interesse sono al centro del processo di indagine.

Il **realismo**, invece, si concentra nel comprendere i diversi contesti e le teorie o le ipotesi che permettono la spiegazione e l'interpretazione, si preoccupa di aprire la "scatola nera" delle politiche e dei programmi per scoprire i meccanismi che spiegano il cambiamento. L'enfasi viene posta sulla relazione "contesto-meccanismo-esito". I sistemi indagati sono visti come sistemi aperti e ci si concentra nel capire i meccanismi causali del funzionamento delle cose in contesti differenti.

1.5. Le finalità della valutazione socio-economica

Per quanto sin qui detto è evidente che la valutazione risponde a diverse finalità. La Commissione europea nell'ambito delle attività per la valutazione delle politiche regionali, con la Guida Evalsed¹⁵,

12 D. Lindley, (2008), *Incertezza. Einstein, Heisenberg, Bohr e il principio di indeterminazione*, Einaudi.

13 Nel campo delle scienze sociali una grande influenza l'ha avuta il filosofo Karl Popper, sostenitore della *società aperta*, critico dell'*induzione* quale metodo scientifico, e propugnatore della *falsificabilità* delle teorie, quale metodo di demarcazione fra scienza e non scienza.

14 Fra i precursori del *costruttivismo* va ricordato il filosofo napoletano Giambattista Vico, vissuto a cavallo fra il XVII e XVIII secolo, il quale ha sostenuto che "Il vero è identico al fatto", o anche "... la verità umana è ciò che l'uomo conosce costruendolo con le sue azioni, e formandolo attraverso di esse". Fra gli esponenti contemporanei vanno ricordati Humberto Maturana e il suo allievo Francisco Varela, che applicano l'approccio costruttivista ai sistemi viventi e Niklas Luhmann, che applica l'approccio costruttivista ai sistemi sociali.

15 Commissione Europea (2012), *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, Commissione Europea.

ha proposto una classificazione di tali finalità, secondo lo schema successivo, ognuna delle quali interessa diversi portatori di interesse e quindi risponde a diverse domande di valutazione.

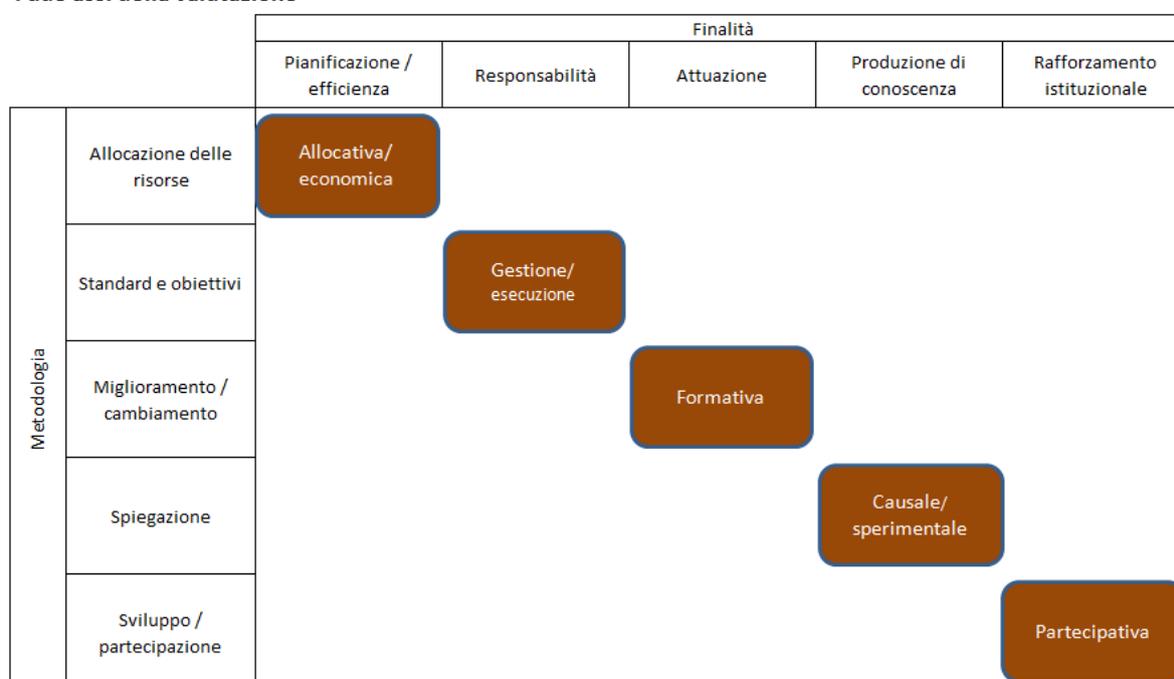
Tali finalità sono così sintetizzate nella Guida Evalsed:

- **Programmazione/efficienza:** garantire che una politica/programma sia giustificata/o e che le risorse siano utilizzate in modo efficiente.
- **Responsabilità:** dimostrare in che misura un programma abbia raggiunto i propri obiettivi e quanto abbia fatto buon uso delle proprie risorse.
- **Attuazione:** migliorare la *performance* dei programmi e l'efficacia di come sono stati finalizzati e gestiti.
- **Produzione di conoscenza:** aumentare la comprensione di cosa funzioni, in quali circostanze e di come diverse misure e interventi possano essere resi più efficaci.
- **Rafforzamento istituzionale:** migliorare e sviluppare la capacità tra i partecipanti a un programma e le loro reti e istituzioni.

Vi è tuttavia lo sforzo di vedere le varie finalità comprese in una finalità più ampia della valutazione, che è quella dell'*apprendimento*¹⁶. E' attraverso l'apprendimento, secondo questo punto di vista, che è possibile migliorare lo sviluppo socio-economico in contesti che per lo più sono caratterizzati da conoscenza imperfetta.

Le misure di sviluppo socio-economico vanno relazionate ai vari contesti, o allo stesso contesto in tempi differenti, tenendo presente che si tratta pur sempre di contesti complessi, incerti, per cui la valutazione deve permettere di migliorare la capacità di apprendimento nel disegnare e attuare le politiche, che significa trarre lezioni positive per il futuro a partire dai problemi, ma anche dai fallimenti così come dai successi.

I due assi della valutazione



Fonte: Commissione Europea-Politiche Regionali, Evalsed: la guida per valutare lo sviluppo socio-economico, 2012

16 Su questo punto si rinvia, fra gli altri, a quanto espresso nel Rapporto Barca del 2009, commissionato dal Commissario per la politica regionale Danuta Hubner, che ha influenzato la riforma della Politica europea di coesione per il periodo 2014-2020. Il titolo del Rapporto è: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectation*.

1.6. La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE: le prospettive al 2020

La politica di coesione economica, sociale e territoriale ha rappresentato un volano fondamentale per la diffusione della cultura e della pratica della valutazione non solo in Italia, ma in tutta Europa.

La fase più recente, ai fini della valutazione, è sicuramente quella che si sta definendo proprio in questi mesi con l'approvazione dei vari documenti di programmazione e dei regolamenti relativi alla programmazione dei fondi europei 2014-2020.

Si tratta di un passaggio epocale, rispetto ai precedenti periodi di programmazione, come si vede in sintesi dal successivo box, con l'attenzione maggiormente rivolta ai risultati, con una presenza più incisiva di tutte le autorità di gestione ai vari livelli di governo, con una partecipazione più incisiva delle parti sociali e della società civile.

Box 1- L'evoluzione della valutazione *ex post* dei programmi finanziati con i Fondi Strutturali

1989-1993: Rappresenta il primo periodo di programmazione dei fondi strutturali a seguito della riforma della politica europea di coesione introdotta nei trattati della Comunità Economica Europea con l'Atto Unico del 1986 e successivamente confermata e rafforzata con il trattato di Maastricht del 1992. Tali riforme si pongono il problema di rendere effettiva nei suoi risultati la politica di coesione economica e sociale introducendo la valutazione *ex ante* ed *ex post*, affidata fondamentalmente alla Commissione. Come emergerà poi, molte autorità nazionali e regionali adottavano per la prima volta la programmazione pluriennale e né in tali amministrazioni, ma nemmeno nei servizi della Commissione vi erano competenze adeguate nel campo della valutazione, per cui questa alla fine è risultata di scarsa qualità.

1994-1999: In questo secondo periodo si cerca di migliorare i processi della valutazione compresa quella *ex post*, attraverso uno stretto partenariato tra la Commissione e lo Stato membro, orientato a valutare l'impatto delle misure adottate in relazione agli obiettivi previsti.

2000-2006: In questo periodo la Commissione mantiene la responsabilità primaria della valutazione *ex post* in partenariato con lo Stato membro. L'obiettivo della valutazione *ex post* è definito; essa viene effettuata tramite un valutatore indipendente entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione.

2007-2013: Non vi sono cambiamenti sostanziali rispetto al precedente periodo di programmazione.

2014-2020: Le proposte di regolamento in fase di approvazione definitiva prevedono una profonda revisione degli articoli relativi al monitoraggio e valutazione. Il focus è più spostato sui risultati, una maggiore enfasi sulla logica degli interventi e sulla concentrazione. Viene dato così una maggiore rilevanza alla valutazione di impatto. La valutazione diventa un compito delle autorità di gestione dei fondi a supporto dei processi decisionali, che deve accompagnare i programmi sin dalla fase della loro elaborazione. Si prevede un'ampia diffusione dei risultati della valutazione, che assume più il significato di strumento per migliorare la conoscenza. A tal fine la gamma degli operatori coinvolti si amplia per comprendere anche le autorità locali, parti sociali e gruppi della società civile. Emerge quindi la tendenza a rafforzare il ruolo della valutazione nelle fasi di elaborazione e attuazione dei programmi e una più forte attenzione nel raggiungere risultati concreti e misurabili. La Commissione europea ha messo a punto linee guida dettagliate e Evaleds verrà aggiornato una volta che il testo definitivo del quadro normativo è stato definito tra la Commissione europea, Consiglio e Parlamento.

Un punto fondamentale in tale direzione, come riconosciuto da più parti, è stato il contributo offerto dal cosiddetto Rapporto Barca del 2009, già richiamato. Tale Rapporto, che fonda la sua filosofia sul *place-based approach*, e delinea una riformulazione della missione della politica di coesione, non più

legata alla convergenza della crescita fra regioni più ricche e regioni più povere -una questione che ha alimentato un lungo dibattito con scarsi risultati, in quanto sono stati prodotti studi che tendono a dimostrare che l'effetto convergenza c'è stato, ma anche studi che tendono a dimostrare l'esatto contrario-, ma orientata ad affrontare le questioni specifiche di crescita e sviluppo dei vari territori.

La politica di coesione, secondo il Rapporto Barca, non può essere di natura meramente redistributiva, ma deve affrontare il tema delle inefficienze e dell'esclusione sociale presente nelle aree meno sviluppate, innescando un cambiamento nel comportamento degli attori sociali. A tal fine il Rapporto pone attenzione al ruolo dello sperimentalismo e alla mobilitazione degli attori locali e al al processo di apprendimento e in particolare alla *valutazione d'impatto controfattuale*, per capire meglio "cosa funziona" e "cosa non funziona". A tale forma di valutazione il Rapporto riconosce una "funzione disciplinante" nel mettere a fuoco gli obiettivi e i criteri di selezione dei beneficiari.

Questo cambio di prospettiva, cioè la finalizzazione della politica di coesione alle specificità territoriali, comporta, come sostenuto dallo stesso Rapporto, uno spostamento di attenzione dai programmi e dai loro mezzi e dall'obiettivo generico della convergenza ai risultati concreti da perseguire nei vari territori, in termini di benessere e progresso dei cittadini, risultati il più possibile misurabili che devono essere ben chiari sin dalla fase di elaborazione dei programmi. Il Rapporto, attestandosi sui nuovi temi di frontiera della valutazione, sostiene che la politica di coesione si deve preoccupare non solo di quanto e come si spende, ma anche di cosa si apprende al fine di migliorare gli interventi futuri. Il processo di apprendimento, e quindi di ampliamento della conoscenza, in contesti caratterizzati da complessità e incertezza crescente, porta a dare rilevanza alla comprensione di cosa funziona e cosa non funziona in una politica di sviluppo in un determinato luogo, se e come cambiano i comportamenti dei soggetti coinvolti nei programmi di sviluppo. L'attenzione si sposta dunque dalle azioni di sviluppo alla loro efficacia e impatto nei contesti in cui si realizzano. La valutazione, collegata al processo di apprendimento, assume sempre più il ruolo di uno strumento che aiuta i *policy maker* a migliorare le decisioni assunte in contesti ad alta complessità e incertezza al fine di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e il loro progresso e a individuare gli effettivi beneficiari degli interventi.

L'influenza di questo Rapporto indipendente sulle istituzioni comunitarie è stato notevole, come si può vedere già nella quinta relazione sulla politica di coesione della Commissione europea del novembre 2010¹⁷, che affronta il tema del futuro della politica di coesione. Nella prefazione del rapporto, i due commissari europei alla politica regionale e alla politica per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Johannes Hann e Laszlo Andor, affermano in termini generali che "in futuro i programmi dovranno concentrarsi solo su poche priorità strettamente connesse con la strategia Europa 2020, affinché ciascuna di esse possa ricevere finanziamenti adeguati per produrre un impatto effettivo. Tali priorità saranno individuate in un dialogo tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni, sulla base di una valutazione congiunta dei punti di forza e di debolezza di ciascun Stato membro e delle sue regioni. Tutti noi siamo interessati a una politica di coesione incentrata sui risultati. Ecco perché dobbiamo concordare con gli Stati membri e con le regioni un numero più limitato di obiettivi per programma, monitorandone con cura l'attuazione".

Sul tema della valutazione, nello stessa relazione si legge testualmente:

"La valutazione cerca di costruire un quadro degli effetti economici, sociali e ambientali della politica di coesione. Ha due finalità: l'attribuzione delle responsabilità ("che cosa è stato fatto con il denaro dei contribuenti?") e l'apprendimento ("come si può migliorare la politica?").

Gli effetti, tuttavia, sono difficili da misurare, poiché la politica di coesione è solo uno dei tanti fattori di influenza. I progressi economici globali, il cambiamento tecnologico, la politica macroeconomica e così via esercitano un'influenza, al pari dei comportamenti dei singoli e delle imprese. Inoltre, gli

17 Commissione Europea (2010), *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Relazione della Commissione*, novembre 2010, Commissione Europea.

effetti complessivi della politica di coesione, specialmente per quanto riguarda il sostegno all'innovazione e ai trasporti, possono emergere solo a lungo termine.

Quindi non esiste un metodo semplice per misurare gli effetti della politica di coesione e si utilizza una combinazione di vari metodi per costruire un quadro dettagliato nel corso tempo:

- Le statistiche regionali indicano ciò che è avvenuto in termini di PIL, innovazione, produttività, occupazione e disoccupazione, ambiente naturale e ambiente edificato e così via, ma non misurano il contributo dato dalla politica di coesione ai cambiamenti.
- L'attività di monitoraggio dei programmi registra le attività e i risultati della politica di coesione: a quanto ammontano le sovvenzioni erogate per la R&S e che cosa hanno fatto le imprese con questi fondi? Quanti chilometri di strade sono stati costruiti? Ci sono stati ritardi nell'attuazione? Quante persone sono state formate?
- Dove esistono i dati, si può effettuare un confronto tra enti sovvenzionati e analoghi enti "di controllo" (non sovvenzionati) per valutare l'impatto della politica¹⁸.
- Tramite un'analisi ex post dei costi e benefici, si può valutare il contributo dell'infrastruttura all'economia in generale.
- I modelli macroeconomici che tentano di riprodurre i principali meccanismi economici, aiutano a cogliere l'effetto della politica sull'economia¹⁹.
- Alcuni modelli possono aiutare ad analizzare gli effetti di possibili riforme sul mercato del lavoro, sulle imprese e sulle famiglie²⁰.
- Gli studi di caso, ivi comprese le interviste con i soggetti interessati, possono servire a comprendere i fattori che hanno determinato gli sviluppi quantificati e il contributo dato dalla politica a ciascuno di essi.

Tutti questi metodi hanno un proprio uso specifico. Il monitoraggio, ad esempio, è uno strumento gestionale essenziale per tenere sotto controllo i programmi, tuttavia gli indicatori di monitoraggio (ad es. i km. di strada costruiti) non dicono nulla in merito all'impatto sociale o economico della politica.

Poiché gli effetti della politica non possono essere valutati con un unico metodo, si utilizza la cosiddetta "triangolazione", ossia il confronto tra i risultati di diversi metodi. Questa costituisce una parte importante del processo di valutazione".

La Commissione europea, da sola, non può trasmettere tutte le informazioni sulla performance della politica di coesione. Incoraggia quindi gli Stati membri ad effettuare le proprie valutazioni, impiegando a tal fine, ove disponibili metodi rigorosi. Più alto è il numero di valutazioni che offrono dati attendibili sui vari aspetti della politica, maggiori sono le possibilità di ricostruire un quadro della sua performance generale utilizzabile come base per migliorare la politica nel futuro".

In vista della elaborazione dei regolamenti per la politica di coesione per il periodo 2014-2020 il tema della valutazione è stato oggetto di ulteriori approfondimenti, in particolare in occasione del 8° meeting del Gruppo di Alto Livello di riflessione sulla politica di coesione, tenutosi il 15 febbraio, sulla

18 Il metodo "controfattuale" è in corso di sperimentazione in vari ambiti, tra cui il sostegno alle imprese, il recupero urbano e l'assistenza alle minoranze.

19 La DG Politica Regionale utilizza due macro modelli (HERMIN e QUEST), oltre a un modello per gli investimenti nei trasporti (TRANSTOOLS).

20 Tale modello è stato sviluppato di recente e utilizzato su 6 Stati membri: Austria, Danimarca, Germania, Italia, Polonia e Regno Unito, paesi con caratteristiche socio-economiche diverse e potenzialmente rappresentativi di altri paesi dell'UE.

base di una relazione curata da Fabrizio Barca e Philip McCann²¹. Tale relazione ha posto con forza la corretta definizione e le motivazioni degli indicatori di risultato, partendo dalla constatazione che in passato non è mai stato chiarito sino in fondo la distinzione e le relazioni esistenti fra “inputs, outputs, results, outcomes, impacts”²².

“Una politica moderna –si legge nella relazione- richiede ora un quadro più moderno, basato sulle lezioni derivanti dalla stessa politica di coesione. Questo quadro è riassunto nella seguente tabella: *gli interventi delle politiche, attraverso l’allocazione (spesa) delle risorse finanziarie (inputs) mirano alla produzione di outputs previsti (beni e servizi) attraverso i quali si prevede di raggiungere i risultati attesi (outcomes) in termini di ben-essere dei cittadini.* I risultati effettivi dipendono dall’efficacia delle politiche e da altri fattori che influenzano i risultati: pertanto, i cambiamenti nei risultati non devono essere identificati con l’effetto di un’azione politica (denominato “impatto”, secondo l’uso internazionale).

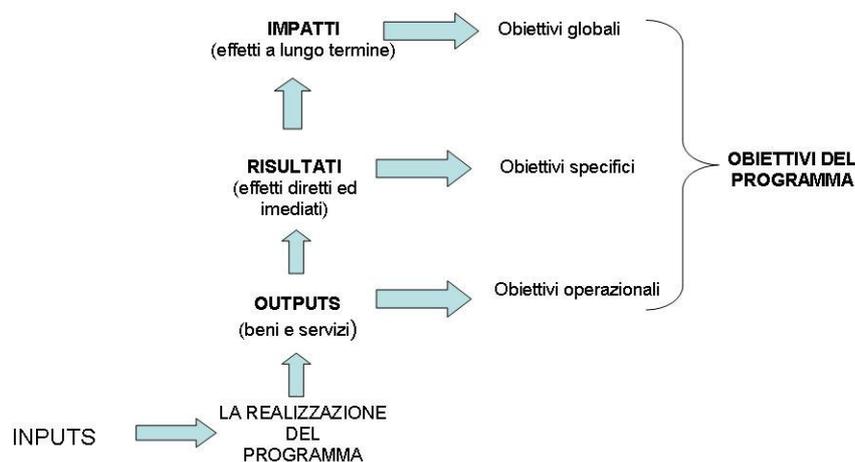
In questo quadro, il risultato atteso, o semplicemente “risultato” è *la dimensione specifica del benessere e il progresso delle persone (nella loro qualità di consumatori, lavoratori, imprenditori, risparmiatori, i membri della famiglia o della comunità, ecc) che motiva l’azione politica, vale a dire che ci si aspetta di modificare con gli interventi progettati e realizzati da una politica.* Esempi sono: per la mobilità, il miglioramento nell’obiettivo di costruire infrastrutture di trasporto; per le competenze, la loro crescita nell’obiettivo di fornire una formazione supplementare o migliorata; per

21 F. Barca, P. McCann (2011), *Outcome indicators and targets. Towards a performance oriented EU Coesion Policy*, nota prodotta per l’8° Meeting (15 febbraio 2011) del Gruppo di alto livello di riflessione sul futuro della Politica di Coesione, Commissione europea.

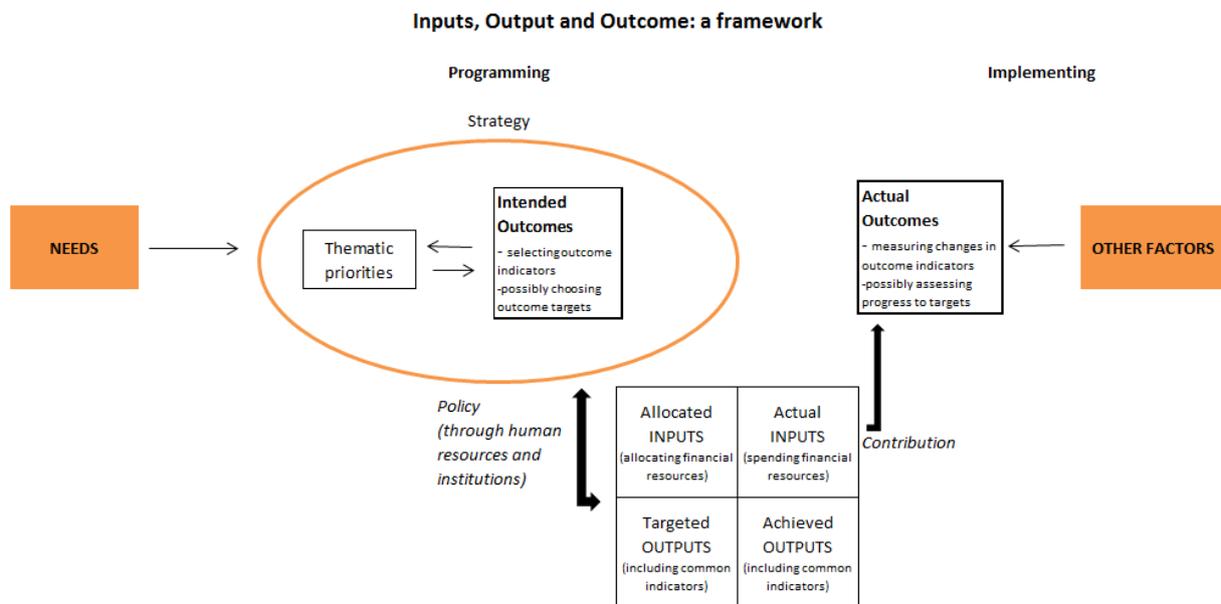
Tale lavoro è il frutto di una riflessione di un gruppo di lavoro di accademici ed esperti ed ha tenuto conto del contributo derivante da recenti lavori quali:

- OECD-hosted “Global project on measuring progress”, www.wikiprogress.org;
- German Council of Economic Experts, Conseil d’Analyse Economique (2010), *Monitoring economic performance, quality of life and sustainability*. Joint Report as Requested by the Franco-German Ministerial Council, dicembre 2010, scaricabile da: www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/095_ANG.pdf.
- Commissione Europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità (2010), *Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020*, report congiunto del Comitato per l’Occupazione (EMCO) e del Comitato per la Protezione Sociale (SPC) del 24 novembre 2010.
- J.E. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, CMEPSP, scaricabile da www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index;
- Commissione Europea, 2009, *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento Europeo, Bruxelles, 20.8.2009, COM(2009) 433 definitivo.

22 Nello schema formulato nel 1999 dalla Commissione europea la relazione tra tali variabili era così espressa:



il credito alle piccole e medie imprese, la riduzione nell'obiettivo di fornire loro finanziamenti agevolati; per le famiglie senza lavoro, la riduzione nell'obiettivo di fornire una formazione o di servizi di supporto personalizzati. In questi esempi, infrastrutture di trasporto, istruzione nuova o più incisiva, i prestiti agevolati e di formazione o servizi di supporto personalizzati sono "outputs": azioni strategiche misurabili il cui compito è destinato a produrre risultati.



Fonte: F. Barca, P. McCann, 2011, *Outcome Indicators and Targets- Towards a performance Oriented Eu Cohesion*.

La relazione fornisce le seguenti raccomandazioni su come definire gli obiettivi di risultato:

1. gli obiettivi dovrebbero essere esplicitamente collegati alle politiche e ai progetti che devono essere intrapresi;
2. gli obiettivi dovrebbero essere limitati nel tempo;
3. gli obiettivi dovrebbero essere basati su una rigorosa prova analitica: la loro impostazione dovrebbe partire da linee guida ben solide e, quando possibile, da trend stimati (in assenza di misure delle politiche), e tener conto delle esperienze precedenti e analisi di confronto con altre esperienze;
4. secondo le circostanze gli obiettivi potrebbero essere espressi in termini relativi (tassi di cambiamento / miglioramento) o in termini assoluti. In alcuni casi, dove la comprensione del nesso di causalità tra la politica e il risultato è particolarmente debole, ma il risultato è tuttavia ritenuto perseguibile, gli obiettivi potrebbero essere posti in relazione alla direzione del cambiamento auspicato di un determinato indicatore di risultato;
5. dal momento che gli obiettivi non sarebbero da utilizzare per confrontare le prestazioni tra diverse programmi, potrebbero essere espressi come intervalli piuttosto che come singoli valori;
6. gli obiettivi possono essere uno stimolo per l'apprendimento delle politiche, dovrebbero essere ambiziosi ma realistici ed espressi in un modo da essere realizzabili. In questo senso, la revisione degli obiettivi durante attuazione dovrebbe essere consentita. Tale revisione dovrebbe: a) svolgersi in date fisse, in modo da per avere il tempo sufficiente per sperimentare e produrre informazioni sui risultati, e b) basarsi sulle motivazioni ragionevoli e verificabili, ed, eventualmente, sui risultati della valutazione (resi pubblici);

7. l'applicazione di sanzioni o premi finanziari per gli obiettivi non dovrebbe essere né impedito né essere obbligatorio: se questa scelta vien fatta, grande attenzione dovrebbe essere messa nel valutare e contrastare i suoi possibili effetti perversi;
8. la messa a punto degli obiettivi dovrebbe essere oggetto di assistenza tecnica finalizzata alla costruzione di capacità interne nel gestire tutte le questioni metodologiche di cui sopra.

Questi principi sono confluiti nella proposta di regolamento quadro per i fondi europei 2014-2020, presentata il 6 ottobre 2011 dalla Commissione europea, riadottata dalla stessa l'11 settembre 2012, a seguito del confronto aperto sulla prima bozza, ed attualmente in fase di definitiva approvazione in co-decisione fra Parlamento europeo e Consiglio europeo. Gli articoli 47-48-48-49-50 e 104 contengono le previsioni specifiche sulla valutazione, i cui elementi di novità rispetto al passato sono sintetizzati nel box su riportato.

In Italia il processo di elaborazione dei programmi legati alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 è in atto. Il 27 dicembre 2012 è stato reso pubblico il documento dal titolo "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", predisposto dal Ministro della Coesione Territoriale d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Al centro delle innovazioni metodologiche proposte dal documento, in linea con le proposte della Commissione europea, vi è la questione della definizione dei risultati attesi degli interventi. Il documento, recuperando l'approccio sviluppato nella nota di Barca-McCann succitata, contiene per ciascun ambito di programmazione, cioè le 11 priorità programmatiche previste dalla bozza di regolamento quadro della Commissione europea, esempi di risultati attesi e di indicatori. Il documento richiama, inoltre, le acquisizioni metodologiche fatte dalla Commissione europea nell'ambito del suo Evaluation Network, attraverso il documento di linee guida "*The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy- Guidance document*", il quale enfatizza l'elemento di apprendimento derivante dalla valutazione, la pluralità di approcci metodologici a seconda del quesito di interesse, l'importanza della pianificazione delle attività di valutazione, l'importanza della valutazione *ex post* che è quella da cui si impara di più, la diffusione degli studi valutativi anche al grande pubblico.

Il documento "Metodi e obiettivi" pone particolare rilievo alla questione della valutazione d'impatto, ossia alla valutazione del se, in quale misura e per quali soggetti le azioni adottate abbiano effettivamente avuto effetti per la qualità di vita delle persone e/o per le opportunità delle imprese.

Anche in risposta alle proposte della Commissione europea per la programmazione 2014-2020, il documento puntualizza che ai fini di una valutazione d'impatto più efficace è necessario:

- il consolidamento del sistema di valutazione costruita negli ultimi due cicli di programmazione e dei Nuclei di Valutazione, più al servizio delle domande del partenariato e dei beneficiari ultimi;
- la valutazione dell'efficacia delle azioni adottate (qualità della vita delle persone, opportunità per le imprese);
- poter decidere sulla base di analisi pregresse sulle questioni d'interesse della programmazione, poiché la valutazione *ex post* è quella da cui si impara di più;
- orientare la valutazione d'impatto in relazione ai risultati attesi;
- avviare la valutazione d'impatto contestualmente alla attività di programmazione²³;
- valutare gli effetti dei programmi e il ruolo avuto dai suoi protagonisti;
- attivare, sulla base degli esiti delle analisi, il processo di "valutazione pubblica aperta".

23 Su questo aspetto si ricorda che già la Deliberazione del CIPE 1/2011, riguardante "Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013", prevede la "Programmazione/previsione *ex ante* del metodo per la successiva valutazione d'impatto degli interventi"

Un aspetto importante nei processi di valutazione di ispirazione comunitaria è quella dell'uso degli indicatori d'impatto. A tal proposito sono state formulate varie critiche circa il fatto che gli indicatori non dicono tutto sugli effetti di un programma²⁴.

Nello stesso Rapporto Barca, più volte citato, si afferma che occorre distinguere tra indicatori d'impatto e valutazione d'impatto di un intervento pubblico, che hanno due scopi diversi: gli indicatori misurano il rapporto obiettivi/risultati (consentono quindi una valutazione di performance); la valutazione d'impatto approfondisce se l'intervento ha avuto gli effetti desiderati.

Anche la Stame, a proposito delle recenti esperienze di valutazione economica operata nel campo della politica di sviluppo regionale e sulla scarsa esperienza di valutazioni multidisciplinari, ha evidenziato i limiti delle analisi condotte tramite gli indicatori di impatto²⁵.

1.7. Il Sistema Nazionale di Valutazione per le politiche di sviluppo

L'evoluzione della politica europea di coesione ha prodotto in Italia la implementazione di un Sistema di Valutazione Nazionale della politica regionale unitaria (SNV).

Tale sistema è descritto dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 come un insieme di attività di sostegno, di osservazione e di indirizzo metodologico finalizzate a migliorare le attività di valutazione. Il SNV è lo strumento attraverso cui si costruisce capacità di valutazione: si mettono, cioè, le amministrazioni in grado di affrontare le sfide dell'attuazione attraverso l'accumulazione di conoscenze sugli effetti dell'azione pubblica. Esso produce orientamenti metodologici, organizza seminari e momenti di discussione, organizza valutazioni pilota, osserva i processi valutativi, fornisce sostegno personalizzato alle amministrazioni e sostiene le attività formative poste in essere dal progetto Nuval (vedi il programma formativo riportato nel box successivo). Il SNV realizza quest'attività a favore delle Regioni ed amministrazioni centrali coinvolte nella politica regionale, dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e del partenariato istituzionale ed economico-sociale, coinvolgendo, ove opportuno, anche i valutatori.

Le attività del SNV sono coordinate dall'UVAL e svolte da un Gruppo di lavoro, al quale partecipano INEA, ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE, Dipartimento per le Pari Opportunità e un insieme di Nuclei di valutazione di Regioni che hanno sottoscritto a questo scopo un apposito Protocollo di intesa. La partecipazione dei Nuclei regionali e di Amministrazioni centrali al Gruppo di lavoro è su base volontaria e sempre aperta. Consiste nel rendere disponibile una piccola quota di tempo di propri componenti e contribuire alle attività del SNV. Attualmente partecipano i Nuclei delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Puglia, Sardegna e

24 Si rinvia, fra gli altri, alle critiche formulate da Alberto Martini nel p delle risorseaper dal titolo *"Una critica degli indicatori di impatto"*, paper non pubblicato, 2009. Sostiene Martini che non è sufficiente misurare, occorre problematizzare la valutazione, porsi i problemi dell'attribuzione causale e della situazione controfattuale.

25 "Nella nostra pubblica amministrazione- afferma Nicoletta Stame- cose di questo genere sono passate soltanto come forma ulteriore di controllo, per mano dei giuristi, oppure sono viste come un monopolio degli economisti, i quali fanno delle analisi macro-economiche applicate ai programmi. Ad esempio, individuano degli indicatori, cercano di comprendere come era la situazione precedentemente per vedere quello che è successo dopo 10 anni, ma fanno un quadro che non rende mai conto di cosa è successo, perché è successo, cosa è successo per causa dell'intervento oppure no. In qualche modo offrono del materiale di studio preparatorio, ma molto raramente offrono valutazioni sistematiche. Io quando parlo di economisti parlo di quelli che fanno valutazione in Italia, per esempio dei Fondi Strutturali, dei programmi del Quadro Comunitario di Sostegno, ovviamente non ce l'ho con gli economisti in generale, ma con un modo di fare valutazione a tavolino senza mai andare a vedere cosa succede concretamente sul campo". Ed ancora: "esiste un rapporto diretto tra valutazione del processo e valutazione di risultato, queste due cose non possono essere separate. Alcuni fanno solo valutazione di processo quindi dicono: "andiamo a vedere cosa succede all'interno della situazione indipendentemente dai risultati"; altri invece dimenticano completamente tutti i problemi che ci sono stati e vanno a vedere i risultati senza conoscere il processo" (tratto da: Webmagazine sulla formazione Anno VIII – Nuova serie – Num. 50 febbraio 2008).

Sicilia. Il SNV può avvalersi, anche, dell'apporto scientifico ed esperienziale di advisor senior e junior. Per il suo funzionamento, il PON *Governance* ha accantonato specifiche risorse.

L'UVAL coinvolge i soggetti attivi nel SNV in tutte le attività, sia in Italia, sia nell'interlocuzione con la Commissione Europea nell'ambito dell'Evaluation Network della DG Regio. La collaborazione si sostanzia nella realizzazione comune delle singole attività: p.e., nello scrivere i documenti di *guidance* comuni, nel restituire feedback alle altre Regioni e amministrazioni centrali, nell'organizzare seminari e incontri per i vari gruppi di utenti.

Un importante filone di attività da parte del SNV è stato attivato negli anni più recenti a favore della valutazione locale (vedi box successivo). Tali attività hanno riguardato:

- la valutazione locale PIUSS Lucca (attività in fase conclusiva: per una descrizione del piano di lavoro si rinvia alla nota presentata il 30 settembre 2012);
- la valutazione locale PIA Val Cavallina (attività in fase conclusiva: si può consultare il rapporto di valutazione intermedia presentato a febbraio 2012);
- la valutazione del Contratto di fiume Alto Po (attività in fase conclusiva: si può consultare il piano delle attività di valutazione del 2011);
- la ricerca di partner a livello regionale e locale con i quali collaborare per lo sviluppo di esperienze e pratiche di valutazione locale;
- l'incontro nazionale sulla valutazione locale (Roma, 28 settembre 2010).

Box 2 - Progetto NUVAL. La valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Percorso formativo per i Nuclei di Valutazione e per le Amministrazioni
FORMEZ-NUVAL, maggio 2008-gennaio 2009.

Il Progetto NUVAL si pone nel solco della politica europea di coesione e della connessa politica regionale nazionale, che a partire dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 hanno trovato una più stretta integrazione e fatto emergere la necessità di una maggiore attenzione alle questioni connesse alla valutazione *ex post*.

In questo nuovo scenario programmatico molte amministrazioni regionali e centrali hanno inserito nei loro Piani di Valutazione, valutazioni *ex post* di interventi delle passate programmazioni, al fine di comprendere gli effetti degli interventi effettuati. Trattandosi di un compito fondamentalmente nuovo per le amministrazioni italiane, abituate al più a valutazioni *ex ante* e *in itinere*, che ha fatto emergere peculiari questioni sia alle amministrazioni stesse che ai Nuclei di valutazione all'interno delle stesse, chiamate ad implementare nuove competenze e nuove capacità valutative. Inoltre, le amministrazioni si sono trovate di fronte alla responsabilità derivante dai regolamenti comunitari di cominciare ad impostare le future valutazioni di impatto del periodo di programmazione 2007-2013. Per mettere le amministrazioni regionali e nazionali nella condizione di meglio rispondere a questa nuova domanda di valutazione e approfondire le problematiche connesse al ricorso ai vari approcci che caratterizzano la valutazione *ex post*, il NUVAL con il FORMEZ tra maggio 2008 e gennaio 2009 hanno organizzato un percorso formativo comprendente più sessioni, nel corso delle quali sono stati approfonditi i molteplici aspetti e approcci connessi alla valutazione *ex post* come di seguito riportate.

- Sessione I- Valutare gli effetti degli interventi e delle politiche. Approcci, condizioni istituzionali, dibattito.
- Sessione II- L'approccio controfattuale per valutare gli effetti di una politica: potenzialità e limiti del metodo sperimentale.
- Sessione III- L'approccio realista.
- Sessione IV- La valutazione basata sulla teoria.
- Sessione V- La valutazione partecipata.
- Sessione VI- Apprezzare gli effetti dei programmi e dei progetti per lo sviluppo regionale: campi di utilizzazione, presupposti e limiti della matrice di contabilità sociale.
- Sessione VII- Piani, domande e mandati di valutazione: l'applicazione rigorosa degli approcci e dei metodi.

Box 3 - Il progetto "Valutazione locale"

Tutte le politiche pubbliche si definiscono concretamente nel locale attraverso diverse forme di attuazione, e un numero crescente di politiche in una varietà di settori sono progettate e decise da autorità locali. Da questi due elementi traggono forza e giustificazione le attività del progetto SNV dedicato alla Valutazione locale, che consiste nell'impegno a sviluppare attività di valutazione degli interventi pubblici alla scala dei sistemi locali, con la partecipazione delle amministrazioni e degli attori che localmente contribuiscono in modo spesso decisivo alla determinazione delle politiche.

Le società locali si caratterizzano per una specifica capacità e volontà di organizzazione e di scelta, ed un particolare legame tra territorio, governo e democrazia. Attraverso la valutazione locale è possibile indagare l'intreccio tra risorse e capacità della pubblica amministrazione, dell'economia e della società in un ambito territoriale definito, ad una scala variabile dal quartiere alla provincia. E' possibile riflettere criticamente sulle iniziative pubbliche alla prova della loro realizzazione concreta entro specifici quadri sociali, domande e bisogni localizzati.

Nella politica regionale 2007-2013 la valutazione locale è proposta come un importante completamento della valutazione regionale e nazionale. In questi termini è possibile riassumere le indicazioni in materia del QSN - Quadro Strategico Nazionale, riprese e sviluppate nel documento SNV "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale". Le attività valutative svolte dalle autorità locali (o con il loro coinvolgimento) sono associate in via privilegiata a due tipi di interventi: i progetti con responsabilità rilevanti di gestione a livello locale (come per es. nella formazione o nello sviluppo rurale); gli argomenti con una spiccata connotazione territoriale.

Le ragioni dell'impegno del Sistema Nazionale di Valutazione per la valutazione condotta a livello locale e con la partecipazione degli attori locali sono principalmente due:

- non solo gli attori locali giocano un ruolo chiave nell'implementazione degli interventi pubblici, in ogni settore di policy, ma le amministrazioni locali hanno poteri e responsabilità crescenti nel decidere, disegnare e organizzare l'attuazione degli interventi pubblici. Nella politica regionale di sviluppo questa evoluzione è stata marcata negli ultimi dieci anni, e sta continuando;
- a fronte della crescente rilevanza dell'iniziativa locale, il discorso pubblico-politico va sviluppato: vi è scarsa discussione sui diversi modelli di intervento e i loro effetti, scarso impegno a dare voce e a legittimare il contributo di *stakeholder* e beneficiari. La debolezza del lavoro di analisi e del lavoro critico asseconda il localismo a scapito della qualità. Nella politica regionale di sviluppo tali elementi assumono speciale rilievo, per la natura territoriale della policy.

Questa valutazione non è fatta sui luoghi, ma dai luoghi sulle proprie iniziative e su quelle più ampie di cui sono destinatari e in cui si trovano implicati. Questo significa che essa privilegia l'analisi dei programmi e dei progetti guidati da autorità locali, ma non solo: si occupa anche, più in generale, delle azioni che investono il locale. L'oggetto della valutazione locale può quindi essere un intervento, un progetto, un servizio, una struttura amministrativa o di carattere partenariale, a titolarità locale, regionale o nazionale (o un mix di questi interventi con riferimento all'ambito locale).

La valutazione locale serve sia alle autorità locali, sia alle amministrazioni regionali e centrali. Alle amministrazioni locali è utile a fini di autogoverno, a quelle centrali è utile per conoscere come le politiche concretamente si dispiegano, quali problemi si presentano nella loro attuazione, quali effetti producano nei diversi contesti. La valutazione locale è in grado, almeno potenzialmente, di promuovere cambiamenti nei rapporti tra amministrazioni con funzioni centrali (Ministeri, Regioni, la Commissione Europea) e amministrazioni locali e loro coalizioni. In particolare, è in grado di produrre conoscenza che cambia il punto di vista e il modo di porsi delle amministrazioni centrali, stimolando una maggiore consapevolezza del significato che le decisioni centrali assumono per i luoghi investiti dalla loro attuazione, secondo una logica di reverse accountability.

La valutazione locale non usa metodi speciali, ma tutti quelli disponibili alla valutazione in generale. Di tipo quantitativo o qualitativo, i metodi impiegati sono quelli che volta a volta si dimostrano più idonei alle esigenze conoscitive e al tipo di intervento che si vuole analizzare. Sono infatti le specifiche condizioni e i specifici oggetti di analisi a dettare la scelta di un metodo o di una combinazione di metodi.

L'impegno del Sistema Nazionale di Valutazione in materia di valutazione locale è per:

- far emergere la domanda latente di valutazione locale presso le amministrazioni, gli *stakeholder*, i gruppi di interesse coinvolti in specifici contesti di policy in cui il disegno e la gestione locale degli interventi pubblici assumono particolare rilievo;
- sostenere e accompagnare i processi di valutazione locale, producendo e facendo circolare l'informazione sulle esperienze significative e sviluppando azioni di indirizzo, facilitazione, sostegno metodologico;
- promuovere l'avvio di esperienze di valutazione locale, alla scala sub regionale di dimensione potenzialmente molto varia, dal quartiere urbano alla provincia), in cui perseguire l'interesse conoscitivo per un intervento o un gruppo di interventi, nel corso della loro implementazione o dopo la loro realizzazione;
- diffondere i risultati e gli apprendimenti che emergeranno dalle esperienze.

1.8. La nuova figura del valutatore

L'attenzione al tema della valutazione è data anche dal fatto che si sono moltiplicati nelle università e fuori delle università master e corsi specifici nel campo della valutazione che porta a far emergere la nuova figura del valutatore, quindi non un normale burocrate ma un esperto in grado di applicare con professionalità teorie e metodologie di valutazione.

Occorrerebbero corsi interfacoltà, ma sembra difficilissimo muoversi su questo terreno: si lamentano a riguardo gelosie e diffidenze. Come dice Nicoletta Stame: “ Non siamo riusciti ancora a creare davvero corsi interfacoltà né in Italia né in Europa nonostante ci abbiamo provato. Addirittura ad un congresso europeo si promosse un curriculum di come avrebbe dovuto essere un corso di valutazione, con l'idea di offrirlo all'Università che volesse realizzarlo; molti colleghi erano di questa idea ed hanno tentato di farlo entrare nelle loro università ma non ci sono riusciti”²⁶. La conseguenza è che i valutatori oggi si formano prevalentemente sul campo.

1.9. La nuova frontiera della valutazione di impatto territoriale

Negli ultimi anni la questione della diversità regionale e la necessità di una valutazione approfondita degli effetti delle politiche settoriali dell'UE sul territorio e sulle regioni sono al centro del dibattito sulle politiche europee. In questo scenario, la valutazione d'impatto territoriale è vista come uno strumento per valutare l'impatto dello sviluppo del territorio rispetto agli obiettivi o alle prospettive di politica territoriale per una data area. Non esiste una definizione di VIT, ma in linea di massima può essere intesa come una valutazione strategica in grado di comprendere le varie dimensioni economica, sociale, ambientale e istituzionale dello sviluppo di un determinato territorio²⁷.

Il Trattato di Lisbona ha sviluppato ulteriormente il principio della coesione, estendendolo dagli aspetti economici e sociali a quelli territoriali. Grazie a questo importante allargamento del campo di applicazione di tale principio, la dimensione territoriale è ora sancita anche a livello di Trattato. Il termine "coesione territoriale" copre gli aspetti territoriali della politica europea di coesione nel suo

26 Si rinvia all'intervista a Nicoletta Stame contenuta in in Webmagazine sulla formazione Anno VIII – Nuova serie – Num. 50 febbraio 2008, op.cit.

27 ESPON 2013 PROGRAMME, *Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives. A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission*, dicembre 2012, ESPON.

Sempre nell'ambito del Programma ESPON si segnala il modello di valutazione di impatto territoriale, denominato TEQUILA SIP. Si tratta di modello insieme logico-teorico e operativo di valutazione di impatto territoriale, adatto a interpretare l'impatto delle politiche europee sulle province dell'Unione (NUTS 3) e applicato in particolare alla politica delle grandi reti di trasporto (TEN-TINA). Per tale modello si rinvia a: R. Camagni, (2006), *TEQUILA SIP: un modello operativo di Valutazione di Impatto Territoriale per le province dell'Unione Europea*, in Rivista di Economia e Statistica del Territorio n.3/2006, Franco Angeli. Dello stesso autore si può consultare il contributo pubblicato nella rivista Scienze Regionali, n.2/2006 dal titolo “*Territorial Impact Assessment – TIA: a methodological proposal*”.

insieme. Nell'applicare tale principio devono essere rispettati gli obiettivi e la ripartizione delle competenze stabiliti dal Trattato; di conseguenza, i suoi elementi sono non solo parte integrante di tutte le politiche dell'UE che hanno un impatto territoriale, ma assumono anche un rilievo più generale in quanto tutte le politiche dell'Unione europea sono tenute a contribuire alla coesione e allo sviluppo armonioso della stessa nel suo complesso.

Il dibattito intorno alle valutazioni d'impatto territoriale deve inoltre essere collocato nel contesto della cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri nei campi coperti dalle politiche di sviluppo urbano e territoriale. Ad attribuire alla questione un rilievo centrale sono stati in particolare la Prospettiva di sviluppo del territorio europeo del 1999, l'Agenda territoriale dell'Unione europea e la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (maggio 2007) nonché il Libro verde sulla coesione territoriale (ottobre 2008), i quali delineano un quadro europeo per l'azione dell'UE e degli Stati membri che consenta di affrontare le sfide poste dai cambiamenti demografici e dai mutamenti economici strutturali globali nelle città e nelle regioni, nonché dai cambiamenti climatici.

La coesione territoriale può essere descritta come un concetto "a tre dimensioni" che deve essere tenuto in considerazione dalle autorità europee, nazionali, regionali e locali nell'attuazione delle politiche di loro competenza :

- la prima dimensione si concentra sul riequilibrio delle disparità economiche e sociali tra le regioni mediante il sostegno strutturale e la valorizzazione del potenziale endogeno di sviluppo regionale (*sviluppo territoriale equilibrato*);
- la seconda dimensione impegna i responsabili politici europei ad adottare un approccio coerente a livello orizzontale e verticale nonché intersettoriale nell'esercizio dei poteri che hanno implicazioni territoriali (*integrazione territoriale*);
- la terza dimensione impone agli attori pubblici, privati e della società civile di essere collegati in rete per un'efficace azione territoriale (*governance territoriale*).

Recentemente è stato pubblicato un documento di lavoro dei servizi della Commissione²⁸ teso a rispondere alle aspettative create dapprima col Libro verde del 2008 sulla coesione territoriale e poi nel 2011, sotto la presidenza polacca dell'Unione europea, nel quadro del processo dell'Agenda territoriale²⁹. Con tale iniziativa, la Commissione europea spera di fornire indicazioni operative e metodologiche sui modi di affrontare le implicazioni territoriali delle proposte che si ritiene possano avere un impatto territoriale.

28 Commissione Europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*, Brussels, 17.1.2013, SWD(2013) 3 final.

29 La nuova Agenda territoriale dell'Unione europea, approvata il 20 maggio 2011 a Gödöllő in Ungheria, sostituisce quella del 2007 e integra la strategia di Sviluppo dell'Europa 2020, in particolare, nell'ambito del rafforzamento della coesione territoriale, concetto già introdotto dal Trattato di Lisbona. Obiettivo principale del documento programmatico è garantire uno sviluppo equilibrato su tutto il territorio capace di dare voce anche ai bisogni peculiari delle realtà locali. Evidenziare le caratteristiche e le esigenze proprie di ogni specifica regione significa offrire sostegni più mirati, creare maggiori possibilità di cooperazione tra aree con problemi simili, facilitare il finanziamento e il successo di progetti per ridurre le disparità economiche all'interno di una stessa regione o di una stessa area urbana.

Capitolo 2- Recenti esperienze di valutazione di impatto di politiche di sviluppo locale in Italia e nella BAT

2.1. Introduzione

Lo sviluppo locale ha attirato molta attenzione nel dibattito politico e accademico nel corso degli ultimi vent'anni in Italia, in particolare a seguito della riforma degli enti locali nel 1990 (legge 142/90) e dell'abolizione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno nel 1992 (legge 488/92), che ha portato all'emergere di molteplici strumenti operativi e di incentivazione per lo sviluppo dei territori, soprattutto nel Mezzogiorno.

L'ammontare delle risorse effettivamente destinate allo sviluppo locale è stato, tuttavia, di modeste entità: tra il 2000-2006, il periodo di massima concentrazione di risorse per lo sviluppo locale, secondo il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo³⁰ la spesa destinata nel Mezzogiorno allo sviluppo locale è stata pari a circa il 10-12 % delle risorse destinate alle politiche di sviluppo, come emerge dal grafico successivo.

Il dibattito sullo sviluppo locale sviluppatosi nell'ultimo ventennio ha fatto emergere posizioni diversificate e fra queste quella di chi ha asserito che una vera e propria politica di sviluppo locale in Italia non ci sia stata³¹.

Tale dibattito ha fatto per altro emergere le varie posizioni teoriche ed esperienze pratiche a cui è possibile far risalire le politiche e gli strumenti che sono stati attivati, che hanno fondamentalmente a che fare con il *primato del locale*, la *partecipazione* e la *cooperazione*, l'*integrazione* o *multisetorialità*³².

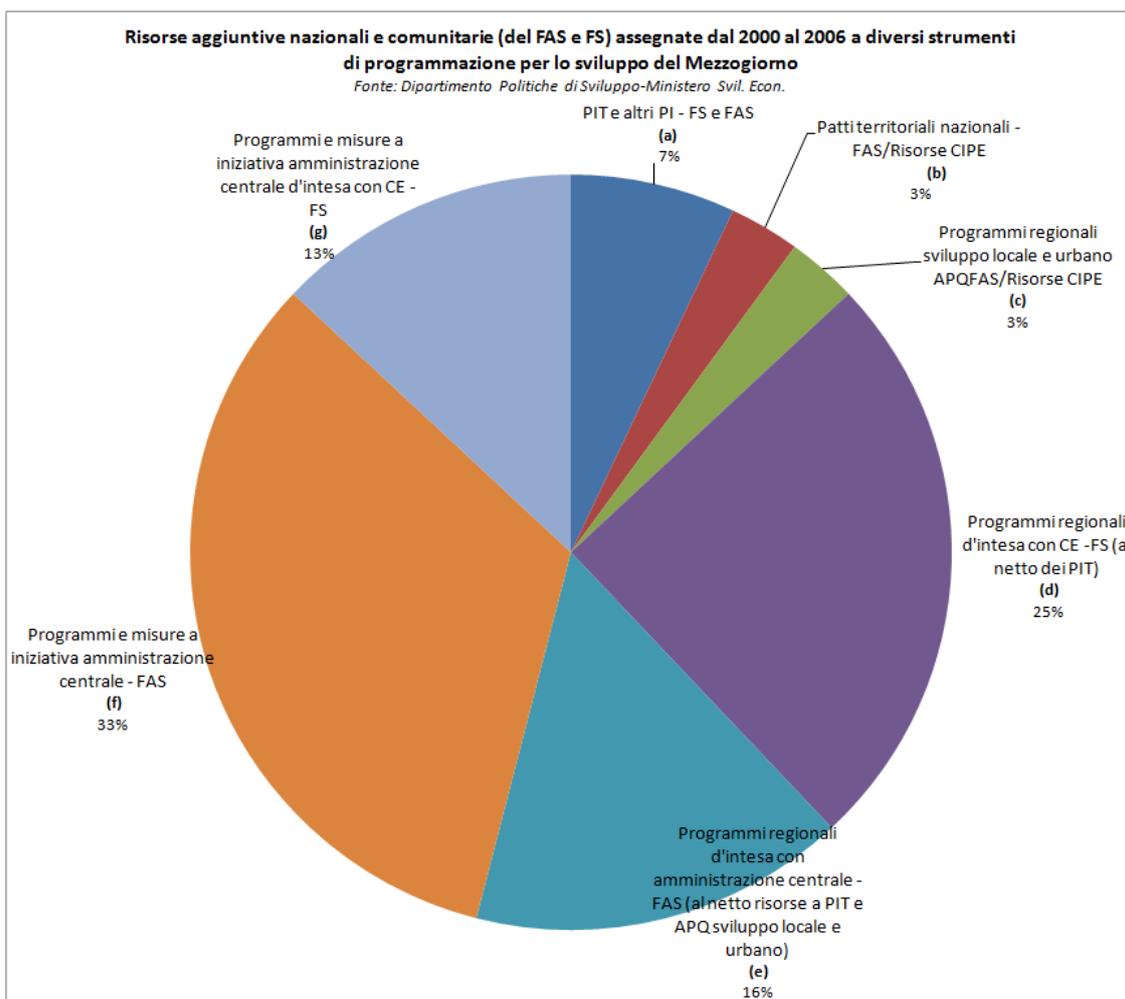
La strumentazione d'intervento attivata dal *policy maker* ha dovuto, con modalità diverse in considerazione dei diversi strumenti, fare i conti nella pratica con alcune loro capacità operative:

- *capacità di produrre beni comuni* (economie di agglomerazione), tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, con una prospettiva strategica di sostenibilità nel medio lungo periodo, soprattutto in termini di risultati economici e sociali, ma anche in termini di sostenibilità ambientale, migliorando complessivamente il capitale territoriale e quindi la competitività territoriale (approccio multidimensionale);
- *capacità di implementare la programmazione locale*, in sinergia con quella regionale, nazionale e comunitaria, partendo da una adeguata ricognizione dei bisogni di investimento sul territorio e facendo leva su una leadership tecnica e politica locale e su una funzione di animazione territoriale e di supporto ai processi partecipativi (democrazia deliberativa), che spesso ha fatto leva su funzioni di assistenza tecnica da parte degli enti promotori/finanziatori;
- *capacità di attuare la programmazione locale*, ponendosi quale strumento intermedio fra l'ente finanziatore delle politiche e i beneficiari finali (cittadini e imprese), in grado gli enti finanziatori circa il rispetto dei tempi della programmazione, delle procedure amministrative e finanziarie e delle procedure di monitoraggio e valutazione;

30 I dati sono contenuti nella ricerca valutativa sui PIT fatta nell'ambito del DPS e contenuta in: T. Bianchi, P. Casavola (2008), *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL n. 17, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

31 C. Trigilia (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza.

32 Per una breve sintesi su questi aspetti si rinvia al lavoro di Bianchi e Casavola del DPS, già citato.



Il totale delle risorse aggiuntive dei Fondi Strutturali comunitari inclusivi del cofinanziamento nazionale (FS) per il periodo 2000-2006 e del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) assegnate a politiche di sviluppo per il Mezzogiorno è pari a 105 miliardi di euro corrispondenti al costo pubblico dei programmi a titolarità di amministrazioni centrali (PON) e regionali (POR) dei FS per l'Obiettivo1 2000-2006 (7 Regioni del Mezzogiorno) e della Regione Abruzzo per il 2000-2006 (Docup Obiettivo 2 e POR Obiettivo 3) e alle assegnazioni FAS al Mezzogiorno in competenza dal 2000 (e fino al 2009) desunte dalle Delibere CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) di assegnazione fino al 2006. I diversi strumenti considerati (a, b, c, d, e, f, g) costituiscono articolazioni di tali assegnazioni complessive e sono ricostruiti nel seguente modo:

- (a) ammontare delle risorse dei FS e, in misura minore, del FAS assegnate dalle Regioni ai Progetti Integrati Territoriali 2000-2006 desunti sulla base di varie fonti (Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT- Rete Nuvv; Ricognizione sui Progetti integrati per il Documento Strategico Mezzogiorno, 2005);
- (b) ammontare delle risorse assegnate dal CIPE ai Patti Territoriali nazionali (PT);
- (c) la quota costituisce una di cui delle risorse assegnate dal CIPE ai programmi di investimento regionale da definirsi attraverso i cd. Accordi di Programma Quadro (APQ) e relativa alle risorse aggiuntive FAS programmate per interventi in tema di sviluppo locale e urbano. Anche se tali APQ non si configurano come strumenti di sviluppo locale in senso stretto, in quanto non rappresentano l'esito di un progetto definito su base locale, una quota non nota degli stessi è stata finalizzata a incrementare dotazioni infrastrutturali di luoghi in cui erano attivi strumenti di sviluppo locale in senso proprio;
- (d) ammontare delle risorse dei programmi dei FS 2000-2006 a titolarità delle 8 Regioni del Mezzogiorno al netto della quota di risorse che i programmi stessi hanno finalizzato al finanziamento dei Progetti Integrati Territoriali;
- (e) risorse FAS assegnate dal CIPE alle Intese Istituzionali di Programma definite dalle Regioni del Mezzogiorno con lo Stato centrale e che trovano attuazione mediante gli APQ (strumenti che identificano i progetti da finanziare, su base regionale e per settore di intervento). Informazioni sulle risorse destinate alle Intese e alla loro programmazione in APQ si trovano nell'Appendice al Rapporto DPS 2007, la quota del Mezzogiorno è ricostruita sulla base delle Delibere considerate. I dati di riferimento costituiscono il totale assegnato alle Regioni in competenza dal 2000 al netto di risorse del FAS presentate separatamente sub (c) e di altre risorse FAS che le Regioni hanno assegnato a incremento della dotazione dei FS ai PIT. Si noti che, poiché la ricostruzione utilizza fonti diverse potrebbe esservi qualche doppio conteggio (sovrastima), peraltro per un ammontare complessivamente poco rilevante rispetto al totale;
- (f) risorse FAS assegnate dal CIPE alle Amministrazioni centrali per interventi nelle regioni del Mezzogiorno;
- (g) ammontare delle risorse pubbliche dei programmi dei FS del periodo 2000-2006 a titolarità di Amministrazioni centrali (PON) collegati al QCS Obiettivo 1 2000-2006.

- *capacità di innovare il contesto locale*, sia nella dimensione pubblica che in quella privata, soprattutto attraverso progetti complessi in grado, per un verso, di migliorare la coesione territoriale e di rimuovere, anche attraverso una maggiore concorrenza locale, posizioni di rendita di soggetti sia pubblici che privati, e, per altro verso, di utilizzare tanto gli incentivi finanziari quanto le infrastrutture materiali ed immateriali per rimuovere gli svantaggi territoriali;
- *capacità di migliorare le competenze* del settore pubblico e del settore privato, sia attraverso percorsi di *learning by doing* che attraverso iniziative di formazione finalizzata e coinvolgimento di competenze esterne al territorio, che hanno interessato tanto gli operatori coinvolti nella gestione delle procedure operative quanto i soggetti beneficiari degli interventi.

Gli strumenti di sviluppo locale che hanno suscitato il maggior interesse, sia da parte accademica che da parte del *policy making*, e che hanno assorbito la gran parte delle risorse destinate allo sviluppo locale -su cui è quindi opportuno soffermare l'attenzione, soprattutto per le implicazioni che le riflessioni su tali strumenti potrebbero avere per il futuro ciclo di programmazione 2014-2020-, sono fondamentalmente:

- i Patti Territoriali, sia nella versione dei patti territoriali per l'occupazione promossi dall'Unione europea che nella versione dei patti generalisti e settoriali promossi dal Governo italiano negli anni '90, che per molti versi sono ancora operativi, soprattutto dove da tale esperienza iniziale sono nate agenzie di sviluppo locale che hanno alimentato interventi ulteriori rispetto a quelli iniziali;
- i Progetti Integrati, sia nella versione dei PIT (progetti integrati territoriali) che dei PIS (progetti integrati settoriali), alimentati dalla politica di coesione europea nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006, in alcuni casi proseguiti anche nell'attuale ciclo 2007-2013.

Nel solo Mezzogiorno, vi sono stati nel periodo 2000-2006, 153 Patti Territoriali e 156 Progetti Integrati Territoriali.

Tali strumenti non esauriscono la casistica degli strumenti di sviluppo locale che si sono succeduti in quest'ultimo ventennio. Altri strumenti hanno visto la luce in tale periodo, quali: Leader, PRUSST, PRU, Piani Strategici di area vasta, Progetti Integrati di filiera, ecc..., ma nell'insieme la loro rilevanza finanziaria nelle politiche di sviluppo è sostanzialmente limitata. Ciò non pregiudica ovviamente che questi strumenti possano avere avuto una rilevanza in termini qualitativi, ma è di tutta evidenza che sia il loro peso finanziario che la loro rilevanza nel dibattito sullo sviluppo locale li colloca in una posizione marginale.

Concentriamo, quindi, in questa sede la nostra attenzione sui Patti Territoriali e sui PIT, su cui si è oramai formata una significativa letteratura e sono stati prodotti numerosi rapporti di ricerca, tesi a valutare la loro efficacia e il loro impatto sullo sviluppo dei territori, a cui possiamo attingere per ricostruire un quadro generale entro il quale inserire le esperienze specifiche maturate sul territorio della BAT. Nella bibliografia del presente rapporto è riportata un'ampia letteratura sull'argomento, a cui si rinvia per un approfondimento delle molteplici questioni connesse all'efficacia e all'efficienza di tali strumenti e alle tante lezioni apprese che dovrebbero assicurare una prospettiva più proficua dello sviluppo locale nella futura programmazione 2014-2020.

Occorre tener presente che gli strumenti di sviluppo locale di seguito trattati sono strumenti attivati all'interno di quella che è stata definita la *Nuova Programmazione Regionale*, sull'onda delle innovazioni introdotte dalla politica europea di coesione, che è stata oggetto di valutazioni diversificate, talvolta di critica radicale³³. Carlo Donolo, per esempio, parla di "deficit territoriale" a

33 Si citano, fra gli altri, i seguenti lavori:

- G. Viesti (2011), *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati*, in *Economia e Politica Industriale-Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 38 (4): 95-137.

proposito dei Patti territoriali e dei PIT, malgrado le intenzioni e le dichiarazioni in senso contrario espresse dalla nuova programmazione³⁴.

Per altro, la stessa politica europea di coesione, di cui si è già in precedenza detto, ha sollevato nel corso del tempo molti dubbi sulla sua reale efficacia. Molteplici studi hanno affrontato tale questione, giungendo a risultati non concordi, da una parte studi che tendono ad evidenziare che la missione della politica di coesione di convergenza territoriale ha raggiunto significativi risultati, altri studi che invece tendono a confutare tale tesi, cercando di dimostrare che nel lungo periodo tende a prevalere la divergenza nella crescita dei territori, ed altre tesi ancora che tendono a dimostrare che la convergenza avviene solo all'interno dei Paesi e non fra Paesi. Si tratta per altro di una discussione che si lega alle principali scuole di pensiero che si sono andate formando nell'ambito della teoria della crescita economica (quella neoclassica, quella della crescita endogena, quella della nuova geografia economica, quella della nuova economia istituzionale).

Per superare l'*impasse* di questo dibattito, e tenendo presente le più recenti esperienze di politiche territoriali a livello internazionale, è andata emergendo e consolidandosi l'idea che la politica di coesione possa continuare ad avere senso se, scrollandosi di dosso l'idea della convergenza nella

-
- G. Iuzzolino, G. Pellegrini, G. Viesti (2011), *Convergence among Italian Regions, 1861-2011*, in Quaderni di Storia Economica, n. 22, Banca d'Italia.
 - A. Accetturo, G. de Blasio (2011), *Policies for local development: an evaluation of Italy's "Patti Territoriali"*, in Temi di discussione n.789, Banca d'Italia.
 - D. Scalera, A. Zazzaro (2010), *L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale e federalismo*, in: La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, Il Mulino.
 - Banca d'Italia, 2010, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Raccolta dei contributi presentati al Convegno su "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia" tenutosi a Roma il 26 novembre 2009.
 - Banca d'Italia, 2009, *Rapporto Annuale 2009*, Banca d'Italia.
 - T. Bianchi, P. Casavola (2008), *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL n. 17, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
 - N. Rossi (2006), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza.
 - C. Donolo (2006), *Valutare le politiche per lo sviluppo locale*, in Rivista di Sociologia del Lavoro, Fascicolo 101, FrancoAngeli.
 - D. Cersosimo, G. Wolleb (2005), *Economie dal basso*, Donzelli Ed.
 - P. Magnatti, F. Ramella, C. Trigilia, G. Viesti (2005), *Patti Territoriali, Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino.
 - Unione Europea, *inforegionews, Patti territoriali per l'occupazione: valore aggiunto in materia di occupazione e sviluppo locale*, Bollettino 106/2003.

Si cita, anche, il rapporto OECD, *Territorial Review Italy, Assessment and Recommendations*, Traduzione italiana, Parigi-Roma, settembre 2001, che valutando i cambiamenti istituzionali intervenuti in Italia negli anni '90 che hanno favorito politiche di sviluppo più attente alle potenzialità di sviluppo territoriale, già nel 2001, metteva in evidenza che nonostante una modifica sostanziale della *governance* territoriale non sempre i programmi realizzati avevano innescato processi virtuosi di crescita e sviluppo territoriale e ciò portava a considerare la necessità di "rafforzare le tendenze emergenti nel governo del territorio che mirano a creare le condizioni di contesto atte a favorire lo sviluppo endogeno delle economie locali nelle aree depresse".

34 Con riferimento al Quadro Strategico 2000-2006 Donolo dice che "il territorio non è adeguatamente tematizzato come luogo dello sviluppo (locale e translocale)".

Donolo sostiene, in particolare, che: "Il territorio viene trattato come residuo e come scarto, alla fine non-luogo, come un dato passivo, e in varie versioni non necessariamente alternative come:

- contenitore (di attività economiche);
- supporto (di infrastrutture);
- come fattore di crescita "sottoutilizzato" (versione economicista che impedisce poi l'integrazione delle dimensioni e dei fattori e quindi ostacola la stessa integrazione delle politiche);
- nella versione più sofisticata come patrimonio-stock di beni materiali e immateriali rilevanti per la crescita.

Per contro sappiamo che il territorio, tra molte altre cose:

- è attivo e reattivo;
- è non è solo superficie fisica, ma anche mappa, rete, database, flusso;
- è un costrutto socio istituzionale che viene prodotto proprio nella, per la programmazione e tramite polizie;
- è con-testo: multidimensionale (con riguardo alla varietà dei processi e ai loro tempi) e intrecciato di pratiche idiosincratice".

crescita dei territori, si ponesse l'obiettivo fondamentale di diventare una politica in grado di accompagnare tutti i territori, ognuno con le sue specificità, nei processi di crescita. Di qui la definizione di *place-based approach*³⁵.

Questa della valutazione delle politiche di sviluppo locale non è, dunque, un tema di facile soluzione. La stessa trattazione dei vari approcci alla valutazione delle politiche di sviluppo trattata in precedenza, per altro, fa emergere la necessità di avvicinarsi al tema in modo prudente, alla ricerca soprattutto di quei cambiamenti, magari anche piccoli e difficili, che alla lunga potrebbero essere considerati importanti, soprattutto alla luce di questa nuova prospettiva del *place-based approach*.

Fatte queste debite premesse, per non cadere in facili ottimismo, quali sono, dunque, i principali elementi emergenti nella esperienza dei patti territoriali e dei progetti integrati territoriali?

I temi di maggior interesse sembrano essere quelli relativi ai cambiamenti nei processi di *responsabilità*, di *apprendimento*, di *governance*, di *partnership pubblico-privata*. Quindi più che l'impatto quantitativo di tali strumenti nei contesti di riferimento (per esempio in termini di crescita del PIL e dell'occupazione), quello che appare essere più rilevante anche ai fini delle prospettive del PTCP della BAT, sono i cambiamenti qualitativi intorno a queste principali quattro problematiche. Tali cambiamenti, in effetti, per quanto incentivati e sostenuti dall'esterno, alla fine sono legati alla intenzionalità degli attori locali, sia pubblici che privati, e sono anche i temi più resistenti alle innovazioni, alle naturali tendenze di *cattura*, di *rent seeking*, che spesso emergono nei processi di sviluppo locale.

Gli strumenti di sviluppo locale suddetti hanno dunque, contribuito, in qualche misura, ad innovare strutturalmente i comportamenti degli attori locali, pubblici e privati, nei quattro aspetti richiamati? In altri termini, è aumentata la *capacity building* degli attori locali nelle politiche di sviluppo locale?

Una risposta a tali quesiti può venire dai molteplici rapporti di valutazione *ex post* che sono stati esaminati ai fini del presente rapporto, relativamente ai patti territoriali e ai progetti integrati territoriali.

Sono stati presi a riferimento, in particolare:

- per i patti territoriali:
 - la valutazione della Commissione europea sui patti territoriali per l'occupazione (2002);
 - la valutazione del Dipartimento Politiche di Sviluppo sui Patti territoriali ben avviati (2003);
 - la valutazione della ricerca indipendente di Cersosimo-Wolleb (2006);
 - la valutazione della Banca d'Italia (2011);
- per i progetti integrati territoriali:
 - la valutazione del FORMEZ (2006);
 - la valutazione dell'ISFOL (2007);
 - la valutazione dell'UVAL-DPS (2008-2011);
 - la valutazione della Banca d'Italia (2011);
 - la valutazione dei PIT in Puglia (2011).

35 Si rinvia, in particolare, al Rapporto Barca, già citato, dal titolo "*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectation*". Altri rapporti hanno affrontato il tema delle politiche attente alle specificità dei luoghi, fra cui molteplici rapporti dell'OCSE, come vari rapporti indipendenti su esperienze maturate in altri Paesi fuori dall'Europa, fra cui l'Australia e il Canada.

Dall'insieme di questi rapporti emerge un quadro complessivamente fatto di luci e ombre: emergono, in linea di massima, una serie di indizi che fanno pensare alle politiche per lo sviluppo locale seguite in Italia nell'ultimo quindicennio (o anche ventennio), come a strumenti di intervento pubblico che hanno in qualche modo consentito di sollecitare un maggior protagonismo dei territori, una più attiva partecipazione dei privati alle scelte, nella logica della democrazia deliberativa, una qualche modifica della *governance*, un qualche cambiamento nei processi di responsabilizzazione delle istituzioni rispetto ai risultati delle proprie azioni, ma la cui efficacia complessiva, soprattutto in termini di impatto sui processi di apprendimento collettivo e di competitività dei territori (sia per limiti dell'azione centrale e che per limiti dell'azione locale), non sia stata rilevante. Le innovazioni indotte dalle policy non avrebbero avuto, in altri termini, ricadute di natura economica sui sistemi territoriali.

Si tratta di un giudizio che porta non alla conclusione che le politiche di sviluppo locale siano inutili, ma alla conclusione che devono essere meglio orientate e più attente ai contesti territoriali in cui intervengono, maggiormente consapevoli delle problematiche legate alla complessità della realtà attuale e del rapporto globale/locale, maggiormente coordinate con altre politiche pubbliche.

Si auspica, quindi, una nuova stagione di politiche per lo sviluppo locale in grado di rendere più efficace l'azione congiunta e coordinata comunitaria-nazionale-locale.

La prossima programmazione 2014-2020 sarà il banco di prova per disegnare e realizzare politiche di sviluppo locale più efficaci, in grado di fare tesoro delle lezioni che provengono dalla valutazione delle politiche e degli strumenti di sviluppo locale degli ultimi tre cicli di programmazione comunitaria (1994-99, 2000-2006, 2007-2013), che rappresentano la principale cornice programmatica delle politiche di sviluppo seguite in Italia.

2.2. Le valutazioni dei Patti Territoriali

Ricordiamo cosa sono i patti territoriali, secondo la definizione data dal Decreto legge 662/96, art. 2, co. 203:

il Patto Territoriale è "l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (...) relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale" nei settori dell'industria, dell'agroindustria, dei servizi, del turismo e dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati.

In Italia sono stati attivati 220 Patti Territoriali, di cui oltre il 70% nel Mezzogiorno, con 5,5 miliardi di euro di contributi pubblici, interessanti il 50% della popolazione italiana (80% nel Mezzogiorno).

Riprendiamo di seguito in sintesi gli aspetti essenziali delle valutazioni prese in esame.

2.2.1. La valutazione della Commissione europea (2002)³⁶

- *Oggetto di analisi:*

89 Patti Territoriali per l'Occupazione in Europa promossi nel 1997 nell'ambito della nuova Strategia Europea per l'Occupazione.

36 ECOTEC Research & Consulting, *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, Final Report to Directorate General Regional Policy*, Commissione europea, ottobre 2002.

- **Obiettivi:**
la governance e altri altri fattori, come il contesto geo-economico, le condizioni del mercato del lavoro e l'approccio adottato per migliorare il mercato del lavoro.
- **Conclusioni:**
 - i PTO hanno rappresentato un metodo efficace per creare valore aggiunto in materia di occupazione e sviluppo locale;
 - il principio dei patti territoriali è stato applicato con maggior successo nei paesi caratterizzati da un decentramento dei poteri a livello locale, dove non esiste tuttavia alcuna tradizione di partenariato;
 - tra i casi di maggior successo Italia e Irlanda;
 - un'impostazione di questo tipo può essere applicata ad una serie di tematiche di sviluppo locale anche al di là della problematica dell'occupazione, tra cui la competitività territoriale, il sostegno alle imprese e la pianificazione nel settore dell'istruzione e della formazione.

2.2.2. La valutazione del Dipartimento Politiche di Sviluppo (2003)³⁷

- **Oggetto di analisi:**
Patti Territoriali ben avviati, per i quali vi fossero tempo e realizzazioni sufficienti per valutarne l'impatto di lungo periodo (esaminati 19 PT su 220 con indagini qualitative e quantitative).
- **Obiettivi:**
valutare gli effetti dei patti territoriali sullo sviluppo locale delle aree interessate, ovvero indagare sistematicamente i cambiamenti nel contesto socio-economico locale direttamente o indirettamente riconducibili all'esperienza avviata con il patto.
- **Conclusioni:**
in generale i patti territoriali ben avviati mostrano capacità di generare un impatto significativo non solo sulla 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, più forte per i patti territoriali europei e quelli a vocazione agri-turistica.
- **Criticità/Fattori di successo:**
 - grado di mobilitazione e di coordinamento dei soggetti locali (importanza del partenariato e della qualità della concertazione, e del ruolo della leadership, per stimolare e coordinare i diversi soggetti);
 - equilibrio tra componente politica e tecnico-amministrativa;
 - composizione politica mista dell'area territoriale;
 - grado di sviluppo dell'area territoriale (meno sviluppata e maggior successo);
 - integrazione tra investimenti privati e investimenti pubblici (effetti benefici sulle aspettative future).

2.2.3. La valutazione della ricerca indipendente di Cersosimo-Wolleb (2006)³⁸

La ricerca di Cersosimo-Wolleb parte dall'assunto che l'approccio dal basso enfatizza il rapporto tra sviluppo e istituzioni, attribuendo molta importanza all'azione pubblica intenzionale. In altri termini, la competitività territoriale dipende meno dagli incentivi al capitale e al lavoro e più dai beni pubblici,

³⁷ Dipartimento Politiche di Sviluppo (2003), *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Ministero Sviluppo Economico.

³⁸ D. Cersosimo, G. Wolleb (2006), *Economie dal basso*, op. cit.

meno da interventi puntiformi e più da interventi di rete, meno dalle conoscenze e dalle politiche centrali e più dalle conoscenze locali e dalla cooperazione istituzionale.

- *Oggetto dell'analisi:*
analisi sul campo di una varietà di casi di patti territoriali (10 casi).
- *Obiettivi:*
verificare se le politiche pubbliche possono cambiare i contesti socio-istituzionali, ovvero se incentivi pubblici appropriati sono in grado di modificare razionalità e prassi degli attori dello sviluppo, favorendo azione collettiva e produzione di beni pubblici locali.
- *Conclusioni:*
 - la politica per lo sviluppo locale non è la politica degli attori locali, è, al contrario, una politica che presuppone un'interazione dinamica tra politiche di scala differente;
 - i risultati delle politiche intraprese mostrano una tendenza al cambiamento del contesto istituzionale, che però non è stato sufficiente per assicurare il successo a fini economici delle azioni collettive (limiti dell'azione centrale e limiti dell'azione locale);
 - i risultati mostrano la produzione di beni pubblici senza spiccate connotazioni di complementarità strategiche con la produzione di beni privati, con sostenuti costi di coordinamento (prevalenza di una visione politica di breve respiro rispetto a una visione collettiva di carattere strategico, scarse competenze tecniche a livello locale nel gestire azioni collettive).
- *Indicazioni per il futuro:*
 - rafforzare la intenzionalità dei processi di sviluppo locale (strategia congiunta nazionale e locale);
 - cooperazione istituzionale multilivello e cooperazione partenariale oltre i riti della formalità.

2.2.4. La valutazione della Banca d'Italia (2011)³⁹

- *Oggetto di analisi:*
51 Patti Territoriali, approvati tra il 1997-99.
- *Obiettivi:*
valutare, per il periodo 1996-2004, la performance dei PT, con riferimento alla dinamica dell'occupazione e del numero di unità locali presenti nei comuni appartenenti a un PT. Il metodo di analisi è quello controfattuale, che è in grado di valutare l'effettiva addizionalità dello strumento, cioè la capacità di creare occupazione (o unità locali) in più rispetto a quella che sarebbe stata generata anche in assenza del programma.
- *Conclusioni:*
 - la partecipazione a un PT non ha modificato in maniera significativa la performance economica delle aree interessate. Questo risultato non sembra dipendere dal livello di sviluppo iniziale delle aree sottoposte all'intervento, o dall'effettivo ammontare di fondi utilizzati;
 - questo risultato è confermato sia per i PT del Mezzogiorno sia per quelli del Centro Nord;
 - resta valido anche per quel sottoinsieme di PT che vengono considerati dagli stessi responsabili nazionali della *policy* come casi di buon funzionamento del programma;
 - non vi sarebbe dunque evidenza dei benefici di più lungo periodo tradizionalmente associati al metodo della concertazione locale.

39 A. Accetturo, G. de Blasio (2011), *Policies for local development: an evaluation of Italy's "Patti Territoriali"*, in Temi di discussione n.789, Banca d'Italia.

- *Possibili cause:*

I risultati della ricerca valutativa evidenziano che la policy non pare aver raggiunto gli obiettivi che le erano stati assegnati. Nulla dicono, tuttavia, sulle cause dell'insuccesso. I ricercatori della Banca d'Italia (Accetturo e de Blasio) avanzano due ipotesi:

- la dotazione finanziaria troppo bassa dei PT per innescare autonomi processi di crescita e sfuggire alla cosiddetta "trappola della povertà". Secondo i ricercatori, l'analisi dei dati non dà molto credito a questa ipotesi;
- il capitale di relazioni fiduciarie e di cooperazione tra agenti diversi localizzati in uno stesso territorio non sia facilmente accumulabile, seppur incentivato attraverso i finanziamenti pubblici (Drazen e Isard, 2004). E' difficile creare un mercato in aree di sottosviluppo dove prevale un cattivo uso della spesa pubblica (Alesina, 2001). In queste condizioni è difficile che un programma possa migliorare concretamente la capacità di progettazione appropriata locale (Rossi, 2005). Gli accordi di partenariato sarebbero solo di natura predatoria (*rent - seeking*).

2.3. Le valutazioni dei Progetti Integrati Territoriali

I PIT sono una nuova modalità di attuazione dei programmi regionali che hanno caratterizzato il ciclo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali nelle regioni del Mezzogiorno. Si tratta, così come sono stati definiti dal documento di inquadramento generale della programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno –il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1⁴⁰- di "un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio, e giustificano un approccio attuativo unitario".

I PIT sono stati definiti come strumenti di sviluppo locale a "libertà limitata", in relazione alle previsioni formulate dal Quadro Strategico Nazionale 2000-2006, quali strumenti attuativi della programmazione regionale a livello territoriale, una condizione che ha minato alla radice la loro carica innovativa. Ma sarebbe stata anche la scarsa conoscenza del territorio, secondo il Dipartimento Politiche di Sviluppo⁴¹, a minarne la carica innovativa.

Di seguito si riportano alcune informazioni di carattere generale dei PIT del Mezzogiorno fornite dal Dipartimento Politiche di Sviluppo⁴².

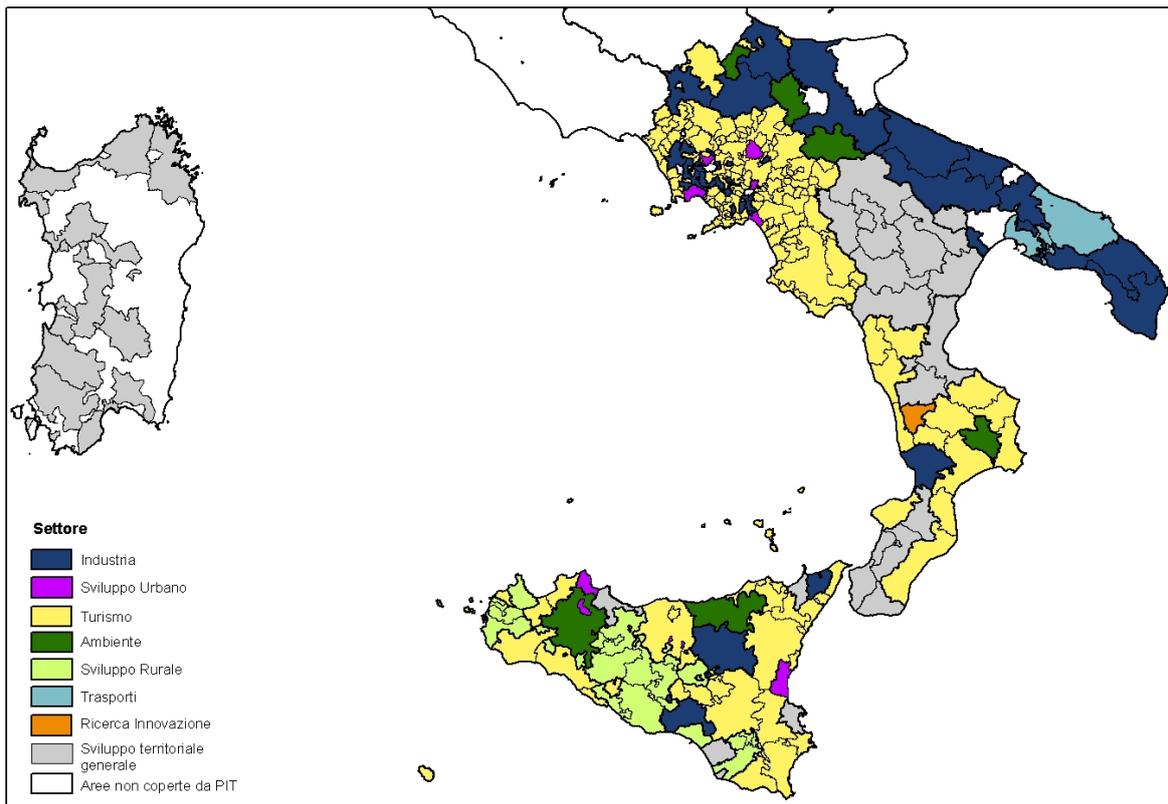
Circa la classificazione tematica dei PIT, dal successivo grafico emerge la prevalenza industriale in Puglia e Molise, la prevalenza turistica in Campania e Calabria, la prevalenza di turismo e sviluppo rurale in Sicilia; in Sardegna e Basilicata i PIT sono stati tutti orientati ad un generico sviluppo territoriale.

40 Quadro Comunitario di Sostegno: *post mid-term review*, paragrafo 3.10.

41 AA.VV. (2006), *Lo sviluppo ai margini, due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Roma. Nel documento si legge: "La scarsa conoscenza delle attività produttive locali e la scarsissima preoccupazione e propensione a colmarla, è alla base di gran parte dell'insufficienza dei progetti. Raccogliere informazioni, andare presso le imprese, convocare gli operatori su problemi territoriali o di settore, sollecitare studiosi ed esperti, o in breve tentare di costruire una competenza interpretativa del locale e della sua evoluzione, sono momenti importanti della costruzione di una proposta di sviluppo locale che, nei casi visti, sono quasi completamente mancati. Era naturalmente del tutto prevedibile che così fosse, proprio perché si tratta di pratiche nuove. Il dato ulteriore è che non si è trovata una convinta consapevolezza della loro importanza".

42 Vengono qui riprese alcune informazioni contenute nella ricerca valutativa sui PIT fatta dal DPS, già citata.

Distribuzione tematica delle idee forza e localizzazione dei PIT



Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuv

Nelle successive tabelle vengono riportate: la ripartizione dei PIT per macrotipologia di integrazione, il quadro finanziario, la tipologia della spesa.

Le macrotipologie di integrazione riguardano:

- i progetti integrati urbani, corrispondenti ad aree territoriali con la presenza di città;
- i progetti d'area, ovvero progetti integrati aventi una autentica idea forza di sviluppo territoriale;
- i programmi d'area, ovvero progetti integrati con una generica finalità di sviluppo economico.

Dall'analisi operata dal DPS emerge una quota significativamente elevata di progetti integrati con una generica finalità di sviluppo economico del territorio, che in realtà è prevalente in tutte le regioni del Mezzogiorno, con esclusione della Campania, dove vi è stato un altissimo numero di PIT che sembrerebbero aver meglio focalizzato la loro missione di sviluppo.

Per quanto riguarda il quadro finanziario emerge che in media la quota dei PIT nell'ambito dei POR è del 16,4%, con una punta massima in Campania e una minima in Sardegna. La Puglia si attesta sotto la media e per altro è l'unico caso in cui i PIT non fanno da volano per altre risorse finanziarie pubbliche extra POR, quindi si configurano come strumento di esclusiva spesa POR.

In relazione alla tipologia della spesa, i dati confermano in generale l'obiettivo che i PIT avevano di produrre beni comuni in termini di infrastrutture e beni e servizi, a differenza dei Patti Territoriali che aveva privilegiato gli aiuti alle imprese. In effetti, nel loro insieme la quota finanziaria dei PIT destinata a tali categorie di spesa rappresentano il 71,3% e gli aiuti alle imprese il 28,7%. Fa eccezione la Puglia che ha destinato agli aiuti alle imprese ben il 42,9%, contro il 27,7% in infrastrutture e il 29,9% in beni e servizi.

I PIT per Macrotipologia di integrazione

Regioni	Progetti integrati urbani	Progetti d'area	Programmi d'area	Totale PIT
	aree con la presenza di una città	con un'autentica idea forza	con generiche finalità di sviluppo economico	
Basilicata	2	0	8	10
Calabria	7	9	13	29
Campania	5	46	0	51
Molise	0	7	0	7
Puglia	0	0	10	10
Sardegna	1	0	12	13
Sicilia	3	14	19	36
TOTALE	18	76	62	156

Fonte: DPS-Rete NUVV

Quadro finanziario delle fonti delle risorse assegnate ai PIT per Regione

Valori in euro

Regioni	POR	% PIT su POR	Altre fonti pubbliche	Privati	Totale
Basilicata	310.063.563	18,3	5.572.294	-	315.635.857
Calabria	428.308.290	10,6	102.331.325	136.811.288	667.450.903
Campania	2.035.108.947	26,3	1.374.180.792	657.257.690	4.066.547.429
Molise	63.119.837	13,4	4.224.042	41.656.513	109.000.392
Puglia	714.503.537	13,7	-	280.359.453	994.862.990
Sardegna	353.365.299	8,3	110.382.835	1.257.430	465.005.564
Sicilia	1.342.045.951	15,9	111.269.841	-	1.453.315.792
TOTALE	5.246.515.424	16,4	1.707.961.129	1.117.342.374	8.071.818.927

Fonte: DPS- Rete NUVV, dati aggiornati al 31 dicembre 2007

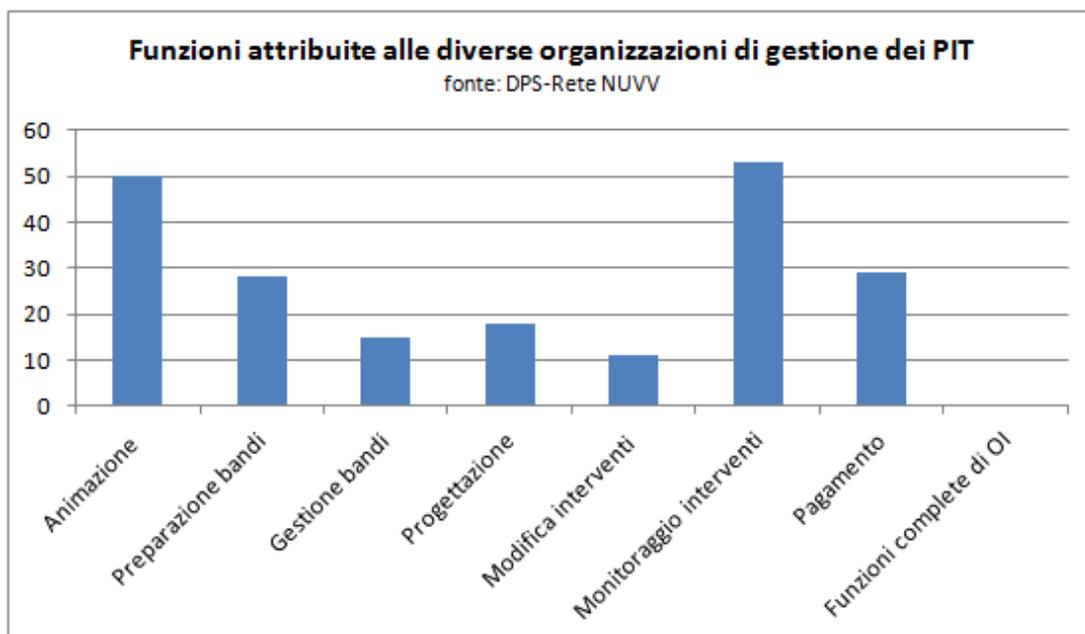
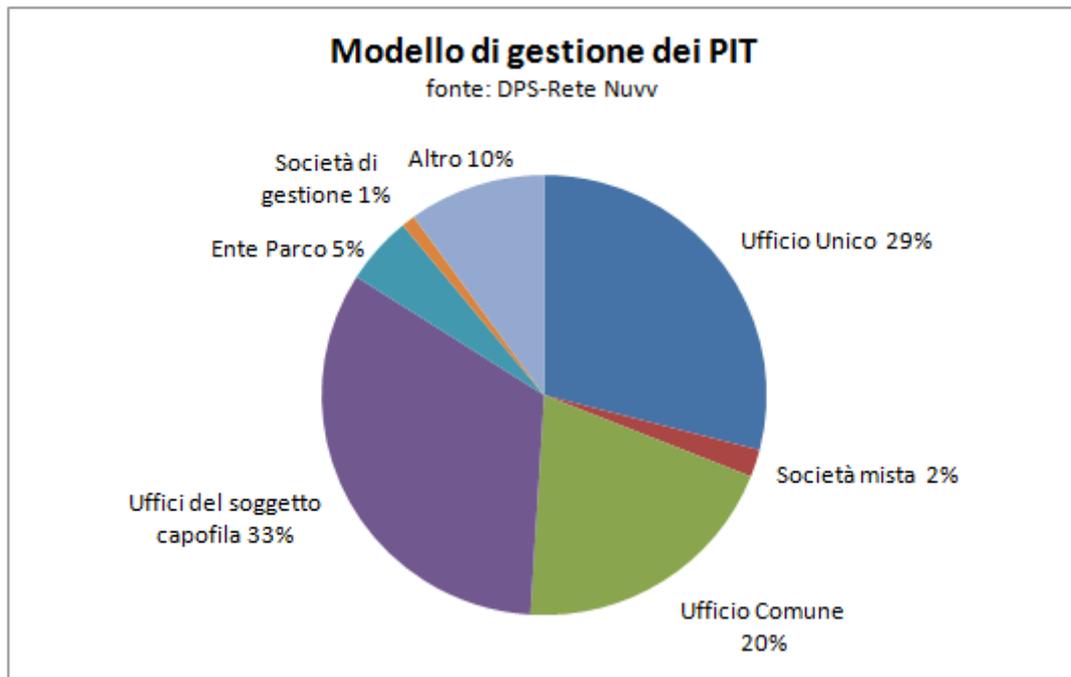
Destinazione delle risorse pubbliche dei POR assegnate ai PIT per tipo di interventi (valori percentuali)

Regioni	Infrastrutture	Beni e servizi	Aiuti
Basilicata	68,1	7,7	24,2
Calabria	51,1	18,4	30,5
Campania	61,7	12,0	26,3
Molise	53,2	10,7	36,1
Puglia	27,2	29,9	42,9
Sardegna	95,9	1,7	2,4
Sicilia	51,1	10,0	38,9
TOTALE	58,4	12,9	28,7

Fonte: DPS- Rete NUVV, dati aggiornati al 31 dicembre 2007 (per la Puglia al 31 dicembre 2006)

Per quanto riguarda la *governance* dei PIT emergono modelli diversificati sia in termini di modelli di gestione che di funzioni attribuite al soggetto gestore.

I modelli nettamente prevalenti sono quelli dell'ufficio del soggetto capofila, dell'ufficio unico e dell'ufficio comune; il grado di delega dei compiti da parte delle Regioni ai soggetti gestori è variabile a seconda delle varie regioni, ma mai è totale.



Per quanto riguarda il coinvolgimento di altri partner, diversi dagli enti locali coinvolti nei PIT, il quadro complessivo relativo alle otto regioni del Mezzogiorno è il seguente:

- Enti pubblici 329
- Imprese 404
- No-profit 1.569
- Altri 413
- Totale 2.715

Tra i no-profit spiccano le organizzazioni della rappresentanza del mondo economico e delle professioni.

Di seguito si riporta un quadro di sintesi delle diverse valutazioni effettuate sui PIT, da cui emerge un quadro di analisi sicuramente diversificato, sia per le finalità che per le conclusioni delle analisi, ma che nell'insieme mostra un quadro problematico dell'esperienza effettuata, tanto che nella successiva programmazione 2007-2013 solo alcune regioni hanno proseguito tale esperienza.

2.3.1. La valutazione del Formez (2006)⁴³

- *Oggetto di analisi:*
47 PIT rispetto ai 156 approvati.
- *Obiettivi:*
studio sulla qualità dei PIT dell'Obiettivo 1, attraverso la raccolta di giudizi di esperti di sviluppo locale sulla qualità delle progettazioni, secondo una griglia predefinita.

Le variabili su cui si è esercitata la valutazione sono:

- a) la specificazione, la peculiarità e la pertinenza territoriale dell'idea forza;
 - b) la coerenza fra l'analisi e l'interpretazione del contesto, la definizione degli obiettivi e delle singole operazioni;
 - c) l'integrazione e la completezza della maglia delle operazioni previste;
 - d) la concentrazione su pochi obiettivi essenziali e l'individuazione di operazioni portanti;
 - e) un'ampia mobilitazione degli attori locali ed il coinvolgimento di attori chiave.
- *Conclusioni:*
Le tipologie di PIT individuate sulla base dei punteggi attribuito a ciascuna variabile considerata è riportata nella seguente tabella, da cui emerge con chiarezza che meno di un quinto dei progetti valutati presenta caratteristiche complessive di buona qualità.

43 Nel 2006 il Formez ha condotto una indagine sulla qualità dei PIT, i cui risultati in sintesi sono qui ripresi. Sempre nel 2006 il Formez ha pubblicato un altro studio più di natura descrittiva dal titolo "Progetti Integrati e Sviluppo Territoriale", di cui riportiamo nel testo un box in cui vengono ripresi alcuni passaggi significativi.

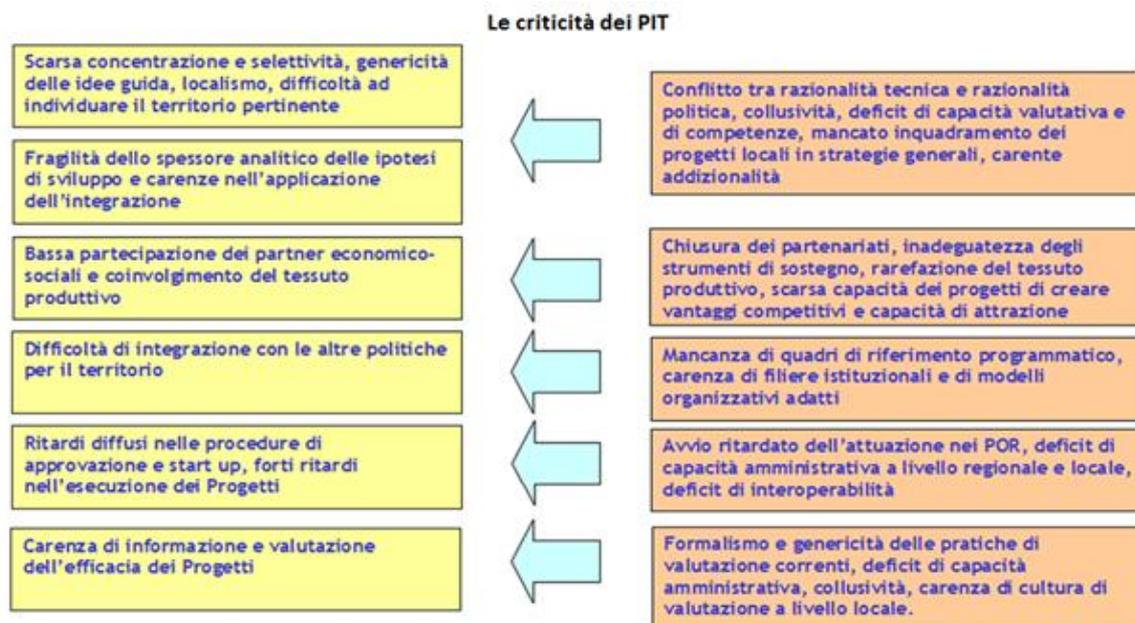
Classificazione di qualità dei PIT

Tipologia	Caratteristiche	%
PIT di buona qualità	Hanno ricevuto un punteggio elevato ed hanno quindi un'idea forza chiaramente specificata, una chiara coerenza, un buon grado di integrazione, ecc.	19
PIT piccoli POR	Hanno una dimensione territoriale e finanziaria per lo più modesta, un'idea forza generica, un sistema di operazioni frammentato, nessuna "massa critica".	15
PIT come Grandi Progetti Monosettoriali	Sono fortemente caratterizzati sul piano settoriale, spesso sono imperniati su un solo asse, hanno dimensioni finanziarie elevate ed in molti casi prevedono operazioni di notevole rilievo. Posseggono massa critica ma non sono integrati.	6
PIT come Gruppi di Operazioni Locali	Hanno un grado di integrazione modesta, sono di dimensioni relativamente ridotte e prevedono un numero limitato di operazioni che potranno presumibilmente essere utili per specifiche componenti del territorio e del sistema produttivo.	13
PIT privi di mobilitazione territoriale	Hanno una qualità accettabile in termini di coerenza, rappresentatività dell'idea forza, integrazione e concentrazione ma sono manifestamente lacunosi sul piano dell'articolazione e della numerosità dei partner e per l'assenza di attori chiave.	9
PIT come Partenariati senza progetto	Sono tipici dei PIT con un buon grado di mobilitazione territoriale, che non dispongono però di una progettazione di qualità sotto il profilo della rappresentatività dell'idea forza, della coerenza, dell'integrazione e della concentrazione.	11
PIT come Progetti a basso impatto potenziale	Hanno riportato punteggi bassi per tutti i caratteri indagati.	27
Totale PIT valutati		100

Fonte: nostra rielaborazione su dati Formez, 2006

- **Criticità:**

Lo studio ha individuato una serie di criticità dei PIT, riportate nello schema seguente, che ne hanno limitato le possibilità derivanti dalla loro previsione nel QCS 2000-2006.



Fonte: Formez, 2006

Box 3- La valutazione dei PIT da parte del Formez (luglio 2003)⁴⁴

Il rapporto di valutazione dei PIT del Formez avviene a metà percorso della programmazione 2000-2006, quando ancora il processo di progettazione dei PIT non era ancora completata e la fase di attuazione non ancora partita. Non è, quindi, un rapporto di valutazione di impatto e nemmeno dei risultati dei PIT, ma un rapporto che tende ad evidenziare alcune peculiarità dell'esperienza avviata e ad evidenziare punti di forza e di debolezza dei PIT, soprattutto in relazione ai processi della progettazione integrata, restituendo in generale un quadro problematico dell'esperienza complessiva dei PIT e formulando riflessioni per la futura programmazione di sviluppo locale. Sono soprattutto i temi innovativi della *integrazione* e della *territorialità*, cioè i tratti distintivi dei PIT, che vengono ritenuti riduttivi nel modo in cui sono stati generalmente considerati.

Dice Pier Carlo Palermo nell'introduzione: "Generalmente non è l'idea forza il motore del processo. L'integrazione è parziale, il partenariato poco definito e non sempre in modi pertinenti. La capacità progettuale sembra quasi sempre inadeguata. Le motivazioni sono ambigue. La volontà di acquisire risorse addizionali o di rendere più efficiente la capacità di spesa prevalgono spesso su ogni altra ragione. Eppure questi processi producono esiti di qualche rilievo. Si tratta di studiarli con cura, con l'attenzione dovuta agli effetti secondari e ai costi-opportunità per valutare se sia il caso di proseguire lungo questa via o di provvedere a qualche correzione. Sono ormai a disposizione materiali empirici che consentono utili riflessioni, da condurre senza pregiudizi e con la necessaria disponibilità ad apprendere dall'esperienza. Il metodo della progettazione integrata sembra promettere risultati di qualche interesse nel caso di aree dotate di risorse da valorizzare; dovrebbe consentire di rinnovare alcune pratiche già sperimentate di progettualità locale in aree capaci di mobilitazione endogena (in forme forse meglio integrate con i contesti e con altre politiche); rappresenta un'incognita nel caso di territori fragili."

"Per comprendere meglio i percorsi evolutivi delle esperienze e per esprimere un giudizio sulle possibilità di successo dei PIT sembra necessario ricorrere a una categorizzazione dei tipi di processo che tenga conto di un'interpretazione dei contesti. Una parte rilevante dei fattori di contesto che influiscono su tali processi riguarda i modelli istituzionali e procedurali e, in particolare, le relazioni tra forme ordinarie di programmazione di livello regionale ed esperienze autonome di mobilitazione dei contesti locali. L'assunzione di questi criteri di lettura ha portato a qualche risultato. Se lo scopo è individuare le *condizioni di possibilità* affinché i PIT producano esiti positivi, allora forse è più utile riflettere su questi *fattori di contesto*. In sintesi due questioni sembrano discriminanti per il successo e la qualità della progettazione integrata: la prima riguarda la possibilità di innescare processi virtuosi laddove i sistemi locali hanno già sperimentato forme di progettazione locale che hanno saputo radicarsi nel contesto; la seconda riguarda la ricerca di un equilibrio ben temperato tra livello centrale e livello locale, nella duplice forma di un coordinamento ponderato tra azioni programmatiche e progetti integrati da un lato e capacità di adattamento e innovazione nei meccanismi di governo centrale e locale dall'altro".

2.3.2. La valutazione dell'ISFOL (2007)⁴⁵

- **Oggetto di analisi:**
tutti i PIT delle regioni Obiettivo 1, con esclusione della Sardegna, ovvero 131 PIT, con approfondimenti finali relativi a 80 PIT e analisi di 8 casi di *best practice*.
- **Obiettivi:**
L'obiettivo generale del lavoro di ricerca è stato l'individuazione di linee guida inerenti le modalità di attivazione di procedure dinamiche di integrazione di strumenti e di risorse capaci di sollecitare e sostenere i processi di promozione e di sviluppo dei sistemi territoriali. L'obiettivo specifico quello relativo alle modalità di integrazione delle politiche formative e del lavoro attuate dai PIT.
- **Conclusioni:**
 - Capitale umano e occupazione:

44 Formez (2003), *Progetti Integrati e Sviluppo Territoriale*, in Quaderno n 5 Formez.

45 ISFOL (2007), *Analisi della Progettazione Integrata. Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, ISFOL.

- relativa marginalità degli interventi tesi alla valorizzazione delle risorse umane ed alla promozione dell'occupabilità, nonostante la maggioranza dei PIT monitorati dichiarava di considerare gli interventi relativi alle risorse umane di importanza centrale nell'ambito della strategia del PIT e dello sviluppo del territorio;
 - assenza di un sistema di rilevamento e valutazione dell'impatto occupazionale;
 - assenza di coinvolgimento dei Centri per l'impiego e del collocamento privato.
- Apporto reale degli attori coinvolti e la capacità di rafforzare le reti:
 - i PIT sembrano avere avuto effetti positivi sulla qualità del partenariato locale e sulla capacità di "fare rete";
 - la difficoltà dei PIT di coinvolgere soggetti istituzionali forti, cioè banche, università, grandi imprese, che possono aiutare a superare una visione localistica.
 - Ruolo chiave della progettazione nella piena attuazione degli ambiti di intervento dei PIT:
 - difficoltà dei PIT di trovare una vocazione forte e di selezionare gli interventi e le strategie per metterla in atto;
 - scelte degli interventi guidati dalla localizzazione piuttosto che da una chiara idea forza.
 - Cornice regolamentare della programmazione integrata:
 - difficoltà connesse all'attuazione che avrebbe necessitato di una maggiore semplificazione amministrativa e flessibilità di riprogrammazione;
 - rigidità di una programmazione ancorata eccessivamente a temi predefiniti (infrastrutture, regimi di aiuto, risorse umane).
 - PIT di maggior successo:
 - prevalentemente nei territori dove già esistono esperienza, capacità e competenze tecnico-gestionali, una buona rete di relazioni, una forte leadership.

● **Indicazioni per il futuro:**

Il trasferimento dell'esperienza della programmazione integrata:
indicazioni operative per la programmazione e l'attuazione di politiche di sviluppo locale

Aree tematiche	Indicazioni operative per la programmazione e l'attuazione di politiche di sviluppo locale
PIT e risorse umane	<ul style="list-style-type: none"> • Necessità di saper cogliere l'evoluzione dei territori, in termini di innovazione, di personalizzazione delle soluzioni dal punto di vista della valorizzazione del capitale umano, della promozione dell'occupabilità, del rafforzamento della competitività del sistema imprenditoriale. • Importanza strategica della formazione dei soggetti attuatori. • Necessità di non "ingessare", di non legare in maniera rigida la formazione al territorio: la formazione è strettamente legata alla mobilità e alla spendibilità sul territorio.
Attori locali e reti	<ul style="list-style-type: none"> • Generare una capacità stabile del territorio e dei suoi attori nei confronti dell'azione collettiva/cooperativa e incentivare la consapevolezza del valore del partenariato e soprattutto della rete: rete non è solo collegare e integrare persone, ma anche servizi, strumenti, prodotti, risultati. • Attrazione di nuovi soggetti nell'integrazione di reti preesistenti (istituti bancari, poli di ricerca, grandi imprese, ecc.) con particolare attenzione ai "grandi attori". • Raccordo non formale ma sostanziale in particolare con soggetti istituzionalmente preposti al matching domanda/offerta. • Investimenti sulle capacità relazionali locali.
Programmazione e regolamentazione della programmazione integrata	<ul style="list-style-type: none"> • Individuazione all'interno del progetto generale di meccanismi di governo e coordinamento dei singoli interventi. • Definizione ex ante di criteri guida della progettazione in termini di contenuti, tipologie di intervento, caratteristiche degli strumenti di intervento sui destinatari finali e i loro target ed obiettivi (formativi, occupazionali, di integrazione e inclusione, ecc.). • Necessità di un supporto operativo-gestionale "locale" e permanente ai soggetti che gestiscono il Pit Utilizzo di modalità di progettazione progressiva-accompagnata consentendo la possibilità di intervenire anche in modo significativo sulla progettazione iniziale con il supporto di strutture tecniche istituzionali • Adozione di modelli di valutazione delle proposte selettivi e in grado di premiare i progetti caratterizzati da rapporto ottimale tra risorse finanziarie e dimensioni progettuali inclusa la numerosità degli interventi contemplati dal progetto.
Supporto ai territori	<ul style="list-style-type: none"> • Necessità da parte del livello istituzionale "accompagnare" la capacità propositiva dei territori. • Attività di assistenza procedurale e programmatica permanente. • Strumenti di supporto alla programmazione (pianificazione temporale, ecc.). • Attivazione di strumenti di valutazione intermedia e finale degli esiti dei progetti sui destinatari diretti ed indiretti.

2.3.3. La valutazione dell'UVAL-DPS (2008)⁴⁶

All'inizio del paragrafo abbiamo riportato alcuni dati del lavoro fatto dall'UVAL-DPS. Qui riprendiamo le considerazioni valutative contenute nel rapporto di valutazione. Tale rapporto è rilevante perché rappresenta il punto di vista del dipartimento del Ministero dello Sviluppo Economico che è la cabina di regia delle politiche di sviluppo regionale in Italia, che ha ispirato l'inserimento dei PIT nella programmazione dei fondi comunitari 2000-06 e ne ha gestito il data base di monitoraggio degli stessi.

Il punto di vista espresso dall'UVAL-DPS è meno pessimista rispetto a quello che emerge dai precedenti rapporti di valutazione (forse per difendere una causa voluta?), ma tuttavia orientato a far emergere elementi significativi dell'esperienza utili a sostenere l'evoluzione futura in Italia delle politiche per sviluppo locale. Si legge, infatti, nell'abstract del rapporto: "Diversi aspetti che risultano dall'analisi presentata non collimano con l'immagine dei PIT spesso implicita nella discussione realizzatasi: ne emerge una politica dalle dimensioni relative non elevate, non significativamente più in difficoltà nell'attuazione del resto dei programmi di sviluppo di cui sono parte, mai interamente devoluta nelle responsabilità di disegno e attuazione ai soggetti locali. Si tratta di una manovra d'intervento che ha recuperato una parte delle risorse umane e delle competenze che avevano partecipato alla precedente programmazione negoziata, innestandole però, stavolta, in un contesto istituzionale condiviso con le politiche ordinarie. Dai dati emerge uno sforzo reale di identificazione e di attuazione di strategie di investimento ritagliate sulle esigenze di specifici territori, con il contributo di molti soggetti, perlopiù pubblici. Non tutti i pezzi di queste strategie di sviluppo hanno proceduto reciprocamente collegati, e in sincrono fra loro, anche a causa delle divisioni settoriali di responsabilità che quest'ambizioso schema di intervento intendeva in parte superare. Retrocedere da quest'ambizione, tuttavia, è antistorico e contrario a tendenze pratiche e a convinzioni teoriche radicate a livello nazionale e internazionale. Per intervenire su questo corso evolutivo delle politiche di sviluppo appare necessario assicurarsi di conoscere al meglio ciò che si vorrebbe riformare e migliorare".

Riportiamo di seguito gli elementi di sintesi della valutazione dei PIT dell'UVAL-DPS e a seguire la sintesi dei casi di analisi di approfondimento operata nel 2011.

- **Oggetto di analisi:**
tutti i 156 PIT delle regioni del Mezzogiorno.
- **Obiettivi:**
L'obiettivo centrale è di contribuire a colmare la carenza di informazioni esistenti sullo sviluppo locale in Italia, al di là dell'ampio dibattito sul tema, limitatamente ai Progetti Integrati Territoriali del Mezzogiorno.
- **Conclusioni:**
 - una dimensione modesta della politica dei PIT, orientata prevalente alla produzione di infrastrutture, beni e servizi e in misura contenuta agli aiuti alle imprese;
 - un discreto rafforzamento delle istituzioni locali e regionali nelle politiche di sviluppo del territorio, rispetto alle precedenti esperienze di sviluppo locale più incentrate sulla iniziativa privata e sul ruolo delle istituzioni nazionali;
 - un rafforzamento della *governance* multilivello e multiattore e quindi di una visione meno localistica e più aperta dei processi di sviluppo locale;
 - un tentativo di innestare le politiche di sviluppo locale in un contesto istituzionale condiviso con le politiche ordinarie;
 - un discreto miglioramento nella capacità di elaborazione di progetti di sviluppo locale coerenti con i bisogni e le potenzialità locali, anche se emerge la difficoltà nel perseguire il

46 T. Bianchi, P. Casavola (2008), *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, op. cit.

criterio della integrazione (la capacità di progettazione integrata resta quindi un problema aperto);

- una prevalente discontinuità nella dimensione territoriale e nel ricorso a competenze della precedente programmazione, soprattutto i patti territoriali, che potrebbe aver nociuto al successo dei PIT;
- “Un coraggioso investimento nel futuro”.

Box 4- I PIT valutati dall’UVAL-DPS (2011)

A più di dieci anni di distanza dall’avvio della programmazione 2000-2006, l’Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero per lo Sviluppo Economico, ha deciso di valutare gli esiti di un ristretto numero di questi PIT, cercando anche di estrarre dalle vicende specifiche di ogni progetto e territorio, implicazioni più ampie per l’indirizzo della politica di sviluppo locale italiana. I PIT sottoposti a valutazione sono stati quelli di: Sulmona-Alto Sangro, Napoli, Salentino-Leccese, Alto Belice-Corleonese, i cui rapporti di valutazione sono stati pubblicati nel corso del 2011. Si tratta di quattro casi con caratteristiche territoriali e problematiche di sviluppo diverse. L’analisi ha quindi puntato a valutare i cambiamenti che in qualche modo lo strumento dei PIT è riuscito a indurre in contesti diversi.

Il PIT Sulmona-Alto Sangro

La modalità di valutazione adottata si è fondata, da un lato, sulla non sempre completa documentazione disponibile e, dall’altro, sulla interlocuzione diretta con i soggetti locali coinvolti nell’attuazione del PIT. A tutte le domande valutative si è cercato di rispondere sia attraverso “il PIT rivelato”, ovvero il PIT ricostruibile su base documentale sia, soprattutto, attraverso il “PIT percepito”, ossia il PIT ricostruibile attraverso elementi di autovalutazione raccolti dai soggetti che hanno partecipato a quell’esperienza. La “libertà limitata” del PIT ha inciso significativamente sulla definizione della strategia di intervento, condizionando l’operatività degli attori e la direzione delle risorse trasferite. Tuttavia, nonostante la modestia dell’integrazione conseguita, sia la valutazione “oggettiva” che quella “soggettiva” segnalano un elevato impatto degli interventi sul territorio, rendendo questo lavoro un esercizio di valutazione nel quale rintracciare significative lezioni a supporto delle politiche pubbliche.

Il PI Napoli

Il Progetto Integrato (PI) “Città di Napoli”, sostenuto con ampia dotazione finanziaria dal POR Campania 2000-2006, perseguiva l’ambiziosa trasformazione e rilancio dell’area retroportuale della città. Approvato nel 2002, il Progetto previsto contemplava poche e importanti infrastrutture (in particolare, per trasporti e riqualificazione di *brownfield*), aiuti alle piccole imprese, formazione e servizi sociali, ed era apprezzabile per concentrazione finanziaria e territoriale, e per la partecipazione di capitale privato. Nel 2009, la conclusione del PI Napoli obbliga a confrontarsi con il Progetto realizzato, che racconta una storia assai diversa. Del piano iniziale sono cambiate le infrastrutture finanziate, si è ampliata la parte di città interessata, e si è accresciuto il numero di interventi e l’ammontare di risorse investite. Solo il 28 per cento dei quasi 100 Milioni di euro stanziati *ex ante* hanno finanziato quanto previsto dal piano finanziario iniziale, e la restante quota ha sostenuto interventi subentrati successivamente. Con questi cambiamenti ha ancora senso parlare di strategia e obiettivi del PI Napoli? È ancora possibile valutare *ex post* i risultati di un piano di investimenti che ha perso il suo *benchmark* iniziale? La risposta, affermativa a entrambe le domande, si basa su un’analisi che combina tecniche qualitative per misurare la tenuta della strategia iniziale e il valore delle realizzazioni, documentando in profondità la storia di tutti gli investimenti, mancati e realizzati. Le significative modifiche al piano di investimenti sono solo in parte riconducibili a carenze del *project design* o a inerzia della Pubblica Amministrazione, ma a un insieme più ampio di condizioni endogene ed esogene al progetto, alle istituzioni coinvolte, e al contesto socioeconomico locale. Un’analisi multicriteri sui singoli investimenti rivela che quelli di chiaro successo sono pochi, ma superano quelli del tutto irrilevanti. A questi si aggiungono numerosi interventi di micro-riqualificazione urbana (le cosiddette “piazzette e marciapiedi”) che presentano risultati pragmatici, ma non decisivi. Il grosso delle risorse (più del 50 per cento) ha finanziato infrastrutture di un certo rilievo ma realizzate solo parzialmente e da completare in futuro: sono promesse...ancora da mantenere. Quanto osservato ha certamente implicazioni per la cosiddetta “dimensione territoriale” sia nell’attuale programmazione 2007-2013 che nel dibattito sul ruolo dei Fondi Strutturali nel *post-2013*.

Il PIT Salentino-Leccese

L'obiettivo della valutazione di questo PIT è stato quello di comprendere in quali condizioni potessero avere successo progetti integrati finalizzati a rilanciare la competitività di sistemi manifatturieri, tipici della struttura produttiva italiana, basati su imprese piccole e medie operanti in settori tradizionali.

Il Progetto Integrato Territoriale n.9 approvato dal POR Puglia 2000-2006 si poneva l'obiettivo di rafforzare e diversificare il settore manifatturiero nel Sud Salento, un territorio colpito da crisi occupazionale anche a causa della sua dipendenza da alcuni comparti tradizionali del *Made in Italy*. Gli interventi previsti comprendevano sia aiuti all'investimento di imprese innovative, sia misure a carattere immateriale come formazione, internazionalizzazione, e trasferimento tecnologico, sia la costruzione di infrastrutture di supporto all'industria. L'esame degli interventi avviati e conclusi mostra che gli investimenti di imprese indotti dagli aiuti sono stati sensibilmente inferiori alle attese, mentre tra gli interventi immateriali risultano essere particolarmente aderenti alle necessità di riqualificazione delle imprese i finanziamenti agli istituti professionali del territorio. I master universitari finanziati dal PIT, al contrario, sono stati attuati in modo poco coerente con le finalità del progetto integrato. Il progetto era originariamente ben concepito anche per il fatto di combinare ambiziosi interventi di rottura, con altri più convenzionali ed a carattere distributivo, miranti a creare consenso. Il fatto che i primi abbiano trovato maggiori difficoltà nella fase di attuazione era perciò prevedibile, e non significa che essi avrebbero dovuto essere esclusi dal progetto. L'attuazione del PIT si è scontrata con ostacoli ben noti alla progettazione di sviluppo locale come lo scarso collegamento fra diversi interventi settoriali, e le differenti logiche seguite fra livello locale e regionale. Il gruppo dirigente locale, tuttavia, ha saputo superare alcune di queste avversità e portare a casa una parte dei risultati previsti dal progetto mettendo in campo le proprie competenze di natura tecnica e nella mediazione di interessi locali.

PIT Alto Belice Corleonese

La valutazione del Progetto Integrato Territoriale (PIT) Alto Belice Corleonese, approvato nell'ambito del POR Sicilia 2000-2006, verifica la validità concettuale di una politica di sviluppo locale integrata. Lo studio evidenzia gli scostamenti fra obiettivi iniziali e attuazione effettiva, e analizza i risultati tangibili in termini di realizzazioni concrete e crescita del capitale sociale.

Infine, segnala metodologie e buone prassi potenzialmente fruibili anche in successivi cicli di programmazione. Utilizziamo un approccio multidimensionale che esamina il PIT Alto Belice Corleonese da varie angolazioni, anche nel quadro dell'esperienza complessiva della progettazione integrata nella programmazione 2000-2006, con spunti su quanto avviato nel successivo periodo 2007-2013. L'analisi pone in rilievo la continuità del PIT con precedenti progetti di sviluppo nel medesimo territorio, in particolare con il Patto per l'Occupazione, di cui ha confermato gli obiettivi di valorizzazione del turismo e delle caratteristiche ambientali e di ruralità. Il Progetto ha pertanto incentrato i propri interventi sul miglioramento dell'accessibilità prevedendo, accanto ad interventi di recupero di edifici e strutture storiche, la creazione di una rete fisica di collegamento realizzando una pista ciclabile sul tracciato di una ex ferrovia e trasformando gli ex edifici ferroviari in punti di ristoro/ pernottamento per gli eco turisti. I dati di attuazione finanziaria e fisica evidenziano il buon andamento del progetto su cui ha certamente pesato la positiva esperienza delle passate programmazioni. E proprio il confronto fra l'esperienza del PIT e quella del precedente Patto ha consentito di affrontare tematiche procedurali, gestionali e anche tecniche volte a cogliere gli aspetti migliori delle due esperienze in vista del futuro. Altro elemento di rilievo è la maturazione di un importante capitale sociale, che potrebbe ancor meglio proseguire la valorizzazione dell'area qualora la Regione garantisse ai soggetti locali una maggiore flessibilità operativa.

2.3.4. La valutazione dei PIT della Puglia (2011)⁴⁷

La valutazione qui ripresa è quella commissionata dal NURVV-Regione Puglia nell'ambito del Piano di Valutazione della programmazione 2007-2013. A seguire si riporta il contenuto di una precedente valutazione sui PIT pugliesi effettuata dal Formez nel 2003, a metà percorso della programmazione 2000-2006, quindi non una valutazione ex post, ma tuttavia utile perché faceva emergere alcuni

⁴⁷ Consorzio Metis (2011), *Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06. Rapporto Finale dicembre 2011*, NURVV Regione Puglia.

elementi di criticità della fase di avvio dei PIT, che solo in parte, secondo la ricostruzione effettuata dal Consorzio Metis nel 2011, sarebbero stati superati durante la completa attuazione della programmazione. E' il caso di ricordare che il Consorzio Metis è lo stesso che ha realizzato la ricerca valutativa con il Formez nel 2003.

Anche per l'esperienza pugliese dei PIT, come per la ricerca valutativa dei PIT fatta dal DPS, la ricerca valutativa commissionata dal NURVV-Regione Puglia sembra più benevola rispetto ad altre valutazioni che hanno riguardato anche il caso pugliese, forse anche per le diverse questioni esaminate⁴⁸. Si legge, infatti nel rapporto pugliese "un giudizio complessivamente positivo dell'esperienza PIT", anche se poi lo stesso rapporto sottolinea che si tratta di una esperienza con "una immagine non uniforme e in chiaroscuro". Quella del Consorzio Metis è dunque un giudizio complessivo che cerca di salvaguardare il valore di un'esperienza che ha cercato di costruire un difficoltoso percorso di *governance* multilivello, e da cui si prende spunto per formulare alcune indicazioni per il futuro delle politiche di sviluppo locale della Puglia, soprattutto in direzione di una maggiore selettività territoriale e di una continuità strategica attraverso i vari periodi di programmazione.

In sintesi, si riportano i punti salienti della ricerca valutativa dei PIT pugliesi:

- *Oggetto di analisi:*
tutti i 10 PIT della Puglia, con approfondimenti di analisi in ciascun PIT.
- *Obiettivi:*
L'analisi si è concentrata su tre temi:
Tema A-La valutazione del modello di governance dei PIT
Tema B- L'efficacia delle azioni realizzate
Tema C- Le relazioni tra l'esperienza PIT e le altre esperienze di sviluppo locale
- *Conclusioni:*
"l'esperienza dei PIT pugliesi rappresenta una buona cartina di tornasole delle difficoltà oggettive di una politica di sviluppo "centrata sui luoghi". L'analisi svolta sul campo e restituita in questo rapporto sembra infatti corroborare l'idea che una politica efficace di questa natura ha bisogno di molto "locale" e di molto "extra-locale", di molta capacità istituzionale e manageriale e di molta mobilitazione delle risorse sociali e cognitive" "un giudizio complessivamente positivo dell'esperienza PIT" e tuttavia emerge "una immagine non uniforme e in chiaroscuro dell'esperienza dei PIT pugliesi".
Tra le conclusioni specifiche sui vari punti di analisi, il rapporto di valutazione segnala:
 - la criticità del percorso di programmazione di lungo periodo dello sviluppo territoriale pugliese, per il continuo ripensamento delle strategie, che crea un clima di incertezza e sfiducia, anche in assenza di adeguate valutazioni delle stesse;
 - la buona coerenza interna dei progetti;
 - il buon funzionamento degli uffici unici, soprattutto dove si sono dotate di figure stabili di PIT manager con adeguati profili professionali;

48 Lo stesso rapporto del DPS, come già detto in precedenza, ha per esempio evidenziato due questioni: la prima è che la Puglia è fra le Regioni del Mezzogiorno, quella che ha destinato agli aiuti alle imprese la maggior quota di risorse finanziarie, in controtendenza rispetto alla missione che il Quadro Comunitario di Sostegno aveva dato ai PIT di promuovere prioritariamente la produzione di beni comuni; la seconda riguarda il fatto che la Puglia è anche l'unica Regione del Mezzogiorno a non aver utilizzato i PIT quale elemento di integrazione con altri fondi destinati allo sviluppo territoriale.

Nel caso del PIT Salentino-leccese, che è stato oggetto di valutazione specifica sia da parte del DPS che da parte del NURVV Regione Puglia, pur a fronte delle diverse metodologie utili, queste due valutazioni fanno emergere un quadro di sintesi leggermente diverso: se dalla valutazione del NURVV il PIT Salentino-leccese emerge tra i casi di maggior successo dell'esperienza pugliese dei PIT, più problematica è la ricostruzione operata dal DPS, soprattutto rispetto ai reali effetti del PIT sullo sviluppo del territorio.

- la buona capacità realizzativa in termini di spesa e in termini di integrazione di varie misure del POR rispetto a progetti unitari di sviluppo territoriale, tuttavia legata alla prevalenza di progetti relativamente semplici. E' inoltre segnalato il debole presidio della gestione di alcuni progetti significativi una volta realizzati (centri servizi, portali web, ecc...);
 - il focus territoriale è stato compromesso dalla sovrapposizione di vari strumenti di sviluppo locale;
 - i partenariati sono stati generalmente meramente attuativi rispetto all'idea guida del PIT, salvo alcuni casi in cui questi hanno cercato di darsi una qualche proiezione strategica rispetto a specifici progetti;
 - un giudizio controverso e prematuro sulla efficacia dei PIT che generalmente non hanno mostrato la capacità di proiettare il disegno di sviluppo in una strategia futura. E' inoltre mancata la costruzione di una regia strategica che facilitasse la produzione di effetti a valle tra azioni in regime di aiuto alle imprese, politiche di formazione e qualificazione del capitale umano, produzione di infrastrutture e servizi reali al sistema produttivo. Questa incapacità ha riguardato sia il livello locale sia quello regionale;
 - l'assenza di una strategia di lungo respiro in termini di apprendimento organizzativo e *insitutional building*.
- *Indicazioni per il futuro delle politiche di sviluppo locale:*
 - adattamento delle politiche di sviluppo locale ai singoli contesti (evitare un modello unico per contesti che sono di per sé stessi differenti);
 - valutazione ex ante delle possibilità di successo di una strategia di sviluppo nei singoli territori e concentrazione degli sforzi in quei luoghi in cui vi può essere un possibile successo (evitare la logica di coprire tutto il territorio regionale, come è pure avvenuto con le aree vaste);
 - promuovere una forte capacità di *governance* multilivello, a partire da una regia regionale consistente nel tempo;
 - introdurre stabilmente forme di analisi, valutazione e comunicazione dei risultati conseguiti sia a livello locale sia regionale

Box 5- La valutazione dei PIT da parte del Formez: approfondimento del caso pugliese (luglio 2003)⁴⁹

“Nella Puglia per il momento sembra difficile distinguere il processo finora avviato da altre procedure ordinarie di programmazione della spesa regionale.” “Il caso della Puglia sembra per il momento segnalare un processo incompleto, che deve ancora trovare determinazioni essenziali per una previsione e valutazione degli esiti. Non si tratta solo di notare un certo slittamento temporale rispetto alla maggior parte delle altre esperienze. Il processo appare incompleto perché sembra ancora poco sviluppata l’interazione fra le funzioni di regia regionale e le domande e le opportunità che possono emergere dai territori. Come in Campania, è evidente il ruolo di impulso e di guida dell’amministrazione regionale, che ha assunto piena e autonoma responsabilità per l’impostazione del processo. Infatti, definisce il numero, l’articolazione e i contenuti generali dei PIT, individua i soggetti pubblici da coinvolgere nel processo, insedia i comitati che devono attivare i partenariati e definire gli accordi di programma, nomina un suo soggetto responsabile per ogni progetto (mentre il responsabile locale sarà un dirigente della struttura pubblica incaricata dell’attuazione). Come in Basilicata, è esplicito il riferimento a quadri programmatici già elaborati dalla Regione nel campo delle politiche economico-territoriali. In particolare la territorializzazione dei PIT si basa su una precedente individuazione di distretti produttivi e sistemi locali, nei settori dell’economia rurale, agricola e agro-alimentare (tre casi), del manifatturiero (quattro casi) e di poli e reti di servizi (due casi). Le misure del POR implicate sono soprattutto quelle delle risorse umane, dei sistemi di sviluppo, delle reti. Resta estranea la misura città, mentre quelle relative alle risorse naturali e culturali interessano solo il decimo progetto che segue una logica diversa, poiché riguarda un ambito territoriale problematico, il sub-Appennino Dauno. L’osservazione può sembrare paradossale, ma la dimensione territoriale di questi PIT può apparire, per ora, poco rilevante. Il criterio di definizione prevalente è di natura funzionale e settoriale. L’articolazione spaziale dipende dalla distribuzione di

49 Formez (2003), *Progetti Integrati e Sviluppo Territoriale*, op. cit..

alcuni indicatori economici e, proprio perché si tratta di tematismi settoriali, non è esclusa una parziale sovrapposizione (se pur limitata) tra gli ambiti di differenti PIT. D'altra parte il riferimento ai territori come sistemi di attori locali è ancora incompiuto: lo stato di avanzamento del processo non consente di verificare il grado di mobilitazione dell'imprenditoria di settore e di altri partner potenziali; l'intersezione con esperienze precedenti di progettualità locale (Patti Territoriali o iniziative affini) è un dato contingente che accade di rilevare in qualche caso, ma non si tratta di una variabile di progetto (e gli effetti sembrano ancora incerti). Paradossalmente si potrebbe notare che sembrerebbero risultare più significative le implicazioni territoriali dei PIS (progetti integrati settoriali) ai quali sono destinati circa i 2/3 delle risorse dei PIT; questi presentano un contenuto tematico ben delimitato, nel campo dei beni culturali e ambientali, ma sono privi di una perimetrazione predefinita: stabilito il tema, l'ambito spaziale deriverà da una concertazione, negoziazione locale. Il processo appare, comunque, ancora aperto. Il rischio è che l'esigenza di definire progetti operativi in tempi ormai brevi possa condizionare il senso dell'esperienza, favorendo scelte strumentali e adattative (come il ricorso a progetti sponda "di rapido avvio") e le funzioni più banali di spesa pubblica aggiuntiva, senza poter assicurare una migliore qualità degli interventi e un'innovazione dei modelli di *governance*".

2.4. Le valutazioni riguardanti il territorio della BAT

Il territorio della BAT è stato direttamente interessato da alcune delle ricerche valutative su esposte, abbiamo quindi la possibilità di vedere se vi siano elementi di distinzione della situazione pugliese rispetto a quella del Mezzogiorno, ma anche nazionale e d europea.

Il territorio della BAT ha potuto sperimentare sia la politica dei patti territoriali che quella dei progetti integrati territoriali e la lezione che si può apprendere come si vedrà dalla successiva descrizione delle due esperienze è che anche per la BAT possa valere la generale conclusione già tirata al precedente paragrafo 2.1 .

L'esperienza del Patto Territoriale, che è stata più direttamente legata alla strategia europea per l'occupazione lanciata dall'Unione europea nel 1997 e ha goduto dell'assistenza tecnica della DG Regio della Commissione europea, sicuramente è collocabile fra le esperienze migliori della politica dei patti territoriali, sia europea che nazionale, e tuttavia la buona capacità operativa della struttura tecnica che ha gestito il Patto nell'attuare i programmi di intervento, così come emerge dalle due valutazioni qui riprese, sembra non essersi tradotta in una significativa capacità di impatto sulle dinamiche dell'economia locale, se non limitatamente ad alcuni segmenti, quale quello agroalimentare e in misura più ridotta quello turistico. Le dinamiche del partenariato privato sembrano essersi affievolite dopo l'iniziale protagonismo, la capacità di produzione di beni pubblici locali tramite azioni collettive è stata molto limitata.

Anche per l'esperienza del Progetto Integrato Territoriale sembra calzante la conclusione riguardante l'esperienza pattizia: pur a fronte di una buona capacità tecnica di attuazione della programmazione, l'impatto complessivo sull'economia territoriale, quello più a medio e lungo termine, sembra essere stato trascurabile.

Se queste che sono state le principali politiche di sviluppo locale del territorio mostrano segnali di forte criticità in termini di impatto territoriale, possiamo desumere che in generale l'insieme delle politiche seguite nell'ultimo quindicennio non abbiano avuto la forza sufficiente per far fare al tessuto economico e sociale della BAT il grande salto di qualità.

In effetti dagli ulteriori indizi, ripresi nel successivo paragrafo 3.1, circa lo sviluppo economico e sociale di questi ultimi anni e le previsioni future, emerge una progressiva perdita di competitività territoriale della BAT, un'area considerata tradizionalmente tra le aree più forti del Mezzogiorno.

2.4.1. La valutazione del Patto Territoriale per l'Occupazione Nord Barese Ofantino

La valutazione del Patto Territoriale per l'Occupazione Nord Barese Ofantino va collocata nell'ambito della più generale valutazione sui patti territoriali, di cui sopra sono state riprese le valutazioni più significative, da cui emerge un quadro diversificato di valutazioni. Quella della Commissione europea e quella del Ministero per lo Sviluppo Economico-DPS fanno emergere un quadro sostanzialmente positivo delle migliori esperienze da essi stessi avviati. Quelli di natura più indipendente fanno emergere un quadro più problematico che mettono in dubbio l'efficacia di impatto di tali strumenti sullo sviluppo economico territoriale⁵⁰.

Il Patto Territoriale per l'Occupazione Nord Barese Ofantino è generalmente considerato come uno dei casi di maggior successo della politica per lo sviluppo locale, fondata sui patti territoriali. Tuttavia, le analisi effettuate, a fronte di una buona performance operativa, hanno evidenziato alcune criticità tali da minare il suo funzionamento nel lungo periodo.

Il Patto Territoriale per l'Occupazione Nord Barese ofantino è stato oggetto di attenzione da parte di due delle quattro ricerche valutative qui riprese, ovvero di quella del Dipartimento Politiche di Sviluppo del 2003 e quella di Cersosimo- Wolleb del 2006. Le considerazioni valutative qui riprese sono dunque quelle contenute in queste due ricerche.

La valutazione del Dipartimento Politiche di Sviluppo del 2003

Il Patto Nord Barese Ofantino è stato selezionato dal DPS quale patto territoriale ben avviato, per il quale vi fossero tempo e realizzazioni sufficienti per valutarne l'impatto di lungo periodo. Da questa valutazione in generale è emerso che i patti territoriali per l'occupazione, promossi dall'Unione europea, generalmente hanno avuto una *performance* migliore rispetto ai patti nazionali.

Il dossier relativo al Patto Nord Barese Ofantino evidenzia i seguenti risultati:

- positiva attuazione degli aiuti alle imprese, per interventi di qualificazione e diversificazione del tessuto produttivo, con una maggiore evidenza per il settore agroalimentare, turistico e commerciale. Fanno eccezione le imprese sociali e le imprese della pesca che hanno mostrato difficoltà di accesso agli aiuti previsti. In generale emerge che i 4/5 degli investimenti realizzati non sarebbe stati effettuati in assenza del Patto territoriale;
- significativi interventi di infrastrutturazione del territorio, di riqualificazione ambientale e di recupero e valorizzazione di beni culturali;
- significativo intervento per la promozione turistica del territorio con il progetto Puglia Imperiale;
- il ruolo fondamentale del soggetto gestore del Patto nell'attuazione delle azioni di sviluppo programmate e nella programmazione di nuove attività per lo sviluppo del territorio;
- non raggiungimento dei risultati delle azioni di sviluppo di natura immateriale tese a rafforzare l'offerta di servizi reali alle imprese, segnatamente nel campo dei fondi di garanzia;
- sostanziale non attuazione dei protocolli d'intesa che avrebbero dovuto migliorare il contesto territoriale sotto vari profili (mercato del lavoro, finanza innovativa, procedure amministrative, ecc...);
- un livello di crescita del partenariato istituzionale e socio-economico che dopo la prima fase si è andato attenuando.

A fronte della individuazione dei precedenti punti di forza e di debolezza suddetti, il rapporto di valutazione evidenzia la difficoltà di fornire un giudizio sull'impatto oggettivo del Patto sull'economia locale, considerati i tempi ancora brevi di valutazione. Fornisce, comunque alcune riflessioni sui processi economici che esso ha contribuito a mettere in moto, asserendo che, seppur in maniera non

50 Bondonio: gli incentivi offerti alle imprese nelle aree a declino industriale del Piemonte non hanno indotto significativi cambiamenti occupazionali

ottimale, il Patto sembra aver inciso in maniera significativa sul quadro dell'economia locale (crescita della cultura imprenditoriale, integrazione delle fasi produttive nel settore agricolo, incremento dell'offerta ricettiva turistica). Minore e insufficiente viene valutato l'impatto in termini di rafforzamento della fiducia e di cooperazione fra le imprese, così come la capacità di attrarre investimenti esterni, e la capacità di produrre beni comuni di supporto allo sviluppo.

In definitiva il rapporto si chiude con il seguente quadro dei punti di forza e di debolezza del Patto:

Punti di forza: -grado elevato della concertazione, derivante dall'aver acquisito una capacità di controllo e implementazione del metodo;
-elevata capacità di coinvolgimento degli attori locali;
-elevata capacità progettuale;
-capacità di fare rete a livello nazionale e locale grazie ad un sistema di rapporti consolidati;
-elevata capacità gestionale dell'Agenzia per l'occupazione e lo sviluppo dell'area nord barese ofantina;

Punti di debolezza: -rapporti non ottimali con le strutture di governo sovra comunali: Provincia e Regione;
-l'Associazione del Patto non svolge appieno il proprio ruolo, determinando in alcuni momenti delle cadute di interesse del partenariato intorno alla programmazione territoriale a medio e lungo termine;
-forte presenza della componente politica territoriale nel Consiglio di Amministrazione della società di gestione, con conseguente rischio di instabilità della sua composizione;
-non aver ancora individuato in maniera ottimale la nuova strategia complessiva della società di gestione.

La valutazione della ricerca Cersosimo-Wolleb del 2006

L'analisi sul campo condotta da Cersosimo e Wolleb è significativamente intitolata: "Qui decidono i Sindaci", un titolo che riassume il grande protagonismo che i Sindaci hanno avuto nel bene e nel male, soprattutto i Sindaci dei comuni di Andria a Barletta, nella vita del Patto. Un elemento che alla lunga viene valutato un limite naturale alla prosecuzione della esperienza del Patto, alla concertazione pubblico-privata.

L'analisi ha messo in evidenza aspetti positivi e negativi dell'esperienza del Patto Nord Barese Ofantino, da una parte una forte capacità operativa in termini di spesa, dall'altro la debolezza nella implementazione e manutenzione del partenariato e nella produzione di beni pubblici locali attraverso azioni collettive.

L'analisi, pur riconoscendo il valore del tentativo di evoluzione del Patto dalla prima fase prevalentemente incentrata sugli incentivi alle imprese alla seconda, dopo il 2000, incentrata sulle azioni di sistema e sulla produzione di beni pubblici, esprimeva forti dubbi che ciò potesse avvenire, in relazione alle dinamiche partenariali riscontrate nella prima fase, che non lasciavano intravedere grandi possibilità di cambiamento nella fase a venire.

Nel paragrafo finale dell'analisi dal titolo "Un bilancio e i nodi del futuro" si legge testualmente:

"In sede di bilancio, la prima domanda che ci si deve porre è cosa l'esperienza del Patto ha effettivamente cambiato negli schemi cognitivi e nei modelli di comportamento dei soggetti locali. La risposta è che qualcosa è senz'altro cambiata e che è cambiata nella direzione desiderata. La capacità degli attori locali di ragionare in termini di azione collettiva è visibilmente aumentata, il grado di autoreferenzialità diminuito, i rapporti partenariali si sono estesi e intensificati. Questi cambiamenti si sono manifestati in modo difforme all'interno del corpo sociale e del mondo istituzionale. Sono

stati molto evidenti al livello istituzionale alto, quello dei sindaci e dei loro immediati collaboratori. Il numero di volte che i sindaci si incontrano per discutere di problemi comuni è oggi molto aumentato, anche a prescindere dalle iniziative del Patto. I cambiamenti si sono manifestati, anche se in modo più contraddittorio, a livello delle amministrazioni comunali e dei partiti politici, dove la crescita di una nuova mentalità si accompagna talvolta all'emergere di gelosie sulle prerogative di potere. I cambiamenti sono visibili, infine, anche fra le forze del partenariato sociale che pure sono finite ai margini delle attività del Patto. A riguardo è significativo che i soggetti che hanno espresso una maggiore delusione sull'effettiva capacità del Patto di mantenere alto il grado di partecipazione hanno ammesso che la propensione alla cooperazione nell'area del Patto è comunque cambiata, che il campanilismo fra i comuni è diminuito, che il metodo della concertazione è stato assorbito e fatto proprio dagli attori locali. C'è insomma nell'area l'embrione di una nuova classe dirigente locale che, nell'Agenzia, nei comuni e in altre istituzioni intermedie pensa ed agisce secondo logiche e prospettive che sono diverse da quelle del passato.

La seconda questione è relativa alla capacità di promuovere azioni collettive ai fini della produzione di beni pubblici. La risposta qui è che il Patto ha finora prodotto poche azioni di sistema ma molti progetti di azioni di sistema. La consapevolezza dei vantaggi della cooperazione si sta trasformando in realizzazioni concrete ma con lentezza, fra conflitti, difficoltà e tentazioni di ritorno al passato. Ma anche su questo terreno i segnali di cambiamento sono evidenti. L'Agenzia del Patto diventa la sede di tutte le opportunità finanziarie di progetti complessi, ma anche perché si è cercato un consenso nelle istituzioni e nel territorio sul fatto che ci sono circostanze ed ambiti in cui l'aggregazione conviene.

Che cosa ha giocato a favore dello sviluppo del Patto Nord barese Ofantino e che cosa ne ha invece determinato i limiti e le insufficienze? La fisionomia del Patto è stata, come si è detto, condizionata dalla composizione urbana del territorio, formata da alcuni centri di media grandezza, dotati di peso politico e di una struttura economica relativamente robusta, divisi però da storici conflitti di campanile. Per trovare uno spazio all'interno dell'architettura istituzionale locale il Patto si è dovuto porre sotto l'egida dei comuni più forti. Questo ne ha consentito la nascita e la crescita ma ne ha ostacolato l'ampliamento verso il partenariato sociale. Il nucleo tecnico dell'Agenzia, la leadership del patto si è rivelata all'altezza della situazione guadagnando prestigio e legittimità nella fase gestionale e risultando un fattore cruciale nel suo successo. Tuttavia, esso non è ancora riuscito a dare stabilità al metodo della concertazione, ad assicurare quella manutenzione continua che il partenariato richiede, a superare del tutto le resistenze dei comuni all'azione collettiva.

I nuovi programmi sono funzionali a sciogliere i principali nodi irrisolti della prima fase di vita del patto. Il primo di questi nodi è costruire un sistema di *governance* che dia spazio e poteri a un arco di istituzioni intermedie e di forze sociali più ampio di quello attuale. Il secondo è gestire la fase di transizione da una politica di incentivi alle imprese a una di realizzazione di beni pubblici locali. Il terzo, infine, è trovare una soluzione istituzionale adeguata a raggiungere i primi due obiettivi. Un progetto ambizioso, dal cui successo dipenderà il consolidamento e l'ampliamento dei risultati sin qui conseguiti".

In definitiva l'analisi di Cersosimo-Wolleb sembra ricalcare quella fatta dal Dipartimento Politiche di Sviluppo, più sopra ripresa, che al di là dell'efficientismo manifestato dalla società di gestione, ha messo in rilievo la gestione eccessivamente politicizzata del Patto e la mancanza di una chiara strategia per la *mission* futura del Patto.

2.4.2. La valutazione del PIT Nord Barese (2011)⁵¹

La valutazione del PIT Nord Barese non può che essere collocata nell'ambito della più ampia valutazione dei PIT pugliesi e del Mezzogiorno che abbiamo in questa sede ripreso, che evidenziano in generale la scarsa efficacia della politica in termini di impatto sullo sviluppo territoriale, pur

51 Viene qui ripresa la valutazione del PIT Nord Barese contenuta nel Rapporto del Consorzio Metis già citato.

sottolineando l'importanza dell'esperienza nell'iniziare a costruire capacità di *governance* multilivello e nella produzione di beni comuni.

Riprendiamo qui le considerazioni valutative contenute nel dossier allegato al Rapporto del Consorzio Metis, secondo i tre temi oggetto di valutazione.

Tema A- La valutazione del modello di governance dei PIT

Il modello di *governance* del PIT è caratterizzato dal preminente ruolo dell'Ufficio Unico nella fase attuativa. Resta marginale il ruolo del partenariato privato.

Si evince la difficoltà nel darsi obiettivi condivisi da parte degli attori principali e dal partenariato. Tale difficoltà sembra dipendere da una certa incapacità di "fare sistema" delle tre città principali, di costruire luoghi e pratiche di cooperazione interattoriale lungo le filiere di *governance* verticale e orizzontale.

Attualmente l'Ufficio è ancora operativo per l'attuazione di un progetto sulla sicurezza, finanziato con fondi extra PIT, considerato uno fra i risultati più significativi del PIT.

Tema B- L'efficacia delle azioni realizzate

La Regione ha tracciato per il PIT Nord Barese la seguente idea forza: "Consolidamento ed innovazione del sistema manifatturiero attraverso un più elevato livello di integrazione ed un più diverso e più incisivo posizionamento competitivo che privilegi segmenti più qualificati di prodotto/mercato". L'idea forza si orientava a sviluppare in particolare il settore tessile, abbigliamento, calzature (TAC).

Il protocollo di intesa istituzionale del 19 dicembre 2001, sottoscritto dai sindaci e dalle province interessate al PIT Nord Barese ha esteso l'idea forza anche alla filiera agro-alimentare (vino, olio, pasta, produzione biologica), in virtù della promettente evoluzione di tali settori nel Nord Barese e di programmi in atto sul territorio entro tale filiera, nella ricerca di definizione di strategie comuni ed integrate di sviluppo locale.

Nel documento approvato a livello locale dal Comitato per l'Accordo di programma del PIT, il 30 settembre 2002, tale idea è stata così riformulata: "Favorire l'evoluzione del sistema manifatturiero da una fase di internazionalizzazione passiva ad una nuova fase di internazionalizzazione attiva, attraverso appropriati processi di innovazione prodotto/mercato".

Il Piano finanziario del PIT, aggiornato a maggio 2011, evidenzia una spesa complessiva ammessa a finanziamento di circa 79 milioni di euro, di cui impegnati circa 69,5. Gli aiuti alle imprese hanno assorbito la gran parte delle risorse, sfiorando il 50% delle risorse assegnate al PIT.

Tema C- Le relazioni tra l'esperienza PIT e le altre esperienze di sviluppo locale

Il Rapporto di valutazione evidenzia il rapporto conflittuale che si è avuto tra l'esperienza del PIT e quella precedente del Patto Territoriale. Il PIT si è infatti posto come momento di esplicita rottura con la precedente esperienza a prescindere dal suo possibile successo.

Capitolo 3- La domanda di valutazione espressa dal PTCP BAT e i risultati della ricerca valutativa

3.1. Spunti di riflessione provenienti dalle esperienze di valutazione esaminate: questioni aperte dello sviluppo territoriale della BAT e del Mezzogiorno

Abbiamo già sottolineato nel precedente paragrafo 2.4 la generale insufficienza manifestata dalle politiche di sviluppo locale, nel perseguire obiettivi di innovazione socio-economica e competitività territoriale, sia per limiti ascrivibili a come tali politiche sono state disegnate a livello centrale e regionale, che per limiti ascrivibili a livello locale e anche per la complessità crescente del contesto internazionale⁵².

Questo giudizio generale, ovviamente non può nascondere i risultati positivi che pure il territorio ha conseguito in termini di *capacity building* delle politiche di sviluppo e che nei precedenti paragrafi sono stati ripresi, così come emergono dalle valutazioni effettuate dal Dipartimento Politiche di Sviluppo, dal Nucleo di Valutazione degli Investimenti della Regione Puglia e da una ricerca indipendente di studiosi dello sviluppo locale.

Quello che però è rilevante in termini di utilità delle valutazioni *ex post* richiamate sono le questioni di criticità emerse dalle esperienze maturate da cui è possibile trarre beneficio al fine di disegnare

52 E' opportuno richiamare al riguardo la tesi esposta dal sociologo Carlo Trigilia, esposta nel suo recente libro dal titolo "Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno", per cui il mancato sviluppo del Mezzogiorno sia non tanto legato alla scarsità di risorse finanziarie, che sono state comunque consistenti, quanto alla caratterizzazione delle politiche seguite.

Secondo Trigilia, le modalità delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno, tanto a livello nazionale quanto a livello locale, hanno prodotto "effetti perversi", conseguenze negative, che anziché risolvere il problema del Sud e garantire una maggiore crescita e sviluppo dell'economia italiana hanno contribuito ad aggravare il problema stesso e rallentare la crescita e la produttività dell'economia nazionale, in un contesto di integrazione europea e globalizzazione dell'economia mondiale che necessitavano di politiche di sviluppo tese ad agganciare i settori nuovi e più dinamici dell'economia internazionale. La tesi di Trigilia, che è andata facendosi strada nella fase più recente, è che non siano tanto gli "aiuti insufficienti" e nemmeno la scarsa cultura civica e il basso capitale sociale, pur importanti, che hanno minato lo sviluppo del Mezzogiorno e con esso la maggiore e più competitiva crescita dell'economia nazionale, quanto i "fattori politici" tuttora sottovalutati, di una maggiore "responsabilizzazione delle classi dirigenti locali" e di "uno Stato più forte e autorevole, capace di controllare che l'allocazione delle risorse pubbliche, determinata ormai largamente da regioni e governi locali, rispetti obiettivi di efficienza e di equità". Rispetto ai processi di integrazione europea e di globalizzazione dell'economia, secondo Trigilia, è sempre più rilevante il ruolo di uno Stato che sappia coordinare le politiche ordinarie, soprattutto nei servizi essenziali per i cittadini, e le politiche più orientate allo sviluppo territoriale. Per quest'ultimo aspetto la questione essenziale è quella di promuovere le risorse locali di cui le regioni meridionali dispongono attraverso una appropriata produzione di servizi e beni collettivi.

Quello che sembra emergere nella tesi di Trigilia è che non è tanto sui vantaggi comparati dell'economia internazionale che si gioca il futuro del Mezzogiorno e dell'Italia quanto sui vantaggi assoluti di cui il Mezzogiorno dispone, ma poco utilizzati tanto per colpa dello Stato quanto delle classi dirigenti locali. L'idea è dunque quella di rompere il circolo vizioso che ha portato a politiche fondamentalmente di tipo clientelare e puntare su un nuovo patto tra governo nazionale e governi regionali e locali, tra le classi dirigenti nazionali e classi dirigenti regionali e locali fondato su una maggiore responsabilizzazione, una responsabilizzazione che si gioca soprattutto a livello regionale e locale dove si movimenta oramai gran parte della spesa pubblica. "Occorre ridisegnare -sostiene Trigilia- una politica di sviluppo dei territori che sia insieme efficace e senza aggravii per la finanza pubblica".

La tesi di Trigilia è rilevante perché è proprio su questa linea di pensiero che si muove il documento, già citato, del Ministro per la Coesione Territoriale del 27 dicembre scorso dal titolo "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", su cui è in atto il dibattito pubblico che porterà alla approvazione dei nuovi programmi della politica di coesione e su cui vi è già stato un sostanziale assenso sia delle parti economiche e sociali nazionali sia delle Regioni e delle rappresentanze delle autonomie locali.

politiche di sviluppo più efficaci in termini di impatto socio-economico e più in generale di impatto territoriale.

Tali questioni di criticità, per altro tra loro connesse, possono essere riassunte rispetto alle seguenti quattro capacità degli attori dello sviluppo del territorio⁵³:

- **la capacità di elaborazione di strategie di sviluppo integrato territoriale.**

Sia le analisi valutative sull'esperienza del Patto Territoriale per l'Occupazione, quella del Dipartimento Politiche di Sviluppo e quella degli studiosi Cersosimo-Wolleb, che l'analisi valutativa sul PIT, fatta dal Nucleo di Valutazione degli Investimenti della Regione Puglia, hanno evidenziato che, pur a fronte della capacità di gestione delle strutture operative (la società di gestione nel caso del Patto e l'Ufficio Unico nel caso del PIT), la capacità di elaborazione delle strategie di sviluppo territoriale è stata condizionata dalla conflittualità dei tre comuni maggiori della neonata provincia di Barletta-Andria-Trani.

- **la capacità di governance multilivello (orizzontale e verticale).**

Ancor più che per la capacità di elaborazione strategica, la capacità di *governance* presenta una forte criticità, che ovviamente condiziona la prima. Questo aspetto emerge sia nelle analisi relative al Patto Territoriale che in quella relativa al PIT. Anche in questo caso la causa fondante della criticità è individuata dai vari rapporti di valutazione nella conflittualità fra i maggiori comuni, un fattore che influenza anche il rapporto con il partenariato privato.

- **la capacità di strutturare partnership durature ed efficaci.**

La criticità che riguarda tale aspetto interessa tanto il settore pubblico quanto quello privato e a maggior ragione la capacità di creazione di partnership pubblico-private. Questo aspetto viene messo in evidenza soprattutto dai due rapporti di valutazione relativi all'esperienza pattizia.

- **la capacità di apprendimento collettivo.**

La criticità più rilevante che emerge dalle precedenti analisi è proprio la capacità di apprendimento collettivo, che, come vedremo più oltre, rappresenta la questione più spinosa di tutta l'esperienza di sviluppo locale di questi ultimi quindi anni esaminati. Sembra quasi che ci sia una sorta di ostinazione da parte degli attori locali dello sviluppo, pubblici e privati, nel non voler apprendere dall'esperienza. La questione della conflittualità territoriale, soprattutto fra i tre maggiori comuni, che l'esperienza del Patto Territoriale sembrava poter attenuare se non risolvere, non si è affatto attenuata, anzi sembra essere la causa prima della scarsa efficacia delle politiche di sviluppo locale attuate. Questa conclusione sembra confermare la tesi più sopra richiamata, che non siano tanto gli aiuti insufficienti a condizionare lo sviluppo dei territori del Mezzogiorno, né fattori pur importanti, quale il capitale sociale, ma piuttosto fattori legati alle classi dirigenti locali, *in primis*, quella politica.

53 Il concetto di *capacità*, introdotto dall'economista e Premio Nobel Amartya Sen, indica l'abilità di fare cose, e viene utilizzato come un nuovo concetto che porta a superare la logica del libero mercato, che già l'economista liberale Arrow aveva dimostrato che è una logica che può portare ad un equilibrio economico generale solo in presenza di condizioni fortemente restrittive, che nella realtà non si verificano. Utilizzando questo nuovo concetto, Sen evidenzia, per esempio, che l'India si è dimostrata abile nel combattere le carestie meglio della Cina, che a sua volta si è dimostrata più abile nel combattere la povertà e la fame endemica. Dall'espansione delle *capabilities*, secondo Sen, dipende lo sviluppo economico. Ma il senso filosofico di questo concetto è ancora più profondo, perché delinea, secondo Sen, le "libertà sostanziali, o capacità, di scegliersi una vita cui (a ragion veduta) si dia valore" (si rinvia su punto A. Sen, *Sviluppo è libertà*, Arnoldo Mondadori Editore, 2000, pag. 78).

Possiamo quindi affermare, secondo l'approccio di Sen, che l'espansione delle capacità degli attori locali dello sviluppo è condizione fondamentale per lo sviluppo economico locale. Le capacità di produrre azioni collettive, sono quindi, secondo questa nuova visione economica, un punto fondamentale per il successo delle politiche di sviluppo locale e delineano, in un senso più profondo, la libertà sostanziale di una comunità locale di costruirsi un futuro.

Tali questioni di criticità che attengono al processo delle politiche e quindi al ruolo giocato dai vari partner pubblici e privati ovviamente non possono non avere un impatto negativo sull'efficacia delle politiche di sviluppo realizzate, che evidentemente si sono attestate su quelli che gli economisti chiamano "equilibri sub-ottimali". Per dirla con Amartya Sen, poc'anzi citato, la mancata espansione delle suddette capacità da parte degli attori (pubblici e privati) locali dello sviluppo, ha limitato le possibilità di scelta e quindi ha determinato un livello di sviluppo economico al di sotto delle potenzialità che il territorio della BAT è in grado di esprimere⁵⁴.

In effetti, possiamo notare che la competitività territoriale della BAT ha registrato nel periodo preso in esame una significativa battuta d'arresto, che si prevede continuerà nel prossimo futuro.

A tale conclusione si giunge esaminando i recentissimi dati pubblicati dall'Osservatorio Banche-Imprese⁵⁵, che fanno emergere le seguenti linee di tendenza (vedi grafico successivo):

- tra il 2000 e il 2008, prima dello scoppio della crisi, anni in cui si dovevano apprezzare gli effetti delle politiche di sviluppo avviate alla fine degli anni '90, la provincia BAT è stata fra quelle che hanno presentato la dinamica di crescita più bassa sia a livello di Mezzogiorno che nazionale, soprattutto a causa del settore dell'industria e ancor più di quello dei servizi;
- tra il 2009 e il 2012, anni che hanno registrato prima il crollo dell'economia nazionale nella grande crisi dell'economia mondiale, poi una modesta ripresa produttiva, e poi un nuovo crollo, la BAT è fra le province che hanno registrato la contrazione più grave del valore aggiunto della produzione, ponendosi anche in questo caso fra le province fanalino di coda del Mezzogiorno e dell'Italia. La grave contrazione è addebitabile anche in questa fase ai settori dell'industria e dei servizi;
- le previsioni per il periodo 2013-2016, che dovrebbero essere anni di modesta ripresa dell'economia nazionale confermano il ruolo di fanalino di coda della provincia BAT tanto a livello meridionale quanto, e a maggior ragione, a livello nazionale. In questa fase, ad una modesta ripresa dell'agricoltura e dell'industria dovrebbe fare da contraltare il settore dei servizi, che in funzione del suo forte peso sull'economia locale di fatto pregiudica l'andamento dell'intera economia;
- il processo di convergenza in termini di reddito procapite tra comuni più poveri e comuni più ricchi del Mezzogiorno, che ha interessato molte aree del Mezzogiorno, non ha toccato la BAT, che si pone quindi tra le aree il cui reddito procapite continua a divergere dalle aree più ricche.

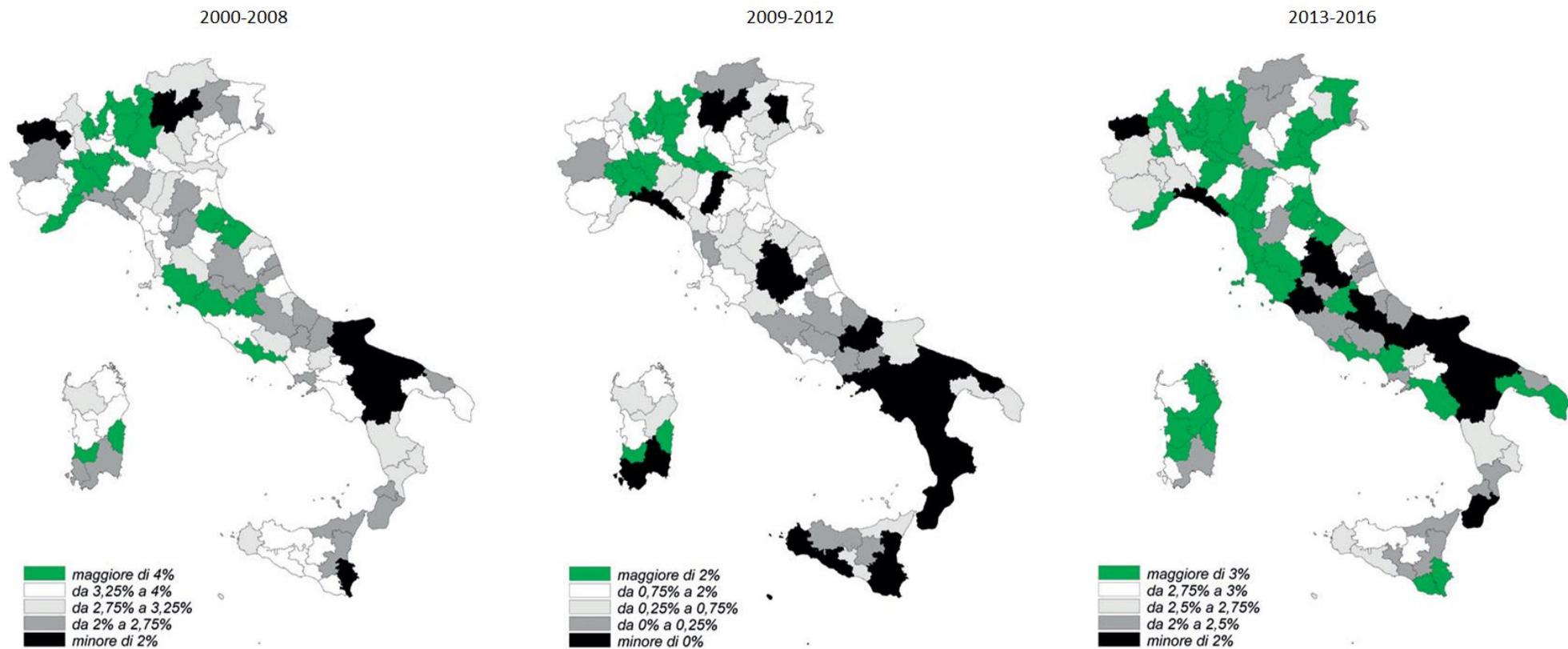
Inoltre, sempre dai dati dell'Osservatorio Banche-Imprese emerge che i comuni di Trani e Barletta si collocano nella parte bassa della graduatoria dei comuni capoluogo di provincia del Mezzogiorno e Andria si colloca all'ultimo posto (vedi grafico successivo).

54 Recenti analisi condotte nel continente americano hanno evidenziato che pur all'interno di aree relativamente omogenee, siano esse paesi o regioni,, la differenza di crescita territoriale può essere ricondotta alle differenze nelle istituzioni locali (intendendo per istituzioni l'insieme delle norme e organizzazioni formali e informali, politiche, economiche e sociali). Su questo punto si rinvia a: D. Acemoglu and M. Dell, *Beyond Neoclassical Growth: Technology, Human Capital, Institutions and Within-Country Differences*, Paper presentato per la session "Growth Empirics" nell'incontro della American Economic Association, tenutosi a San Francisco nel 2009.

55 Osservatorio Regionale Banche-Imprese di Economia e Finanza, *Il valore aggiunto dei comuni del Mezzogiorno*, 2013.

Dinamica del valore aggiunto delle province italiane

(variazioni percentuali)

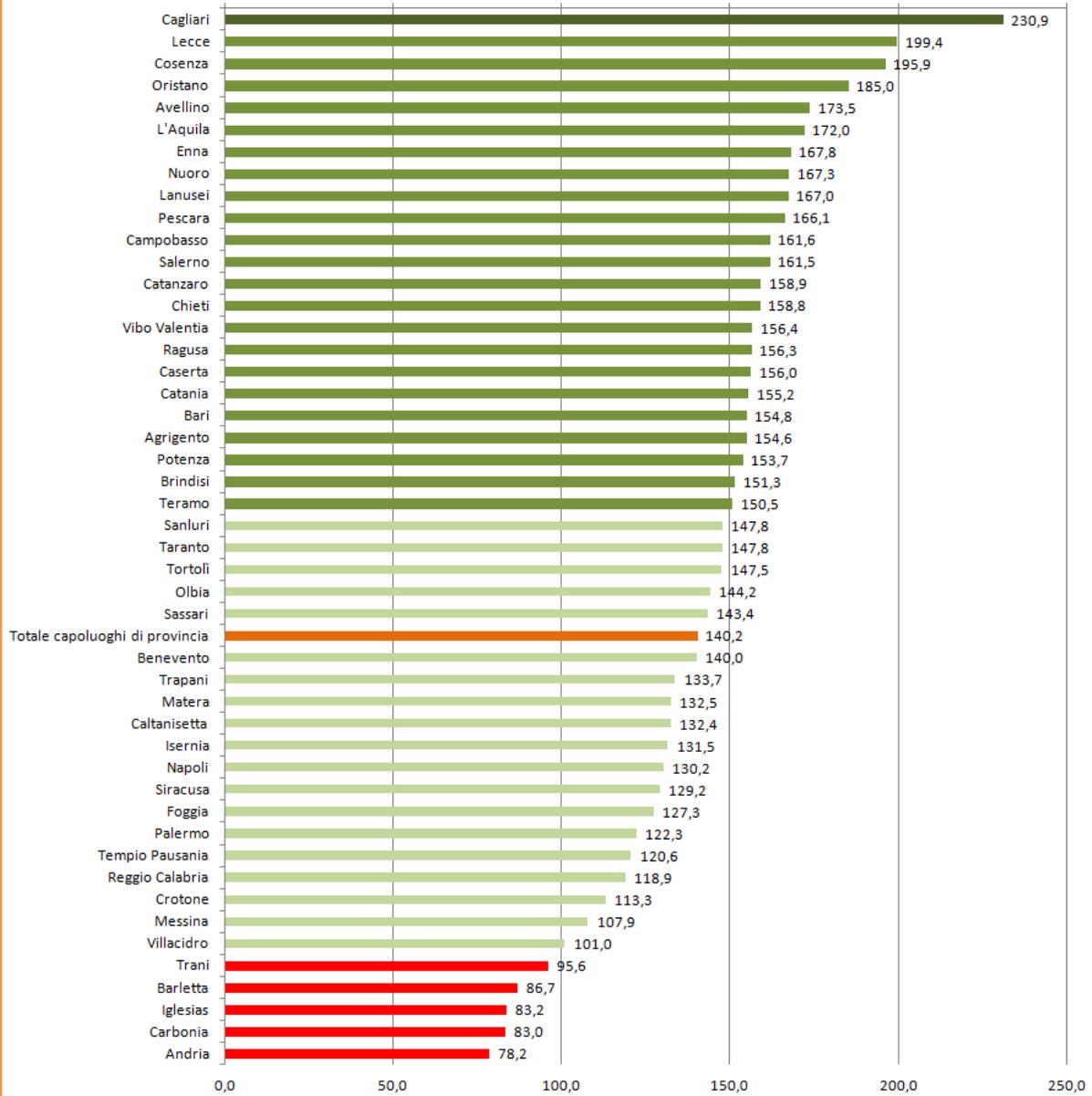


Fonte: Osservatorio Regionale Banche-Imprese di Economia e Finanza, Rapporto sul valore aggiunto, 2013.

Valore aggiunto nei comuni capoluogo delle province del Mezzogiorno, Anno 2012

Numeri Indici= Mezzogiorno =100

fonte: elaborazioni su dati Osservatorio Banche-Imprese, 2013



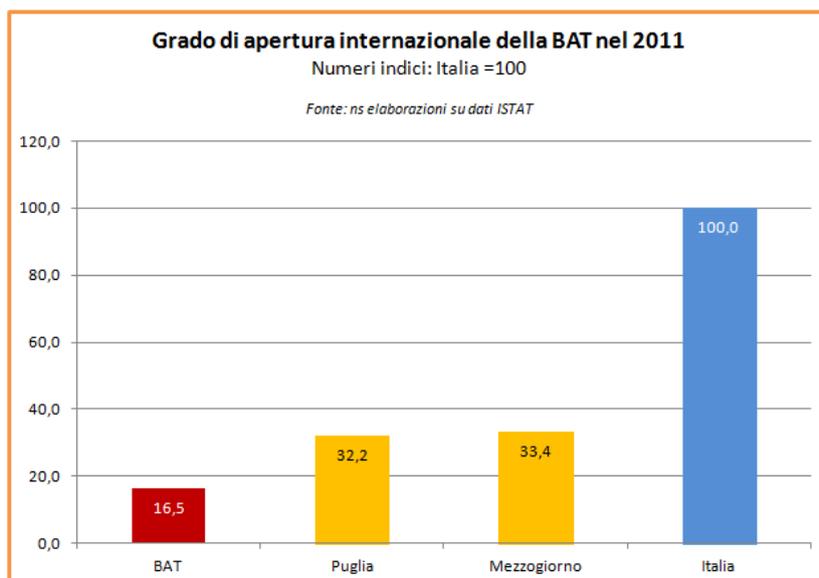
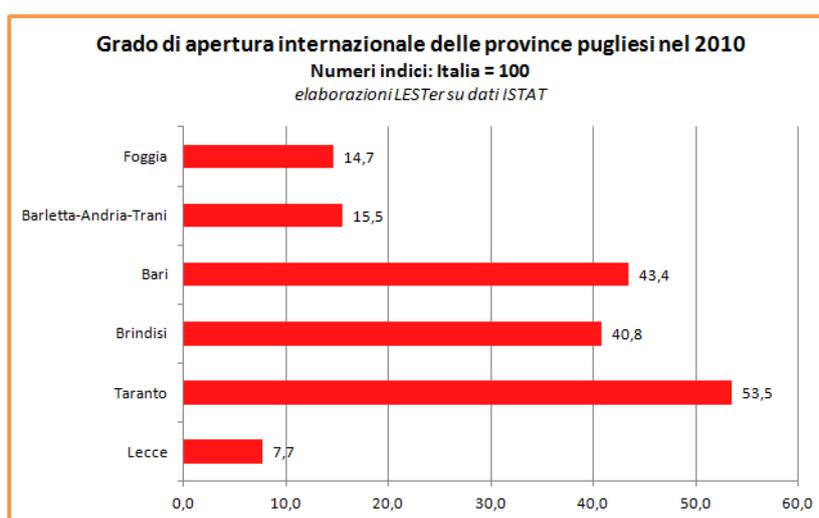
Rispetto a tali andamenti macroeconomici e rispetto alle debolezze che hanno caratterizzato le politiche di sviluppo locale di questi ultimi quindici anni e tenendo presenti le priorità programmatiche della nuova politica di coesione, che sarà per il prossimo futuro il maggior catalizzatore finanziario delle politiche di sviluppo in Italia, vengono di seguito sottolineate tre questioni fondamentali su cui occorrerebbe concentrare l'attenzione per ridare slancio alla crescita e allo sviluppo della BAT e su cui dovrà misurarsi la capacità di miglioramento delle politiche di sviluppo locale rispetto alle quattro criticità suddette: l'apertura internazionale del sistema economico della BAT, la dotazione di infrastrutture per la qualità della vita e per la competitività delle imprese, il riequilibrio territoriale tra costa e aree interne.

L'apertura internazionale del sistema economico della BAT

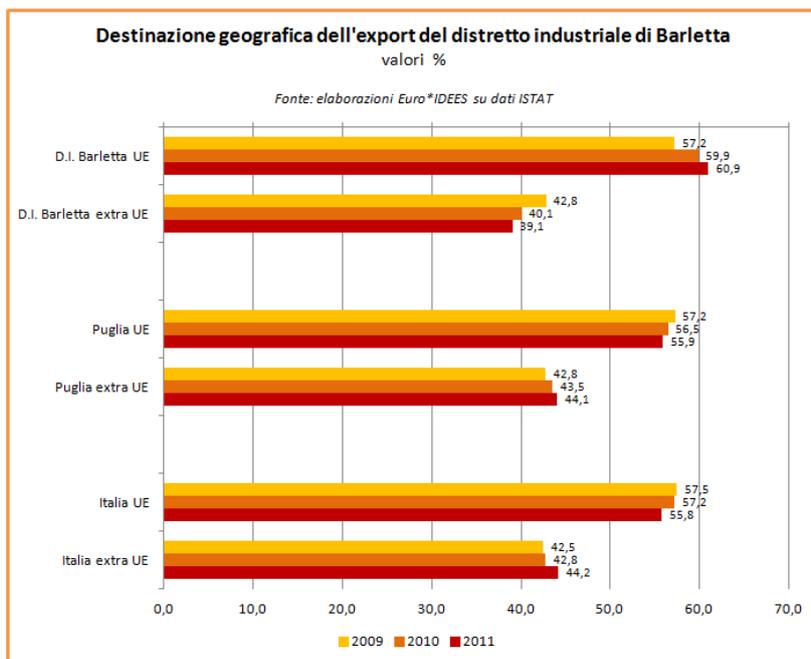
La capacità di apertura verso l'esterno del sistema territoriale della BAT rappresenta un elemento essenziale per il suo sviluppo nel nuovo contesto aperto dell'economia globale: i sistemi chiusi tendono a implodere e alcuni dati evidenziano la forte correlazione che c'è tra prodotto interno lordo e apertura internazionale.

Tre questioni sembrano rilevanti a tal fine: l'export e il rafforzamento delle filiere produttive, l'apertura al turismo internazionale, l'attrazione degli investimenti.

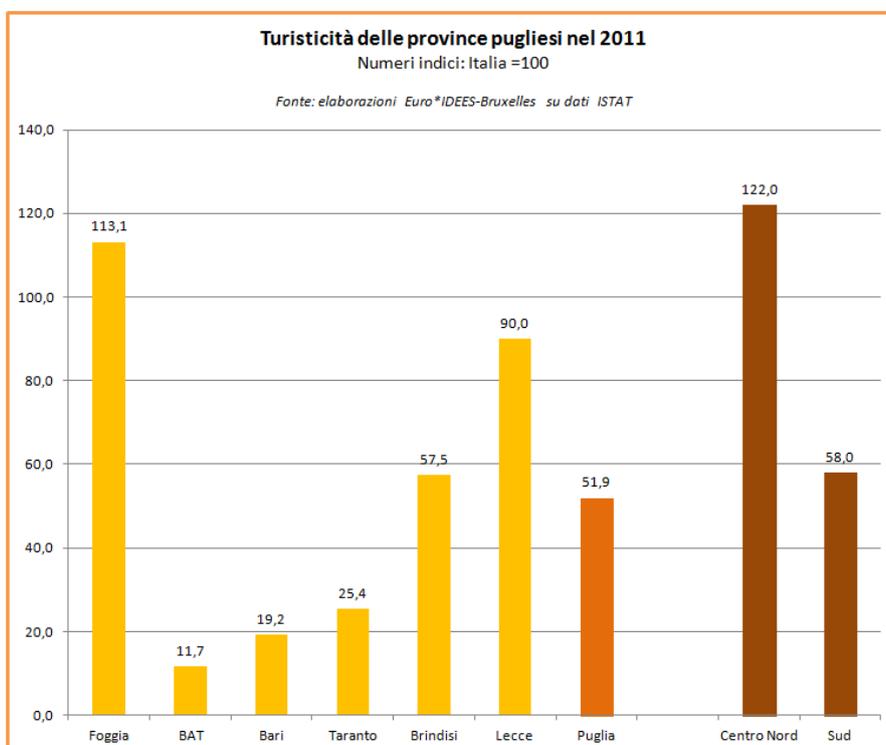
Per quanto riguarda l'export pur a fronte di fiammate di piccola ripresa delle esportazioni locali, tra il 2010 e il 2011, soprattutto legate al sistema moda e al sistema agroalimentare, il territorio presenta un livello di apertura internazionale molto basso e tale apertura tende a riguardare soprattutto i mercati più maturi e meno dinamici, quale quelli europei, e meno quelli più dinamici ed emergenti, i famosi Paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa)⁵⁶, come evidenziato nei successivi grafici.



56 Vengono qui riprese considerazioni sviluppate nell'ambito dei seguenti rapporti riguardanti l'economia della BAT:
E. Daluiso, *Il distretto industriale di Barletta e la crisi globale*, Working Paper, settembre 2012, Euro*IDEES-Bruxelles;
E. Daluiso (a cura di), *Piano di Azione Locale 2012-2020*, LESTer, maggio 2012.

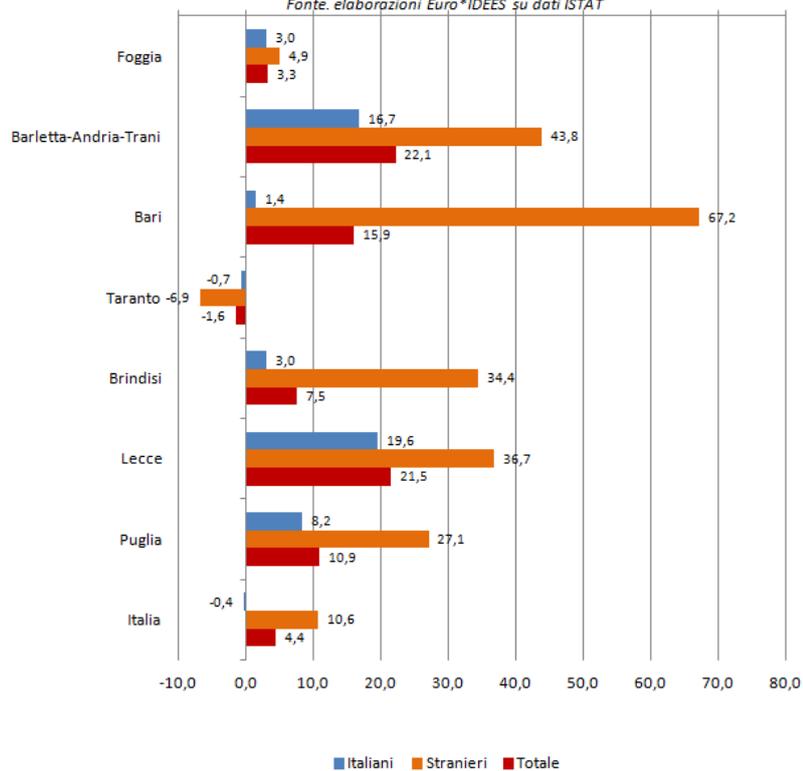


Per quanto riguarda il turismo, la BAT ha iniziato in questi ultimi anni a consolidare la sua fase di avvio di nuova destinazione turistica, di particolare interesse per gli stranieri attratti dai beni culturali che il territorio offre di grande rilevanza internazionale, ma il suo tasso di turisticità è ancora molto basso.



Variazioni % delle presenze turistiche nelle province pugliesi 2011/2008

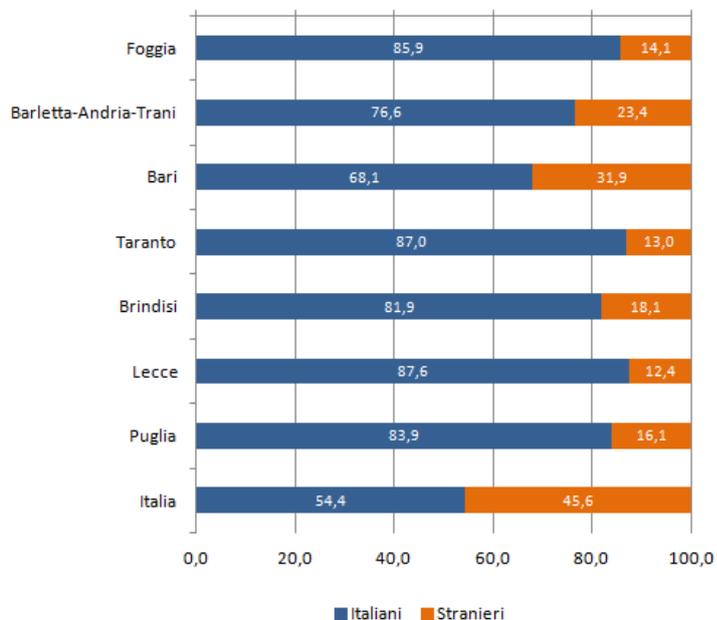
Fonte: elaborazioni Euro*IDEES su dati ISTAT



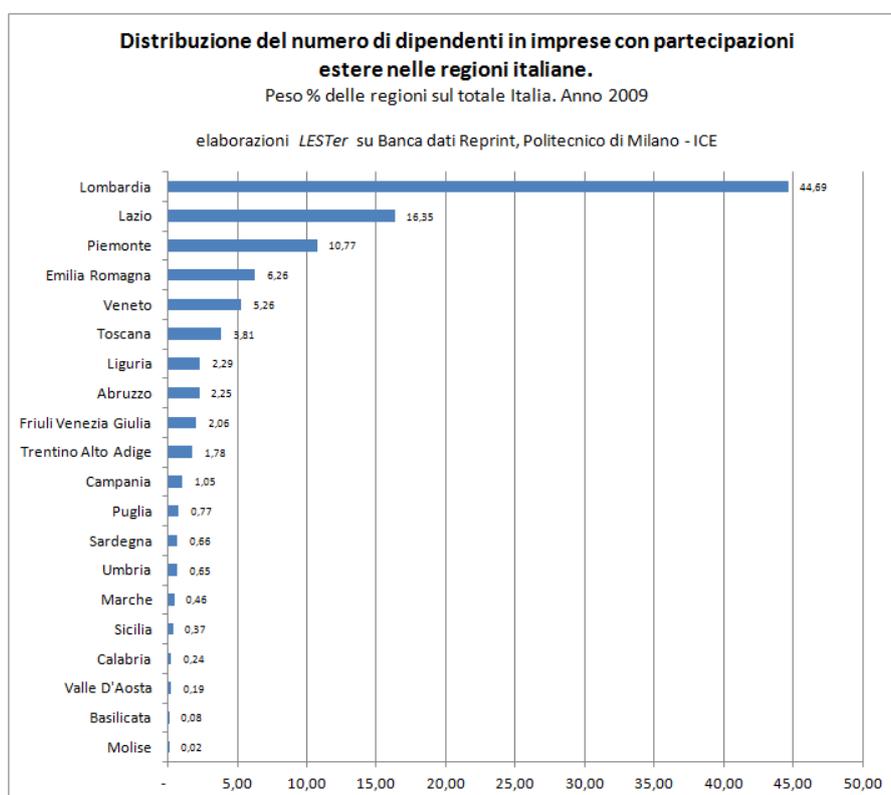
Presenze turistiche italiane e straniere nelle province pugliesi nel 2011

Valori in %

fonte: elaborazioni Euro*IDEES su dati ISTAT



Per quanto riguarda l'attrazione degli investimenti esteri non vi sono dati di dettaglio di livello provinciale, ma possiamo ritenere che sia quasi irrilevante, considerato che il dato riguardante la Puglia è bassissimo e fondamentalmente concentrato nell'area industriale di Bari.

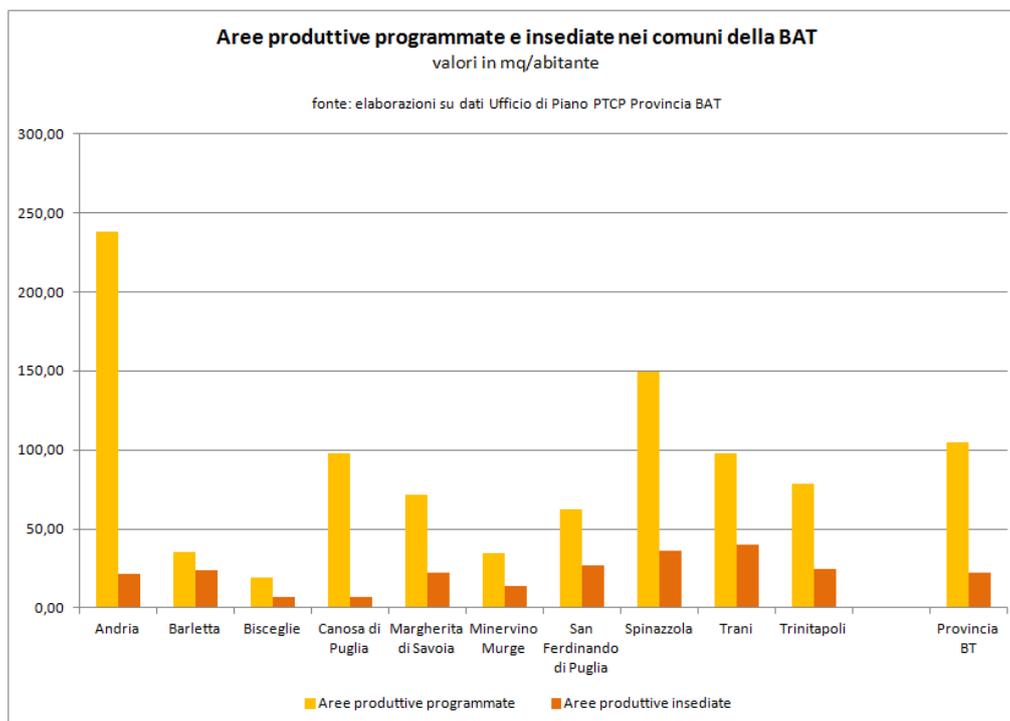


Numero di imprese con partecipazioni estere in Puglia

Settori	1.1.2003	1.1.2009	Differenza
Industria estrattiva	0	0	0
Industria manifatturiera	25	19	-6
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	0	0	0
Industrie tessili	0	0	0
Confezione di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle e pelliccia	1	1	0
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	0	2	2
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero (esclusi i mobili); fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	0	0	0
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta; stampa e riproduzione di supporti registrati	2	0	-2
Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	2	1	-1
Fabbricazione di prodotti chimici	2	2	0
Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	0	0	0
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	5	2	-3
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	2	1	-1
Metallurgia; fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	3	2	-1
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchi elettromedicali, apparecchi di misurazione e di orologi	1	1	0
Fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecchiature per uso domestico non elettriche	3	2	-1
Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature n.c.a.	0	1	1
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	2	2	0
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	2	2	0
Fabbricazione di mobili	0	0	0
Altre industrie manifatturiere; riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed apparecchiature	0	0	0
Energia, gas e acqua	1	5	4
Costruzioni	1	1	0
Commercio all'ingrosso	10	9	-1
Logistica e trasporti	4	2	-2
Servizi di telecomunicazione e di informatica	3	2	-1
Altri servizi professionali	3	4	1
Totale	47	42	-5

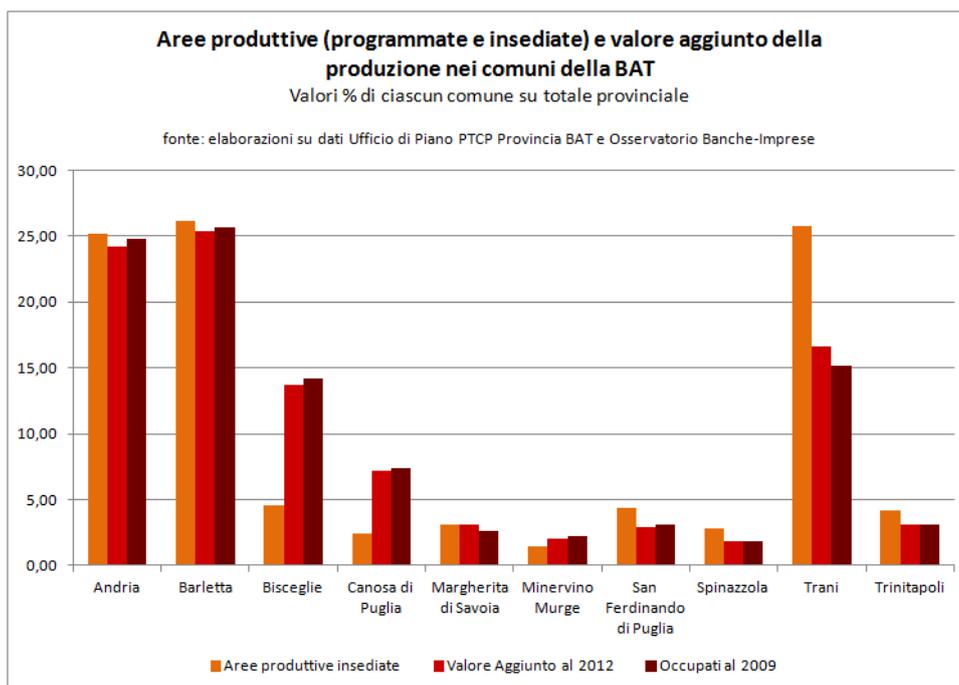
Fonte: Banca dati Reprint, Politecnico di Milano - ICE

L'attrazione degli investimenti, attraverso una adeguata azione di marketing territoriale, potrebbe rappresentare, per altro, una delle possibili soluzioni per affrontare il problema del sovra dimensionamento delle aree per insediamenti produttivi programmate nei vari comuni, che, come si vede dal seguente grafico, è particolarmente significativo nei comuni di Andria e Spinazzola, ma riguarda anche i comuni di Canosa, Trani, Trinitapoli, Margherita di Savoia e San Ferdinando.



Nel successivo grafico viene evidenziata la distribuzione per comune sia delle aree produttive che del valore aggiunto e dell'occupazione, da cui emerge che in generale vi è un certo equilibrio fra i tre fenomeni economici nella distribuzione comunale, con l'eccezione dei comuni di Bisceglie e Canosa, dove le percentuali di aree insediate è meno del 5% a fronte di percentuali di valore aggiunto e occupazione che si avvicinano al 15% e Trani dove la quota di aree insediate supera il 25% a fronte di un valore aggiunto e occupazione che pesano poco più del 15%.

A cosa sono addebitabili queste eccezioni? Probabilmente nel caso di Bisceglie e Canosa le aree di insediamento produttive hanno scarso peso nella produzione del PIL e dell'occupazione locale, che dipende maggiormente da attività localizzate nel centro urbano che per loro natura non possono localizzarsi fuori dal centro urbano o forse anche per scarse economie localizzative espresse dalle aree produttive stesse. Viceversa, nel caso di Trani la maggiore quota di aree insediate, per altro molto elevata, rispetto a quelle del PIL e dell'occupazione probabilmente evidenziano una situazione in cui nelle aree sono insediate aziende con bassa produttività.



Occorre infine evidenziare che l'evoluzione dell'economia nazionale e internazionale ha determinato la crisi di importanti settori dell'economia locale quali quello del sale a Margherita di Savoia, quello della carta e del tessile-abbigliamento-calzaturiero a Barletta e Trani, che pone questi tre comuni di fronte a problemi gravi di riconversione produttiva delle aree abbandonate. In questi ultimi due comuni vi sono anche aree abbandonate legate alle ex distillerie, che pongono notevoli problemi di riqualificazione urbanistica e rigenerazione economica.

Una possibile politica fondata sul marketing territoriale finalizzata a dare una prospettiva alle aree produttive attualmente abbandonate o non ancora insediate è tuttavia condizionata da un contesto territoriale che sotto vari punti di vista si presenta come un contesto poco attrattivo, come ha evidenziato l'indagine condotta da Confartigianato sulla qualità della vita in su 101 territori italiani a struttura distrettuale. Tale indagine colloca il distretto di Barletta (che comprende, secondo la classificazione ISTAT tutti i comuni della BAT ad eccezione di Bisceglie), all'86° posto nella graduatoria dei 101 distretti analizzati, evidenziando i fattori di debolezza che concorrono a collocare il distretto in una posizione così bassa nella graduatoria. Tali fattori sono elencati nel seguente schema.

Posizione del distretto di Barletta nella graduatoria nazionale di 101 distretti produttivi

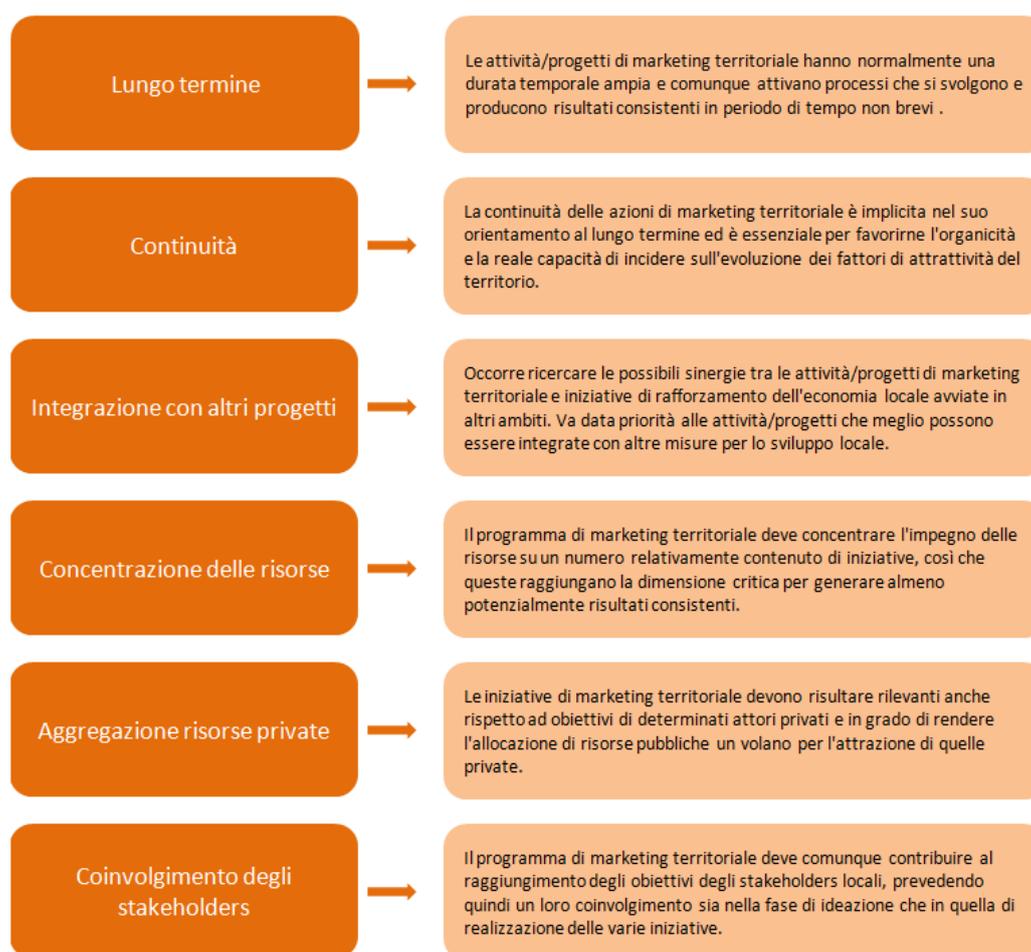
Indicatori		Posizione in graduatoria nazionale rispetto ai singoli indicatori
Totale somma degli indicatori		86°
Punti di forza	Fiscalità	14°
	Infrastrutture	26°
	Densità imprenditoriale	55°
Punti di debolezza	Credito	86°
	Concorrenza del sommerso	87°
	Legalità e conflittualità	88°
	Tempi della giustizia	89°
	Burocrazia e rapporti con la pubblica amministrazione	91°
	Capitale sociale del territorio	93°
	Utilities e servizi pubblici del territorio	96°
Mercato del lavoro	98°	

Fonte: rielaborazione dati Confartigianato, 2012

La difficoltà di un piano di marketing territoriale per il rilancio produttivo della BAT, caratterizzata dai predetti fattori di criticità, è testimoniato dal seguente schema, che evidenzia la complessità del piano stesso, che necessita di un lungo periodo, di azioni continue e integrate in grado di incidere realmente sul contesto territoriale, di concentrare le risorse finanziarie pubbliche mobilitabili su iniziative di spessore e che siano in grado di attirare prime importanti iniziative private, di una partecipazione attiva degli stakeholder sia nella fase di progettazione che di attuazione.

I dati evidenziati dalle valutazioni riportate nel precedente paragrafo 2.4 e i dati dell'indagine Confartigianato suddetti concorrono a delineare un quadro territoriale certamente non favorevole per un piano di marketing territoriale che necessita di una *governance* allo stato poco efficace.

Le caratteristiche di un piano di marketing territoriale



Matteo G. Caroli, 2011

La dotazione di infrastrutture per la qualità della vita e per la competitività delle imprese

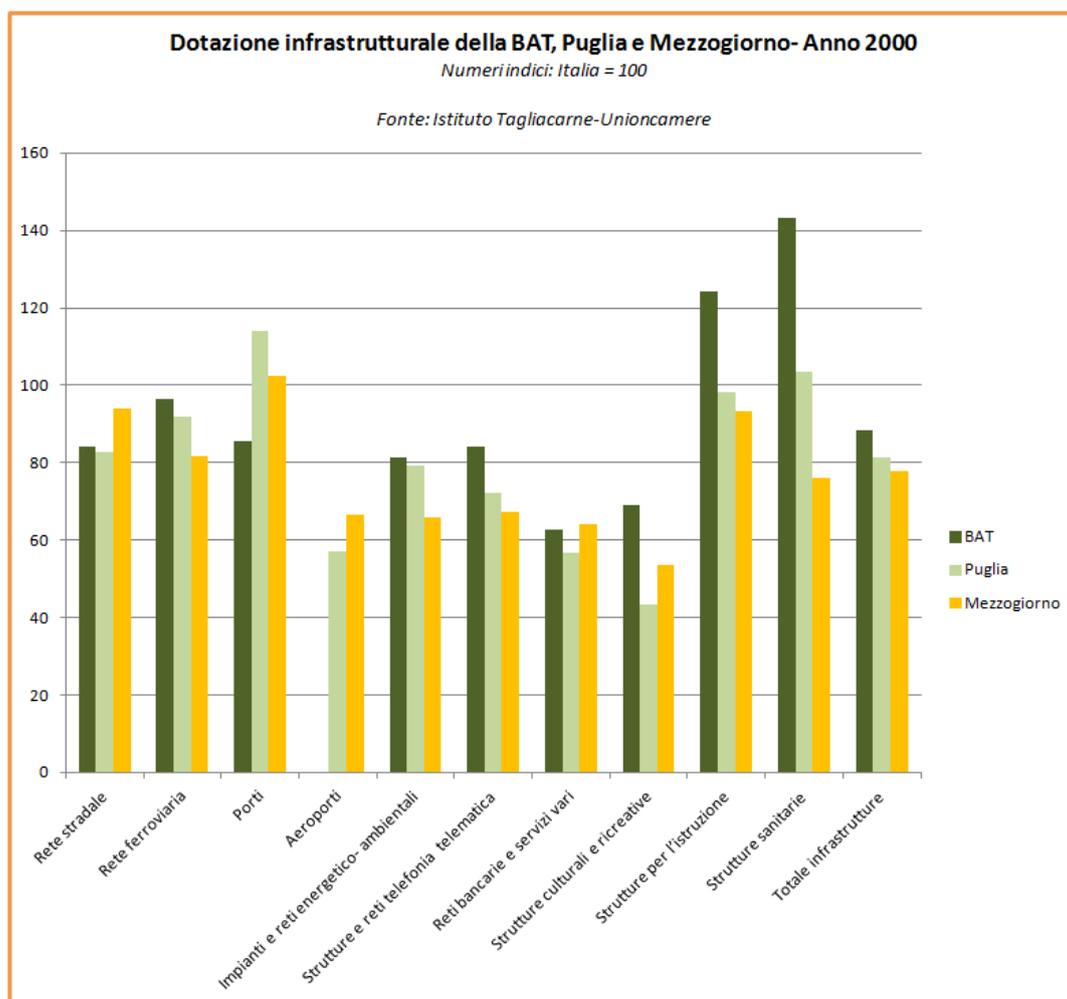
A questo riguardo due dati sono rilevanti:

- il primo è che la BAT non risulta fondamentalmente penalizzata in termini di dotazione infrastrutturale, poiché in generale presenta un indice superiore a quello medio della Puglia e del Mezzogiorno (vedi grafico seguente), quindi sotto tale aspetto la BAT è una delle aree forti dell'intero Mezzogiorno, anzi in alcuni campi gli indici di dotazione superano addirittura la media nazionale;

- il secondo è che tale dotazione relativamente favorevole non ha prodotto di per sé crescita e benessere economico e sociale, poiché, come abbiamo visto in precedenza, la competitività territoriale della BAT ha avuto nell'ultimo quindicennio una debacle, e i tre comuni capoluogo sono fanalino di coda dei comuni capoluogo del Mezzogiorno in termini di reddito prodotto procapite.

Queste due dati ci portano a considerare che non necessariamente più infrastrutture significhino più crescita e più sviluppo. Evidentemente tale rapporto è più complesso di quanto normalmente si possa pensare. Essenziali sono forse la loro qualità e la loro integrazione, quindi la loro effettiva funzionalità e rapporto con il sistema economico locale.

Questo non significa che non ci siano margini per migliorare tale dotazione nella BAT, che per altro deve oggi e sempre più in futuro scontrarsi con la carenza di fondi pubblici, quanto piuttosto porsi la questione più sofisticata di come far funzionare in termini più intelligenti tali infrastrutture, come meglio relazionarle con la crescita economica e il benessere sociale. Si tratta di una questione che ci riporta al funzionamento del partenariato pubblico-privato della BAT, all'integrazione di strategie e progetti fra pubblico e privato, questione su cui le analisi prima presentate e quelle più oltre sviluppate lasciano un giudizio di grande insufficienza.



Il riequilibrio territoriale tra costa e aree interne

Il tema del riequilibrio delle aree interne è un tema riportato al centro dell'attenzione della nuova programmazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020, per il quale il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico sta elaborando una specifica strategia nazionale⁵⁷.

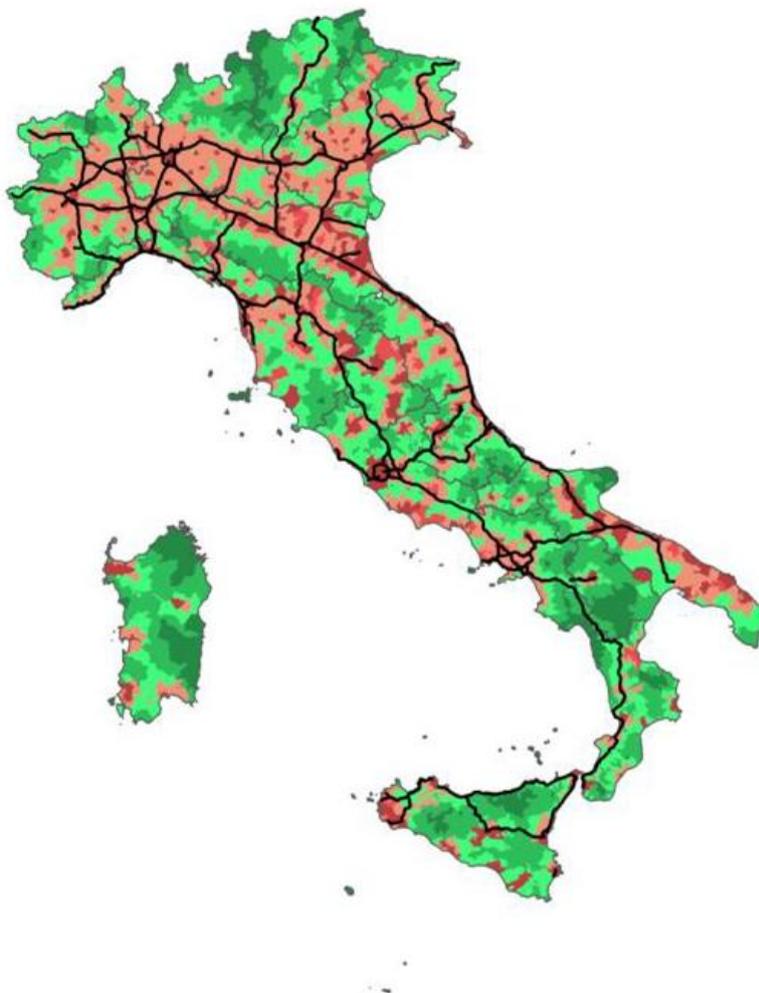
Di seguito si riporta la mappa delle aree interne elaborata dal gruppo tecnico di lavoro, di seguito riportata, che evidenzia la grande rilevanza di tali aree nella geografia italiana, poiché coinvolge circa 2/3 della superficie nazionale in cui è però localizzata circa 1/3 della popolazione. Tali aree sono state generalmente toccate nei decenni scorsi da un forte processo di spopolamento demografico che ha prodotto anche l'abbandono di attività economiche e determinato notevoli problemi di natura sociale e ambientale.

Gli obiettivi di tale strategia sono stati così definiti:

- 1) Tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura. Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali comporta costi assai cospicui, anche umani. La messa in sicurezza diventa efficiente solo in presenza di una popolazione residente nel territorio.
- 2) Promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo aprendo all'esterno. La duplice diversità naturale e poi frutto dell'azione umana delle aree interne è ricchezza del Paese, ma richiede un modello economico e sociale coeso, che sappia assicurare modelli di vita nelle aree interne competitivi con quelli offerti dalle aree urbane e sia aperto ai contributi esterni.
- 3) Rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali male utilizzate. Fra tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti e promozione delle diversità e sviluppo esiste una relazione biunivoca: i primi offrono opportunità forti al secondo; ma solo se c'è il secondo la popolazione troverà attraente e conveniente vivere in questi territori e potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità. Una valorizzazione adeguata delle aree interne può consentire nuove, significative opportunità di produzione e di lavoro. Così come un disegno efficiente delle piattaforme dello stato sociale - prima di tutto della salute e dell'istruzione - è necessario per consentire a un tempo migliori servizi per tutti - e quindi attrattività dei luoghi - e minori costi.

57 Il documento del Ministro per la Coesione Territoriale del 27 dicembre 2012, già citato, prevede il tema dello sviluppo delle aree interne fra le priorità della programmazione 2014-2020. Il 15 dicembre 2012 è stato avviato un forum per le aree interne in cui sono state presentate le prime analisi e nel corso del successivo incontro tenutosi a Rieti l'11 e 12 marzo 2013 sono stati approfonditi alcuni temi specifici per lo sviluppo delle aree interne.

Classificazione del territorio italiano:
poli di attrazione, aree di cintura e aree interne

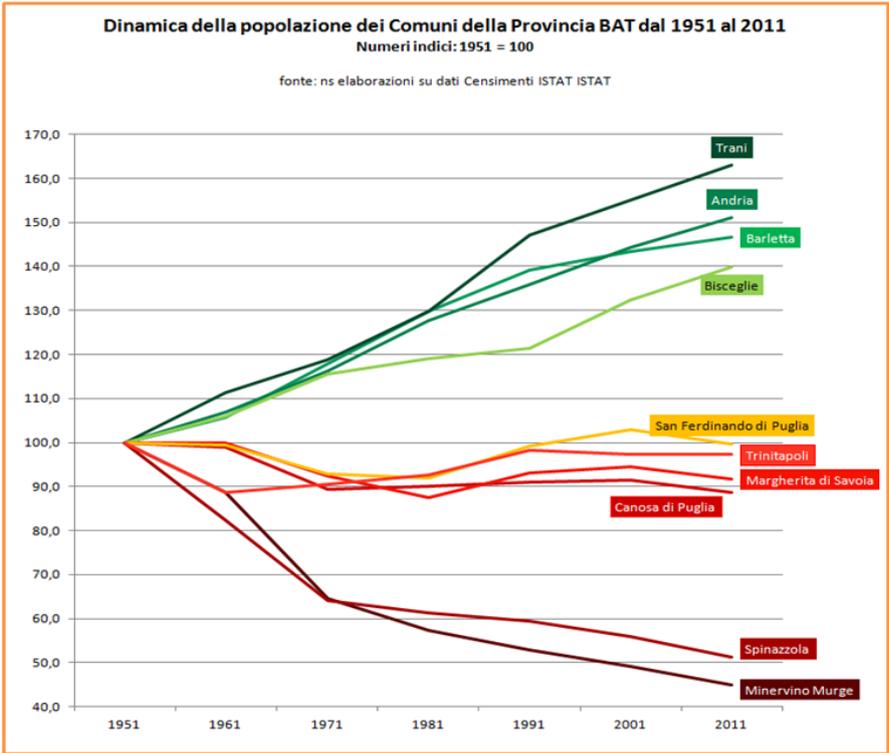
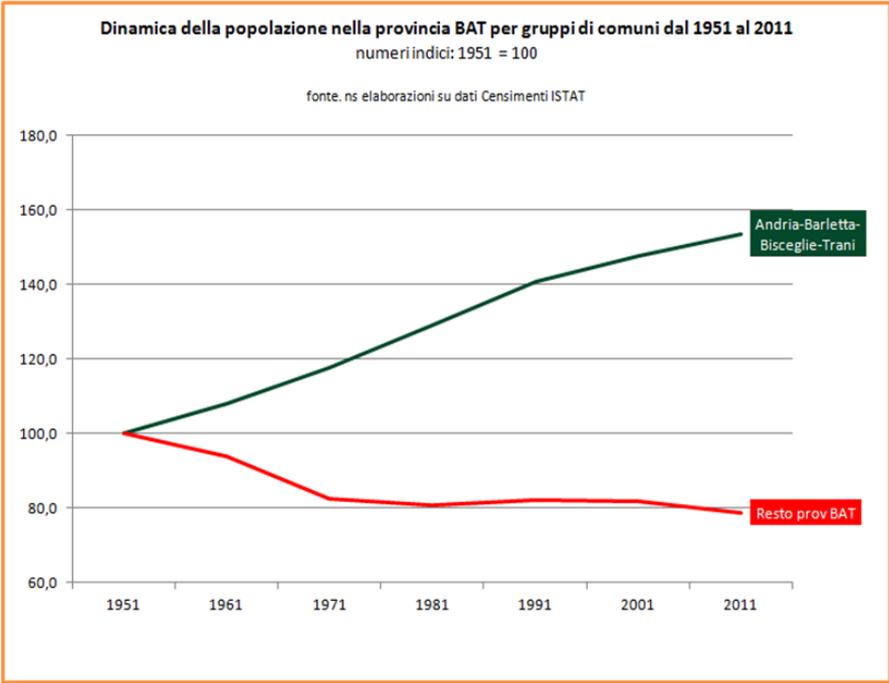


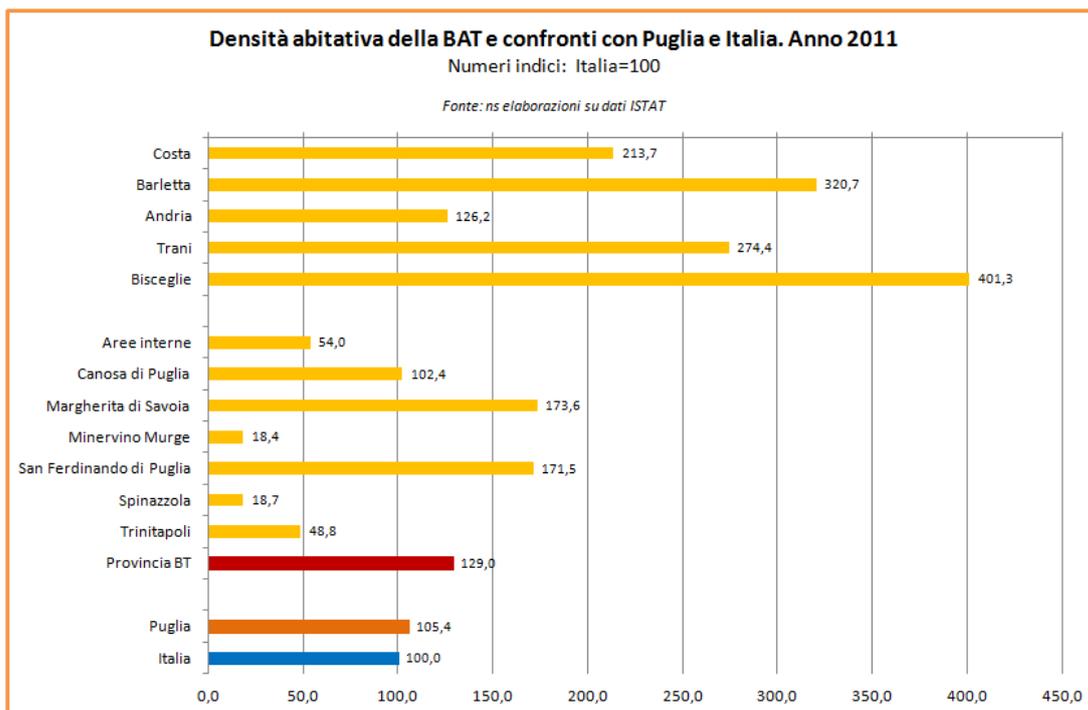
Le aree interne sono quelle riportate con colore verde, e a seconda della gradazione di verde (dal più chiaro al più scuro) suddivise, in aree intermedie, aree periferiche, aree ultraperiferiche.

Fonte: UVAL-UVER-ISTAT-Ministero della Salute

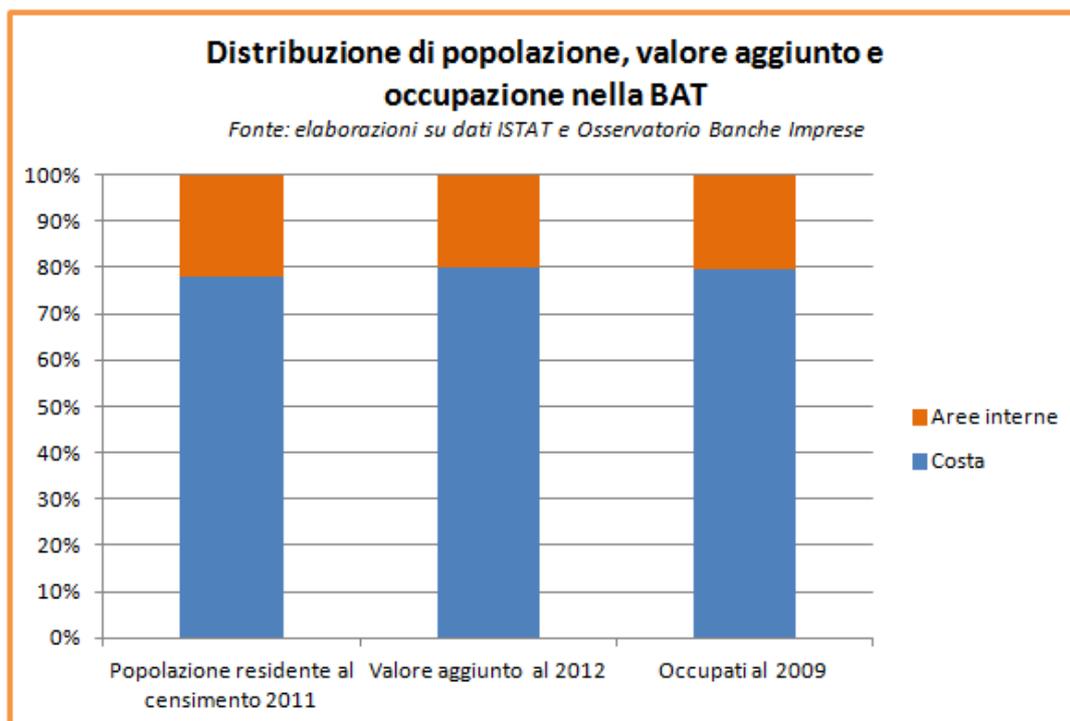
Anche il territorio della BAT è interessato dalla presenza di aree interne⁵⁸ che hanno conosciuto nei decenni scorsi un significativo processo di spopolamento, per altro ancora in atto, come si può vedere dai grafici seguenti. A fronte della concentrazione di popolazione nei comuni maggiori della costa, compreso anche il comune di Andria, vi è stato uno spopolamento degli altri comuni, soprattutto i comuni di Minervino e Spinazzola. La densità abitativa della costa risulta quasi tre volte superiore a quella delle aree interne.

⁵⁸ Vengono qui riprese alcune valutazioni contenute in: E. Daluiso (2013), *Lo sviluppo territoriale della BAT a due velocità*, Il Fieramosca, gennaio 2013.





Alla concentrazione della popolazione ovviamente si è accompagnata anche la concentrazione delle attività economiche, come si vede dal successivo grafico.



3.2. La valutazione delle politiche di sviluppo locale della BAT: metodologia della ricerca valutativa

Le analisi esposte nel precedente paragrafo 3.1 e nei precedenti due capitoli hanno portato ad optare per una metodologia di ricerca valutativa “su misura”⁵⁹, una scelta condivisa prima all’interno dell’Ufficio di Piano del PTCP e poi con il partenariato stabile del PTCP.

La metodologia così emersa è una metodologia di tipo prevalentemente qualitativa rispetto alle condizioni di contesto (tempo ridottissimo, scarsissime risorse), che ha privilegiato:

- la partecipazione di vari *stakeholder* e beneficiari coinvolti nelle politiche di sviluppo locale attuate (approccio “valutazione partecipata”);
- l’acquisizione di informazioni di tipo “controfattuale”;
- la considerazione sia dei cambiamenti intervenuti nel processo delle politiche di sviluppo locale, nei comportamenti dei vari soggetti pubblici e privati coinvolti, sia dell’efficacia degli interventi realizzati in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini che di opportunità per il sistema delle imprese e per l’occupazione (acquisizione di informazioni più rispondenti all’ approccio “realista” e all’approccio “teoria del programma”).

L’approccio valutativo emerso risponde ad una tipica operazione cosiddetta di “triangolazione” (utilizzo di più approcci che risponde all’esigenza di analizzare gli effetti di un intervento pubblico acquisendo informazioni che rispondono a diverse domande di valutazione, che rispondono a una varietà di aspetti conoscitivi). Ovviamente, l’approccio valutativo emerso non esaurisce tutte le esigenze conoscitive delle politiche di sviluppo locale attuate, semmai sollecita molteplici piste di ricerca valutativa che potrebbero essere seguite in futuro dalle istituzioni locali.

La metodologia adottata ha seguito i seguenti passi:

- Fase 1- predisposizione di una bozza di disegno di valutazione nell’ambito dell’Ufficio di Piano.
- Fase 2- focus group degli *stakeholder* per condividere e implementare la bozza del disegno di valutazione e costruire un linguaggio comune sulla valutazione da effettuare (sono stati necessari due incontri di discussione, nel corso dei quali sono stati presi in esame le metodologie e i risultati di altre ricerche valutative condotte a livello nazionale ed europeo sulle principali politiche di sviluppo locale portate avanti negli ultimi quindi anni, ad eccezione di quelle riguardanti specificatamente il territorio della BAT per evitare di influenzare i partecipanti al focus group).
- Fase 3- compilazione delle schede di valutazione messe a punto nell’ambito del *focus group*, da parte di ciascun componente del gruppo.
- Fase 4- predisposizione di un primo report di valutazione sui risultati emersi e discussione di tali risultati in un terzo incontro del focus group.
- Fase 5- presentazione e discussione dei risultati nel corso dell’incontro interno all’Ufficio di Piano finalizzato a delineare le strategie del Documento Programmatico Preliminare del PTCP.
A tal fine è stato elaborato un nuovo report contenente una lettura interpretativa dei dati emersi dalle schede di valutazione, in considerazione di alcune teorie relative allo sviluppo

⁵⁹ A tal riguardo si è fatto riferimento, oltre ai vari testi già citati nel capitolo 1 e alle ricerche valutative esposte nel capitolo 2, al dossier del FORMEZ dal titolo “Come costruire una valutazione su misura”, reperibile nel sito web www.formez.it nella sezione valutazione delle politiche.

locale e ad alcuni dati statistici territoriali riguardanti lo sviluppo socio-economico della BAT.

Fase 6- presentazione e discussione pubblica dei risultati della valutazione effettuata.

Fase 7- elaborazione del rapporto finale.

Il *focus group* si è costituito naturalmente nell'ambito del partenariato stabile del PTCP e dei responsabili politici e tecnici dei vari comuni invitati a partecipare al primo incontro. Al *focus group* sono stati invitati a partecipare anche alcune persone "informate" sull'oggetto della valutazione, in quanto attori delle politiche di sviluppo locali realizzate nell'ultimo quindicennio e alcuni beneficiari di tali politiche.

Il gruppo di lavoro è stato così costituito:

- Andrea Acquaviva, referente Legacoop;
- Alessandro Buongiorno, direttore agenzia Puglia Imperiale (Patto Territoriale);
- Francesco Carpagnano, referente ordine degli ingegneri BAT;
- Antonio Comastri, consigliere di amministrazione agenzia LESTer (agenzia del Patto Territoriale);
- Sergio Daddato, ex assessore Comune di Trani;
- Raffaele Damato, imprenditore beneficiario del Patto Territoriale;
- Francesco D'Aquino, Amministratore Unico Agenzia Inclusione Sociale (Patto Territoriale);
- Luigi Di Noia, assessore urbanistica Comune di Andria;
- Mario Landriscina, direttore Confesercenti BAT;
- Savino Montaruli, direttore Unimpresa BAT;
- Giuseppe Nanula, referente CISL zona BAT;
- Giuseppe Palumbo, responsabile Tormaresca, impresa beneficiaria del Patto Territoriale;
- Michele Patruno, vice sindaco di Spinazzola;
- Romilda Ortona, dipendente Patto Territoriale;
- Cosimo Santoro, imprenditore, presidente Confindustria zona BAT;
- Domenico Tangaro, referente ordine degli architetti BAT.

Il disegno della ricerca valutativa, che è stato oggetto anche di un confronto con il Presidente del Nucleo di Valutazione degli Investimenti della Regione Puglia, è sintetizzabile come segue:

Obiettivo:

La valutazione d'impatto delle politiche di sviluppo realizzate nella BAT nell'ultimo quindicennio.

Temi generali da valutare:

Accountability (responsabilità nel misurare e rendere conto dei risultati)

Governance (governance locale, governance multilivello, gestione dei programmi)

Partnership (struttura e ruolo del partenariato: Pubblico-Pubblico, Privato-Privato, Pubblico-Privato)

Learning (apprendimento e capitalizzazione da parte dei soggetti impegnati nelle politiche di sviluppo)

Temi specifici da valutare:

Impatto territoriale delle politiche attuate:

- politiche di miglioramento del contesto territoriale (infrastrutture e servizi per la qualità della vita e per le imprese)
- politiche di incentivo alle imprese
- politiche per la formazione e l'occupazione

Cambiamenti riconducibili alle politiche attuate o ad altri fattori:

- coesione sociale
- qualità della vita
- competitività territoriale e crescita economica

Impatto territoriale dei principali programmi integrati:

- Patto Territoriale per l'Occupazione (1999-2003)
- Programma Aggiuntivo del PTO (2003-2010)
- Patto Territoriale per l'Agricoltura (2001- in fase di chiusura)
- PRUSST (2001-in fase di chiusura)
- PIT Nord Barese (2003-2009)
- PIS Normanno Svevo Angioino-Polo Nord Barese (2005-2008)
- Programma Leader II (1994-99)
- Programma Leader + (2000-2006)
- POR Puglia (1994-99)
- POR Puglia (2000-2006)

Impatto dei precedenti programmi sui programmi integrati in corso di attuazione:

- Programmi di riqualificazione urbana
- Programmi Leader 2007-2013
- Piano strategico di area vasta

Impatto territoriale degli interventi realizzati più significativi (scheda 6):

- Progetto integrato Puglia Imperiale 2003-2010
- Incremento ricettività turistica
- Rivitalizzazione commerciale centri storici
- Piano di Azione Ambientale 2003-2010
- Assistenza tecnica allo start up dei Piani Sociali di Zona
- Sperimentazione reddito minimo di inserimento
- Interventi per incrementare la capacità di trasformazione dei prodotti agricoli e la loro commercializzazione sui mercati nazionali e internazionali
- Interventi per incentivare la riqualificazione e diversificazione del sistema industriale del territorio
- Interventi per la riqualificazione ambientale
- Interventi per il recupero e la riqualificazione urbana

Impatto delle politiche sulle questioni aperte del PTCP.

3.3. La valutazione delle politiche di sviluppo locale della BAT: risultati della ricerca valutativa

In generale, i dati di dettaglio di seguito presentati non solo confermano il quadro problematico emerso dalle valutazioni precedentemente esposte, ma sotto certi aspetti (il processo delle politiche, il ruolo degli attori e l'efficacia delle stesse, soprattutto in termini di competitività e attrattività del territorio) fanno emergere, a distanza di maggior tempo, una dinamica dello sviluppo locale che si è resa ancor più problematica.

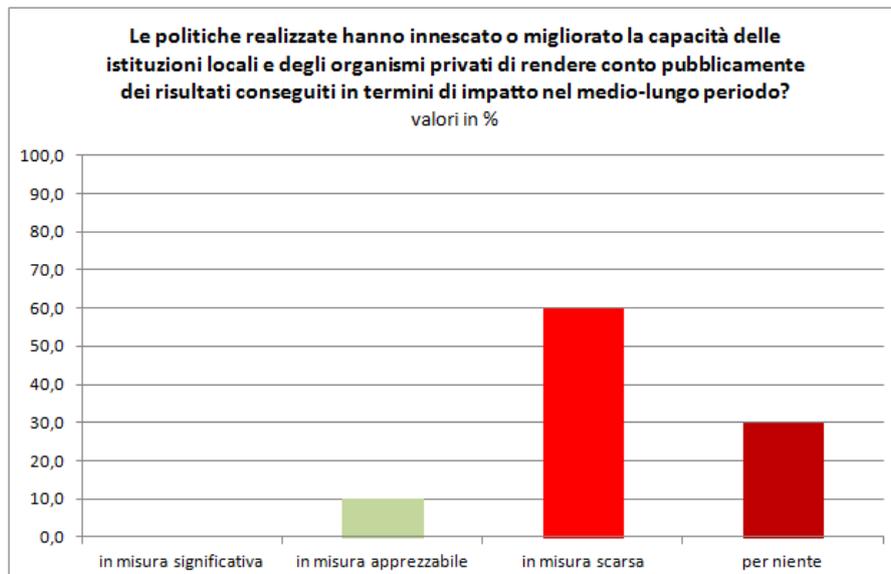
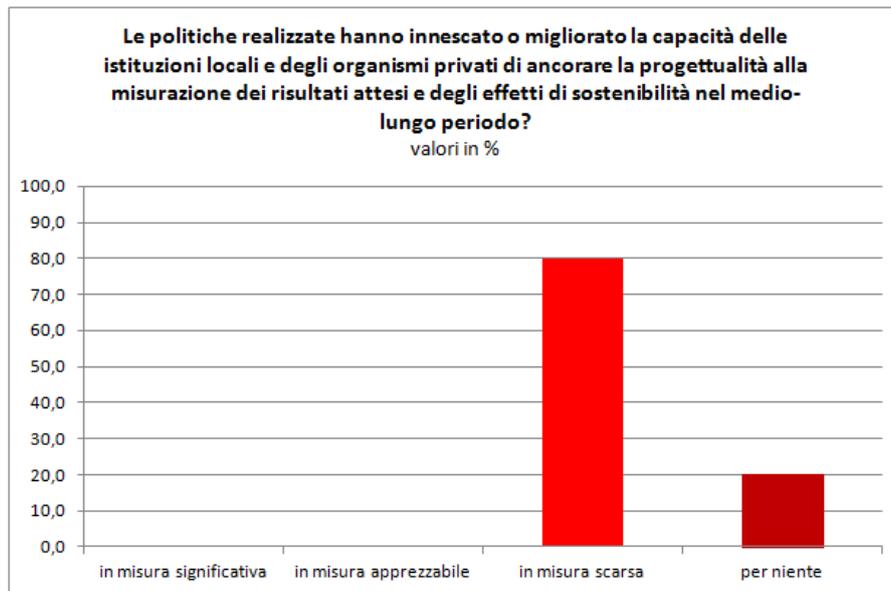
Quello che sembra emergere dalla nuova analisi è la sostanziale difficoltà di apprendimento collettivo da parte degli attori del territorio, finalizzato al miglioramento delle politiche di sviluppo locale, che ne ha pregiudicato gli esiti.

3.3.1. Accountability, Governance, Partnership, Learning

Su questi quattro temi di valutazione di carattere generale e che attengono al processo delle politiche di sviluppo locale e al ruolo degli attori in tale processo sono emersi i seguenti risultati:

- **Accountability:**

le politiche di sviluppo locale attuate hanno inciso scarsamente sul grado di responsabilizzazione degli attori dello sviluppo, per cui non è migliorata la capacità degli stessi di ancorare la progettualità alla misurazione dei risultati attesi e alla sostenibilità di medio-lungo periodo, né è migliorata la loro capacità di rendere conto pubblicamente dell'impatto della progettualità sullo sviluppo nel medio-lungo periodo;

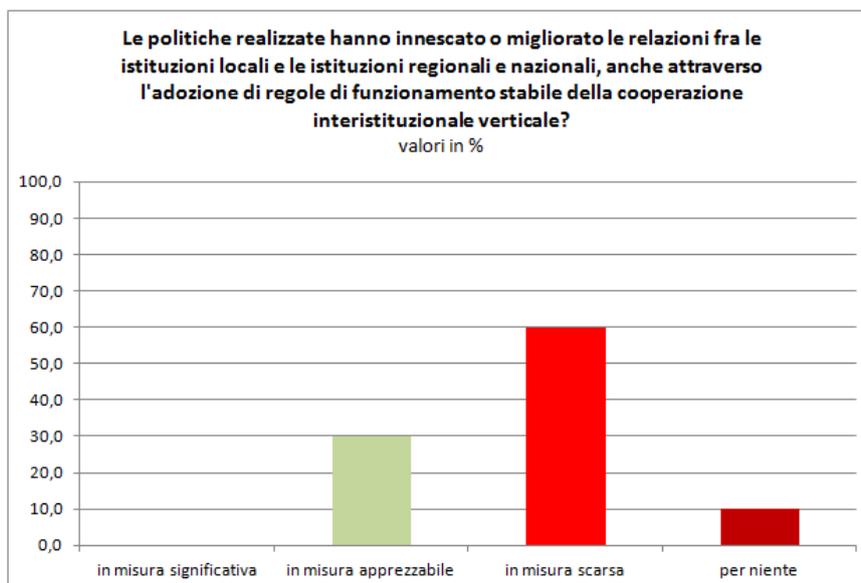
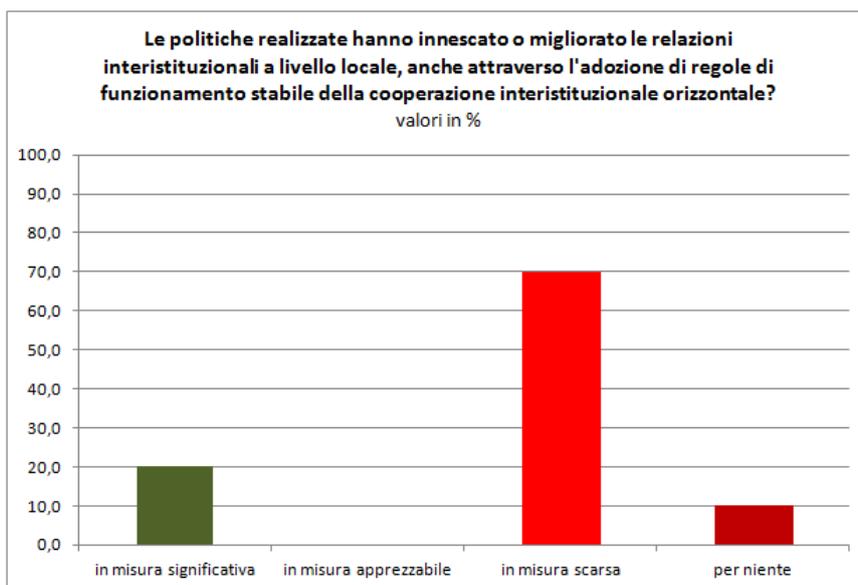


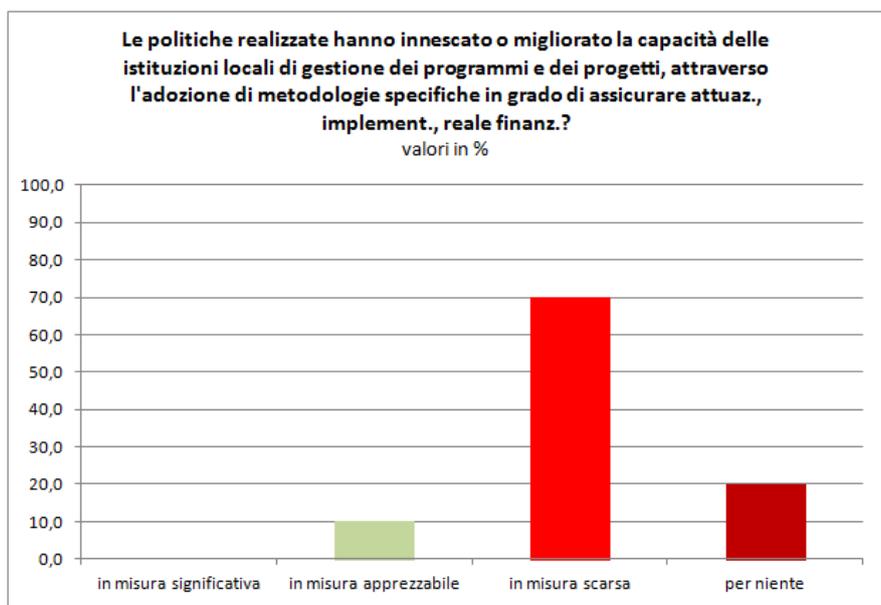
- **Governance:**

le politiche di sviluppo locale attuate hanno prodotto scarsi effetti ai fini del miglioramento delle relazioni interistituzionali, sia a livello orizzontale, cioè tra le istituzioni del territorio, sia ai fini delle relazioni fra istituzioni territoriali e quelle dei livelli regionali e nazionali;

né è migliorata in misura apprezzabile la capacità delle istituzioni locali nel gestire programmi e progetti ricorrendo a metodologie specifiche in grado di assicurarne l'attuazione, l'implementazione e la reale finanziabilità;

né è migliorata in misura apprezzabile il ricorso a regole (formali e informali intese a rafforzare la collaborazione pubblico-privata);



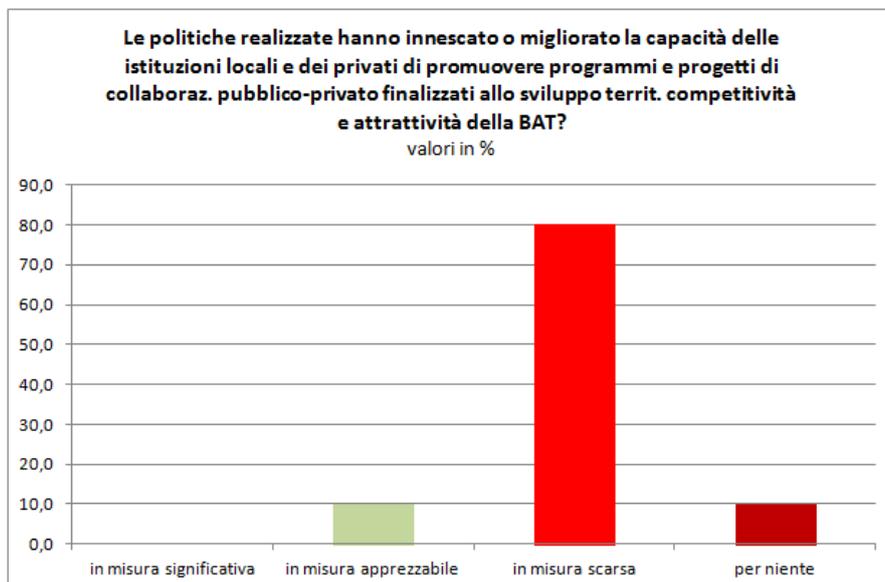
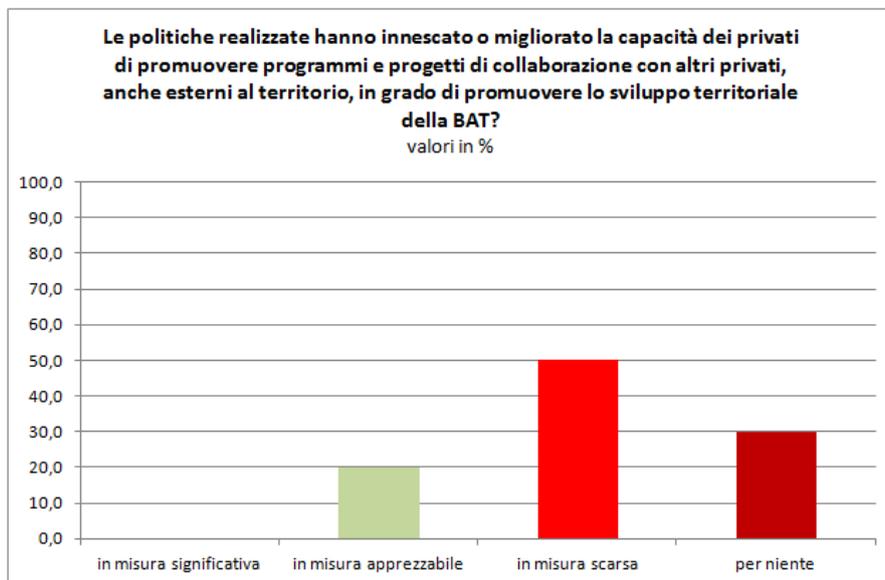
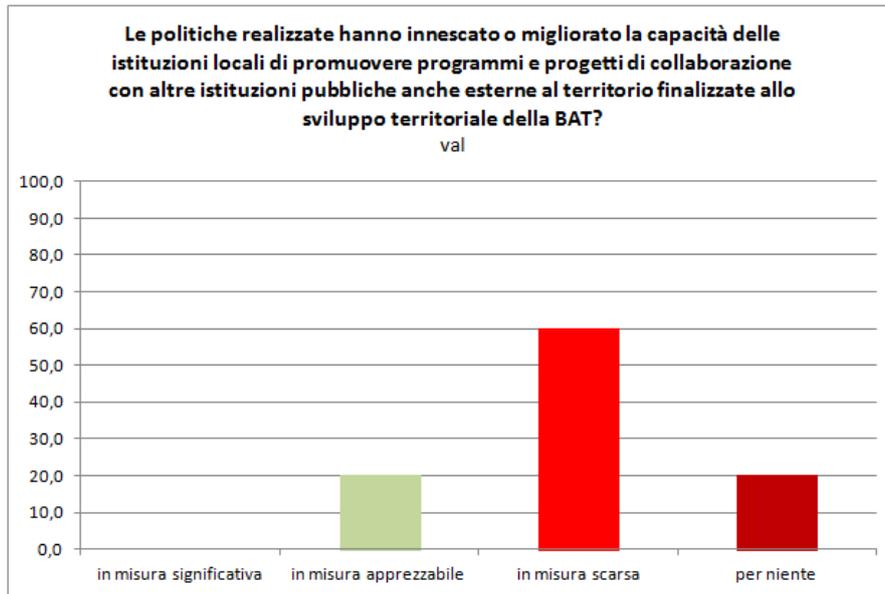


- **Partnership:**

le politiche di sviluppo locale attuate hanno prodotto scarsi effetti ai fini del miglioramento della capacità delle istituzioni locali di promuovere programmi e progetti in collaborazione con altre istituzioni pubbliche anche esterne al territorio, finalizzati allo sviluppo territoriale della BAT;

né è migliorata in misura apprezzabile la capacità dei privati di promuovere programmi e progetti in collaborazione con altri privati finalizzati allo sviluppo territoriale della BAT;

né è migliorata in misura apprezzabile la capacità degli attori pubblici e privati di promuovere programmi e progetti complessi frutto di una collaborazione pubblico-privata finalizzata alla competitività e attrattività territoriale della BAT;

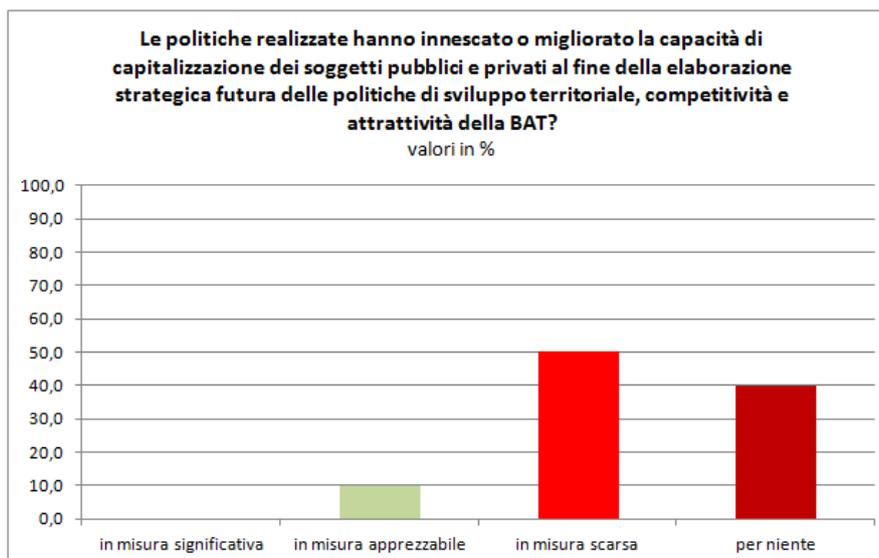
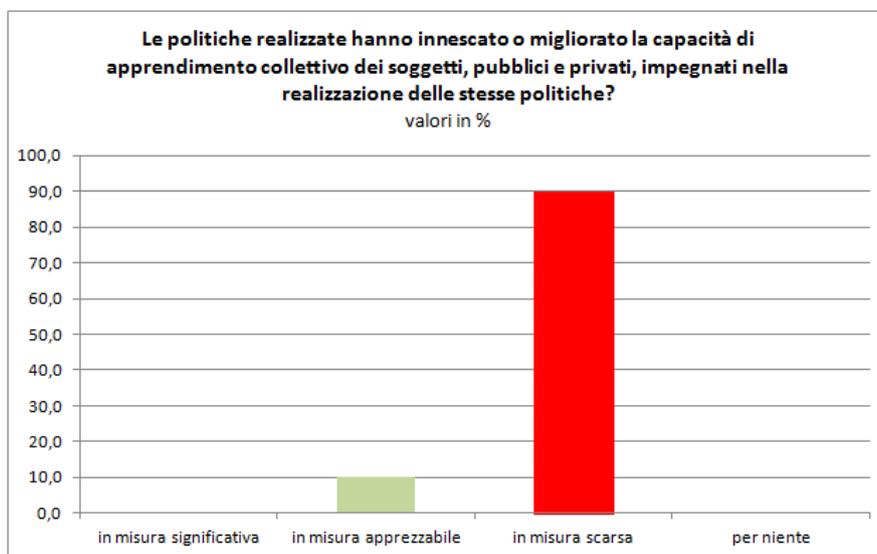


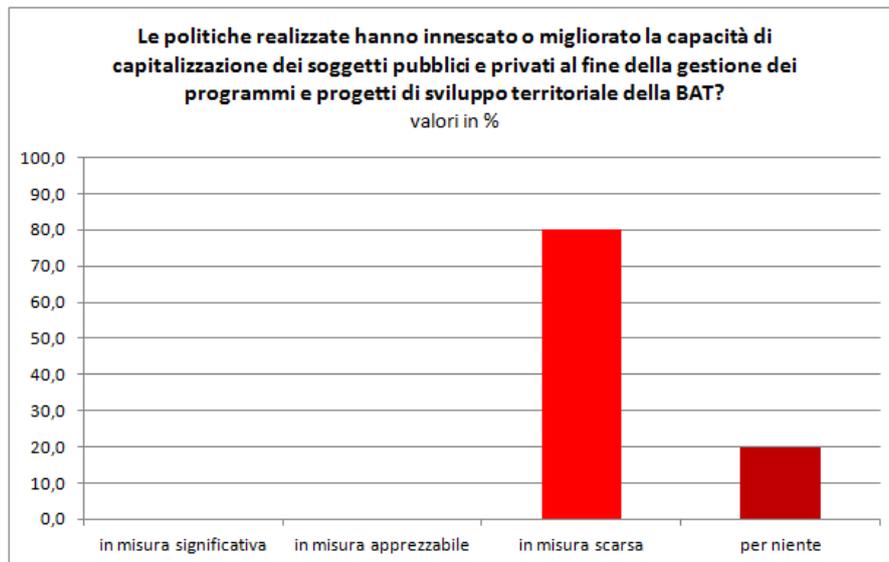
- **Learning:**

in definitiva, sembra le politiche di sviluppo locale attuate non abbiano avuto effetti apprezzabili sulla capacità di apprendimento collettivo da parte degli attori pubblici e privati del territorio, impegnati nelle stesse politiche;

conseguentemente emerge che tali politiche non abbiano inciso in misura apprezzabile nella capacità di capitalizzazione da parte dei principali attori dello sviluppo del territorio, pubblici e privati, dell'esperienza pregressa ai fini della elaborazione di nuove strategie di sviluppo territoriale, di competitività e attrattività territoriale della BAT, quasi che si tenda a ripartire sempre da zero;

né sembra essere migliorata in misura apprezzabile la capacità degli attori pubblici e privati di far tesoro delle precedenti esperienze di sviluppo locale nella gestione di programmi e progetti complessi di sviluppo territoriale;





3.3.2. Le politiche per la crescita e lo sviluppo

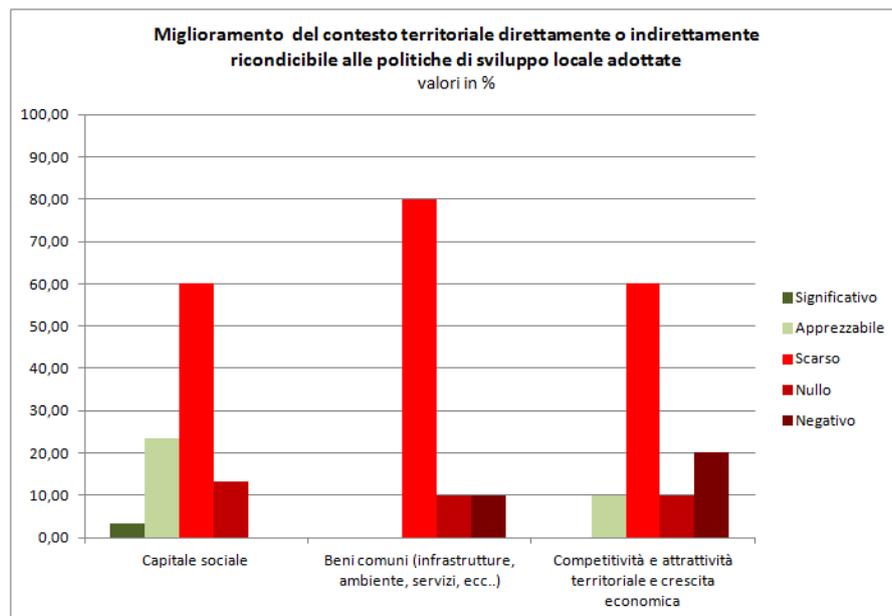
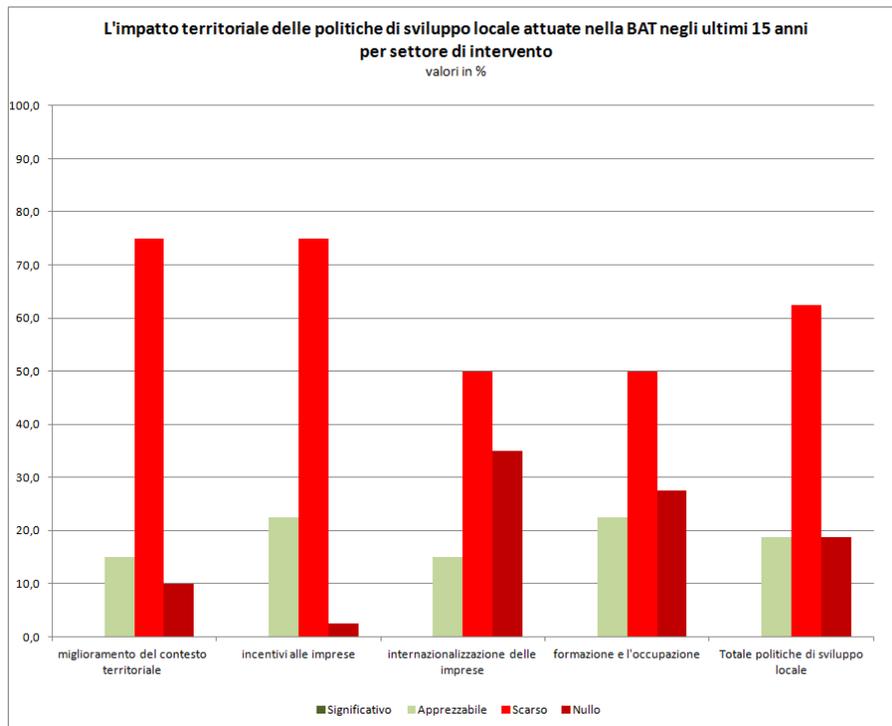
Anche l'efficacia delle politiche di sviluppo locale sembra essere stata scarsa, confermando in definitiva i risultati delle precedenti valutazioni.

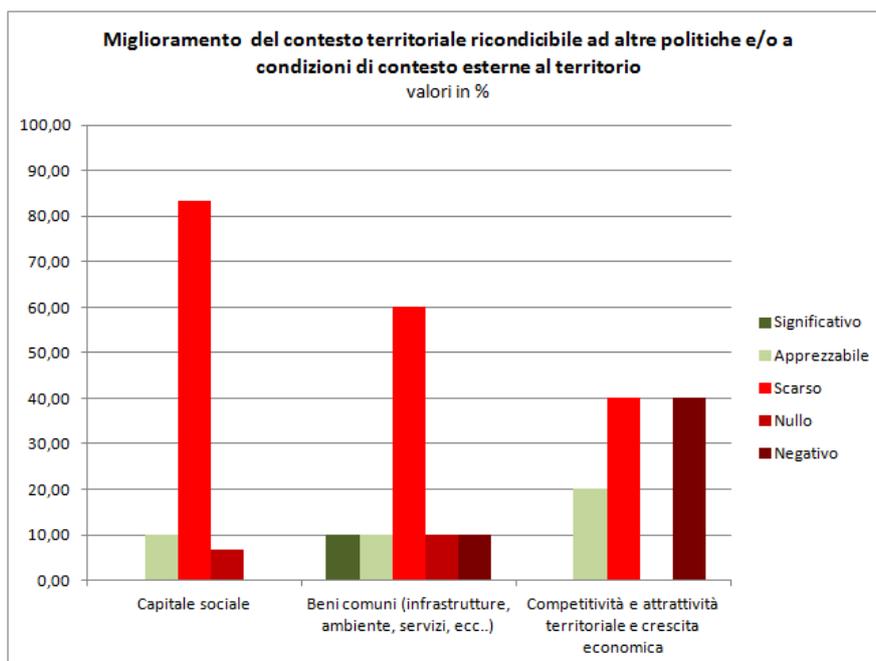
Nel dettaglio, i pareri più insoddisfacenti riguardano l'internazionalizzazione delle imprese e la formazione e occupazione, ma in termini rilevanti anche il miglioramento del contesto territoriale e la crescita delle imprese.

Posta in altri termini la questione dell'efficacia delle politiche di sviluppo locale attuate sembra che queste non abbiano alla fine inciso in termini apprezzabili sul capitale sociale territoriale, ovvero sull'insieme delle relazioni fra gli attori dello sviluppo e conseguentemente ne hanno risentito sia la capacità di produzione tramite azioni collettive di beni comuni e quindi di benessere sociale, sia la crescita economica territoriale, confermando così sia le precedenti valutazioni che l'analisi dei dati di natura più macroeconomica esposti nel precedente paragrafo 3.1.

Tali politiche, in sostanza, sembra che non siano riuscite a controbilanciare gli effetti negativi riconducibili al contesto esterno, anzi sembra che li abbiano addirittura amplificati⁶⁰.

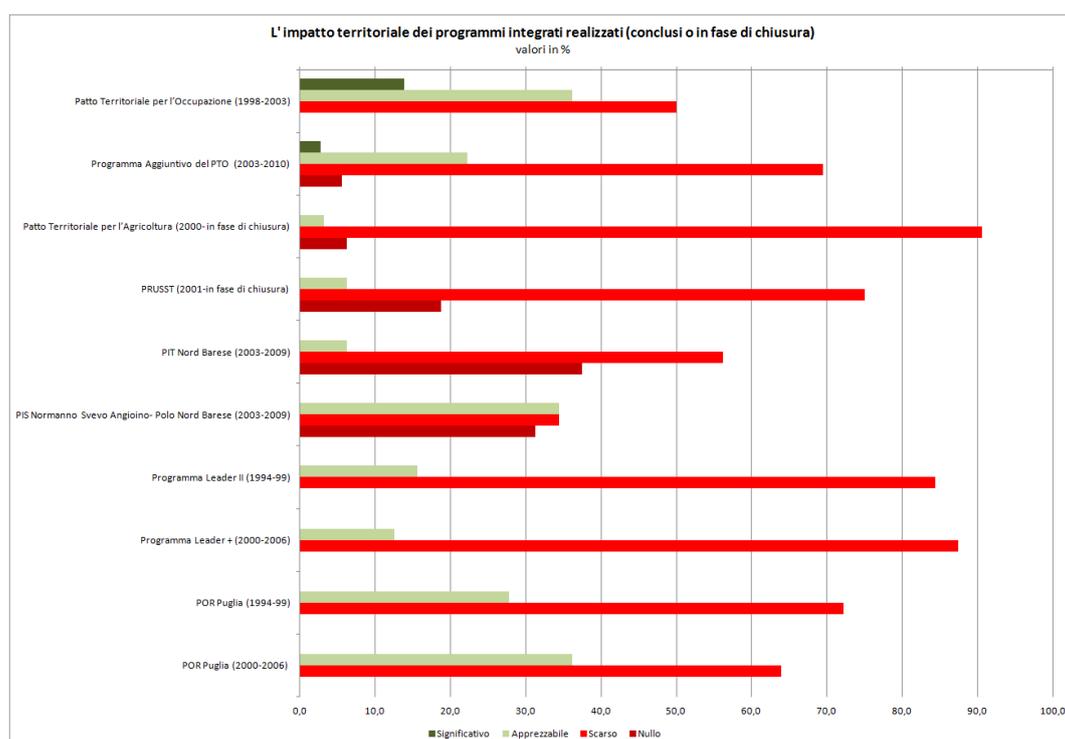
60 Di particolare rilievo è la tesi esposta al riguardo dal sociologo Carlo Trigilia e ripresa nel precedente paragrafo 3.1.





3.3.3. I programmi integrati per la crescita e lo sviluppo

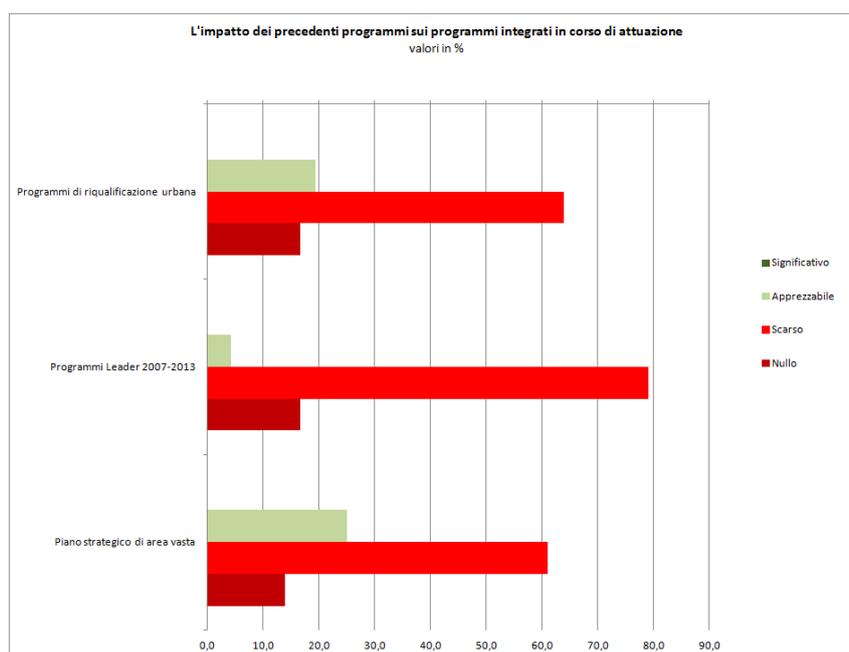
Passando ad esaminare più da vicino gli specifici programmi che hanno materializzato le politiche di sviluppo locale dell'ultimo quindicennio emerge con forza che quello che sembra aver avuto maggior un certo successo è il Patto Territoriale per l'Occupazione promosso dalla Commissione europea e dal Governo italiano nel 1997. Una qualche rilevanza è attribuita poi ai Programmi Operativi regionali del 1994-99 e 2000-06, e nell'ambito di questi al Progetto Integrato Settoriale Turismo Normanno Svevo Angioino, che aveva focalizzato l'attenzione sul polo nord barese, implementando la politica avviata dal Patto Territoriale per l'Occupazione con il progetto Puglia Imperiale, tuttora operativo.



3.3.4. I programmi in corso di attuazione

Per quanto riguarda i programmi di sviluppo locale in corso di attuazione ovviamente non è possibile una valutazione ex post. Si è quindi optato per una valutazione indiretta del loro possibile impatto sullo sviluppo territoriale verificando se tali programmi hanno in qualche modo fatto tesoro dei precedenti programmi.

Confermando quanto è emerso in generale sulla capacità di capitalizzazione delle esperienze pregresse di sviluppo locale da parte degli attori dello sviluppo, su richiamata, gli attuali programmi sembra che siano stati scarsamente influenzati dai risultati dei precedenti programmi. Conseguentemente è ipotizzabile che anche l'impatto dei programmi in corso di attuazione seguano la sorte dei precedenti, quindi che siano scarsamente efficaci ai fini dello sviluppo territoriale.

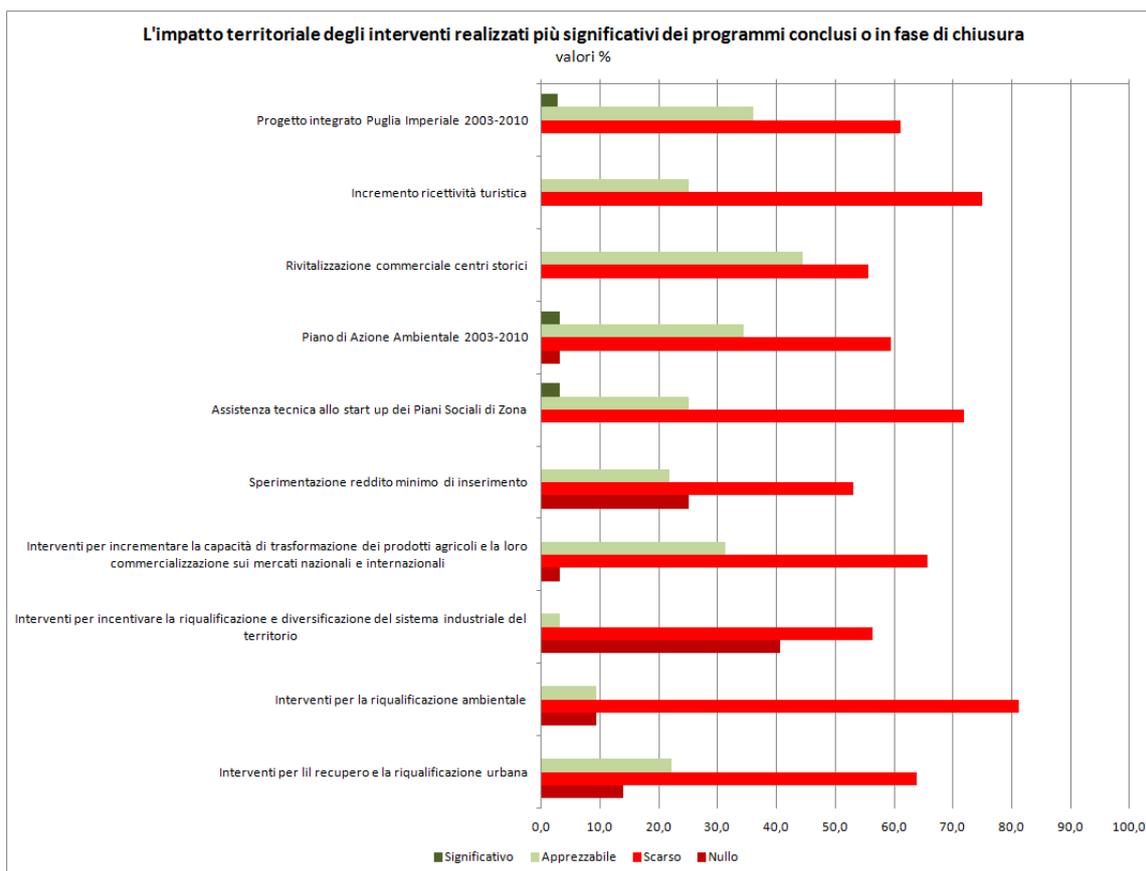


3.3.5. Gli interventi più significativi

Entrando più nel merito dei programmi realizzati si è cercato di focalizzare l'attenzione su specifici interventi che sono stati più al centro dell'attenzione.

In generale, non emergono interventi la cui efficacia è ritenuta particolarmente rilevante, comunque qualche giudizio più lusinghiero emerge con riguardo alla rivitalizzazione commerciale dei centri storici, alla promozione turistica fatta con il progetto Puglia Imperiale, agli effetti derivanti dal Piano di Azione Ambientale, agli interventi per incrementare la capacità di trasformazione dei prodotti agricoli e la loro commercializzazione sui mercati nazionali e internazionali.

Possiamo sottolineare che in parte tali giudizi coincidono con quelli fatti dalle ricerche valutative del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Cersosimo-Wolleb, su richiamate.



3.3.6. Le questioni aperte del PTCP

L'impatto delle politiche di sviluppo locale sulle questioni aperte del PTCP indicate nell'Atto di avvio non è allo stato valutabile, poiché le risposte raccolte tramite la scheda 7 non sono molto significative. Si tratta di molteplici questioni su cui in linea di massima una conoscenza specifica da parte dei soggetti che hanno partecipato al *focus group*. Eventualmente andrebbe effettuata una ricerca valutativa specifica su questo aspetto.

3.4. Capitalizzare le esperienze di sviluppo locale del territorio della BAT: il contributo del PTCP

Come è possibile capitalizzare le pregresse esperienze di sviluppo locale realizzate nella BAT rispetto alle future strategie di sviluppo territoriale? E' possibile, cioè, invertire il circolo vizioso che sembra essersi innescato nei processi di sviluppo che non crea sviluppo, di politiche che sembrano migliorare i processi decisionali, anche nella moderna visione della democrazia deliberativa, ma che tuttavia evidenziano una larga incapacità di apprendimento collettivo e di attivazione di azioni collettive in grado di produrre beni comuni? E che ruolo può giocare il PTCP?

Sono quesiti non facilmente risolvibili, ma tentiamo qui, attraverso una lettura integrata sugli aspetti presi in esame dalla ricerca valutativa, di fornire alcune raccomandazioni che i soggetti maggiormente impegnati nelle politiche di sviluppo del territorio dovrebbero seguire. Si tratta di raccomandazioni da considerarsi come lezioni tratte dall'analisi delle ricerche valutative riprese in questo lavoro nel precedente capitolo, oltre che frutto delle principali teorie sulla crescita economica e sullo sviluppo territoriale, dei più recenti orientamenti della politica di coesione europea e, ovviamente, frutto dell'esperienza di chi scrive, senza la pretesa di fornire verità assolute che

nessuno ha. Si tratta quindi di indicazioni per un dibattito che si auspica proficuo e serrato, anche in vista della nuova programmazione comunitaria, nazionale e regionale 2014-2020.

Il quadro di sintesi di tali raccomandazioni è riportato alla fine di questo paragrafo, il cui senso generale può essere raccolto nelle seguenti tre considerazioni conclusive.

3.4.1. Migliorare la capacità di programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo locale

La prima questione che emerge dalle analisi sin qui fatte riguarda il ruolo che deve essere giocato dalle istituzioni locali e dal partenariato socio-economico, ovvero, per dirla con le parole di Trigilia riprese nel precedente paragrafo 3.1, da parte delle classi dirigenti locali, che devono maggiormente responsabilizzarsi nel perseguimento di obiettivi di beni comuni, quei beni essenziali per valorizzare le risorse locali da cui può derivare una nuova fase di crescita e di sviluppo dell'economia e della società locale.

Si tratta, in altri termini, riprendendo le considerazioni sviluppate da Cersosimo e Wolleb, precedentemente ampiamente richiamate, di migliorare la capacità del partenariato istituzionale e socio-economico, impegnato nelle politiche di sviluppo locale, di mettere in campo azioni collettive di produzione di beni comuni ben disegnate, con obiettivi specifici ben definiti e articolati in termini di risultati attesi, nei termini richiesti dai più recenti orientamenti europei e nazionali della politica di coesione.

Si tratta, in definitiva, di operare un cambiamento di mentalità delle classi dirigenti locali, pubbliche e private, di costruire percorsi di apprendimento collettivo, derivanti da analisi circostanziate dei risultati conseguiti con le pregresse politiche, che sappiano riferirsi ad un contesto territoriale aperto alle dinamiche economiche della globalizzazione e che sappiano produrre azioni di sviluppo innovative, giocate anche sul terreno della sperimentazione.

Occorre al riguardo costruire strutture di *governance* più evolute rispetto a quelle sperimentate con le politiche di sviluppo locale attuate nell'ultimo quindicennio, che siano più efficaci nella operatività delle relazioni istituzionali orizzontali e nei rapporti tra pubblico e privato e che siano più efficaci nei rapporti di natura verticale con i livelli di governo regionale e nazionale. Occorre evitare di seguire gli strumenti del momento, finalizzati solo all'utilizzo di risorse finanziarie, e costruire una *governance* frutto di un processo di autonomia istituzionale, in grado di utilizzare gli strumenti già previsti dall'ordinamento attuale delle autonomie locali, in grado di sperimentare nuovi strumenti di collaborazione pubblico-privato. Al riguardo è auspicabile una valutazione più accurata dei processi di *governance* sperimentati in questi ultimi anni, che dalle diverse valutazioni qui presentate e da quella più puntualmente operata nell'ambito del PTCP risultano essere stati poco efficaci, molto condizionate dai conflitti tra i comuni maggiori. Occorre promuovere un sistema di *governance* in grado di favorire azioni di valenza territoriale, soprattutto azioni dirette a costruire reti materiali e immateriali, che possano rappresentare un valore aggiunto per l'intero territorio, oltre che per i singoli partner.

3.4.2. Migliorare l'efficacia degli interventi

La seconda questione, evidenziata dalle analisi qui presentate, riguarda l'efficacia delle politiche di sviluppo locale a livello economico, sociale e ambientale.

Sono state precedentemente sollevate tre questioni dal cui esito dipende la competitività territoriale, che nell'ultimo quindicennio, come mostrano alcuni dati precedentemente commentati, è andata perdendo slancio, per la debolezza del settore industriale nel sapersi tempestivamente adattare al nuovo contesto territoriale e per la debolezza del settore dei servizi, sia di quelli diretti a migliorare la qualità della vita che quelli diretti a rendere le attività produttive più competitive, il cui sviluppo appare lento, incerto, senza una strategia mirata.

Occorre favorire e accelerare il passaggio dal vecchio distretto industriale, che ha reso la BAT negli anni '70 e '80 del secolo scorso una delle aree più vitali del Mezzogiorno, verso un distretto di nuova generazione, attento:

- in primo luogo, alle attività, già presenti sul territorio, che stanno dimostrando maggiore vitalità sui mercati nazionali e internazionali nei settori delle calzature, del tessile e abbigliamento, dell'agroalimentare, del turismo, della farmaceutica, della cosmetica e che stanno facendo emergere un nuovo distretto della salute e della sicurezza;
- in secondo luogo, alle attività che mostrano maggiore difficoltà nei processi di innovazione e internazionalizzazione, ma che potrebbero avere ancora margini di competitività, come nel settore lapideo;
- in terzo luogo, alle attività ancora poco presenti, ma per le quali vi sono buone prospettive di mercato, quali per esempio, le energie rinnovabili, dove scarseggiano prodotti e tecnologie locali, o l'industria della nautica legata al turismo, che potrebbe legarsi a processi di riqualificazione e sviluppo della portualità, da Margherita di Savoia sino a Bisceglie.

Il passaggio verso un nuovo e più qualificato sistema produttivo locale necessita, però, come è emerso dalle analisi precedenti, di progettualità ben mirate, definite in termini di sostenibilità finanziaria e di durabilità nel medio-lungo periodo, definite in termini di risultati attesi, in cui siano ben chiari i ruoli dei vari partner pubblici e privati. Tali progettualità dovranno essere definite soprattutto attraverso partenariati pubblico-privati, che rappresentano la vera sfida in un contesto che sarà sempre più caratterizzato da fondi pubblici decrescenti, partenariati che dovranno perciò maggiormente puntare sul protagonismo dei privati.

In questa direzione, occorrerà costruire strategie mirate a determinare una maggiore apertura internazionale del sistema economico, sia in termini di presenza stabile sui mercati esteri più dinamici, che sono anche quelli più lontani e quindi più difficili, sia in termini di attrazione di investimenti esterni, puntando prioritariamente ad una diversa e più intelligente gestione delle aree per insediamenti produttivi, sia in termini di valorizzazione delle risorse locali (culturali e ambientali) di maggiore attrattività per i turisti stranieri.

In tale direzione occorrerà anche promuovere una diversa distribuzione delle attività produttive, residenziali e di servizi a livello territoriale, più attenta ad un maggior coinvolgimento delle aree interne e a un decongestionamento e riqualificazione del territorio costiero, più attenta alle problematiche di natura ambientale, le cui risorse se ben gestite possono rappresentare un nuovo volano economico.

Tutte queste nuove capacità operative non possono prescindere da un capitale umano predisposto alle innovazioni, che andrà adeguatamente formato.

3.4.3. Il contributo del PTCP

L'ultima questione riguarda il modo in cui il PTCP può contribuire a disegnare il percorso virtuoso delineato nei precedenti due punti.

La questione da affrontare è la capacità del PTCP di produrre indicazioni programmatiche in linea con quanto suddetto, proponendo specifiche soluzioni anche di natura sperimentale.

In linea generale, si forniscono i seguenti principali orientamenti utili a delineare le strategie del PTCP.

Sistema ambientale e paesaggistico

Il quadro conoscitivo oggi disponibile grazie al PTCP consente di avere una base informativa inedita su cui elaborare progettualità avente una specifica dimensione rivolta a rendere il territorio della BAT

più competitivo, per esempio valorizzando a finalità turistiche i vari presidi naturalistici (zone umide, parco fluviale, ecc...).

Sistema insediativo e di uso del suolo

Il riequilibrio territoriale delle attività insediative può favorire un più elevato grado di sviluppo territoriale, perché in grado di coinvolgere più attivamente le aree interne e riqualificare e rigenerare il sistema produttivo localizzato sulla costa su attività a maggior valore aggiunto, un riequilibrio, perciò, a somma positiva.

Sistema infrastrutturale

Le nuove prospettive di sviluppo territoriale presuppongono un adeguamento del sistema infrastrutturale, che, per quanto risulta in generale di buona dotazione, come evidenziano varie indagini, qui riprese, necessita tuttavia di essere maggiormente qualificato e soprattutto interconnesso.

Inoltre, le analisi riprese in questa sede fanno emergere altre due questioni fondamentali:

- la prima riguarda la possibilità di corredare il PTCP di un Piano di Valutazione, il cui disegno dovrebbe essere concordato con il Nucleo di Valutazione degli Investimenti della Regione Puglia e con l'UVAL del Dipartimento Politiche di Sviluppo. A tal fine sono stati attivati contatti per addivenire ad un protocollo d'intesa fra la Provincia Barletta-Andria-Trani e tali organismi;
- la seconda questione riguarda l'allargamento del Partenariato stabile del PTCP a centri di competenza e portatori di interesse relativi ai vari campi in cui il PTCP ha competenza.

Quadro di sintesi delle valutazioni delle politiche di sviluppo locale che hanno interessato il territorio della BAT nell'ultimo quindicennio (1)

Temi oggetto di valutazione	Dipartimento Politiche di Sviluppo 2003	Valutazione Cersosimo -Wolleb 2006	NURVV Regione Puglia 2011	PTCP BAT 2013	Raccomandazioni per migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo locale
Accountability	Il rapporto di valutazione del DPS mette in evidenza la buona capacità di avvio del Patto Territoriale per l'Occupazione Nord Barese Ofantino, che comprende anche la capacità di rendicontazione e di comunicazione da parte della società di gestione, che ha operato in funzione di uno specifico piano di comunicazione.	La ricerca di valutazione dei due ricercatori indipendenti evidenzia la buona capacità operativa del Patto Territoriale Nord Barese Ofantino, di cui la capacità rendicontativa e comunicativa è parte integrante.	Il Rapporto del NURVV pur evidenziando una buona capacità realizzativa del PIT non affronta la questione della capacità del PIT di rendicontazione e comunicazione dei risultati. Il rapporto di valutazione è stato oggetto nel 2012 di un seminario regionale di discussione dei risultati, che tuttavia non ha coinvolto direttamente i territori né le stesse strutture regionali.	La Provincia di Barletta-Andri-Trani si è direttamente posta il problema della valutazione dei risultati delle politiche di sviluppo attuate nel territorio nell'ultimo quindicennio, organizzando nell'ambito della formazione del PTCP un primo seminario di illustrazione pubblica di tali risultati, coinvolgendo tutto il partenariato pubblico e privato e la cittadinanza. Tali analisi hanno evidenziato che l'esperienza di <i>accountability</i> avviata con il Patto non è diventata una pratica normale dell'azione pubblica.	L'analisi d'impatto delle politiche di sviluppo rappresenta una specifica previsione della programmazione 2014-2020 della politica di coesione europea, che deve attivare anche forme di coinvolgimento pubblico nell'analisi dei risultati dell'azione pubblica. Si raccomanda dunque di continuare e migliorare le buone pratiche di analisi e comunicazione sperimentate con il Patto territoriale, inserendo nei futuri programmi e progetti di sviluppo locale apposite procedure di valutazione d'impatto in linea con gli orientamenti comunitari e del Ministero per la Coesione Territoriale.
Governance	Il rapporto di valutazione del DPS mette in evidenza la significativa capacità di concertazione territoriale mostrata dal Patto Territoriale per l'Occupazione, ma al contempo una scarsa capacità di implementazione della <i>governance</i> orizzontale e verticale.	La ricerca di valutazione Cersosimo-Wolleb evidenzia l'eccessivo protagonismo dei Sindaci nella fase di avvio e gestione del Patto Territoriale per l'Occupazione, per altro associato ad uno scarso coinvolgimento delle strutture amministrative, considerato come un limite naturale alla prosecuzione della esperienza del Patto.	La <i>governance</i> del PIT Nord Barese è stata costruita sul modello previsto dalla Regione, fondata sul ruolo dell'Ufficio Unico incardinato nel Comune capofila, che ha operato sotto l'indirizzo dell'Assemblea dei Sindaci. Il modello ha dato un peso non rilevante al partenariato privato e non ha avuto una sua evoluzione, anche per la successiva decisione regionale di puntare sulla programmazione delle aree vaste. Il Rapporto sottolinea che i tre comuni capoluogo hanno dimostrato una scarsa capacità nel fare sistema.	La ricerca valutativa operata nell'ambito del processo di formazione del PTCP ha evidenziato un impatto largamente insufficiente delle politiche di sviluppo locale nell'implementare efficaci processi di <i>governance</i> territoriale sia nella fase di programmazione che in quella dell'attuazione delle politiche stesse.	Per affrontare la scarsa capacità di implementazione della <i>governance</i> territoriale è necessario attivare percorsi formativi diretti alla politica, alle istituzioni, al partenariato privato sui benefici che l'innovazione della <i>governance</i> può avere sullo sviluppo territoriale, soprattutto per quegli interventi di natura più complessa e di scala intercomunale o extraterritoriale, che rappresentano la nuova frontiera per migliorare la competitività e l'attrattività del territorio. Si raccomandano azioni sperimentali con l'obiettivo specifico di migliorare la <i>governance</i> con la indicazione di risultati attesi oggettivamente verificabili.
Partnership/capitale sociale	La ricerca di valutazione del DPS evidenzia da una parte un'elevata capacità di creare reti di relazioni e di progettazione e dall'altra una scarsa capacità nel mantenere nel tempo tali reti soprattutto quelle di natura pubblico-privata. Insufficiente è valutato l'impatto dell'esperienza patto in termini di rafforzamento della fiducia e della cooperazione fra imprese, così come la capacità di attrarre investimenti esterni e di produrre beni comuni di supporto allo sviluppo.	Il rapporto Cersosimo-Wolleb mette in evidenza la debolezza del territorio nella capacità di implementazione e manutenzione del partenariato e nella produzione di beni pubblici locali attraverso azioni collettive. Il rapporto sottolinea che l'esperienza del Patto è stata giocata prevalentemente sugli aiuti alle imprese ed è stata condizionata dallo storico conflitto tra le città maggiori.	Il Rapporto del NURVV mette in evidenza la scarsa capacità del territorio nel creare luoghi e pratiche di cooperazione interattoriale, soprattutto a causa delle tre principali città nel saper "fare sistema".	La ricerca valutativa del PTCP ha evidenziato la scarsa capacità di creare progettualità frutto di cooperazione partenariale. Tale difficoltà è più evidente fra le istituzioni locali, ma è anche significativa fra i privati. Ma è nella capacità di lavorare in partnership fra pubblico e privato per migliorare la competitività e l'attrattività del territorio che tale difficoltà risulta ancor più evidente.	Per rendere più efficace il metodo partenariale, soprattutto quello pubblico-privato è necessario promuovere reti di relazioni progettuali con obiettivi di sviluppo territoriali più definiti in termini di risultati attesi, in grado di evidenziare non solo la positività di tali obiettivi per i singoli partner in termini di risultati immediati, ma soprattutto il positivo impatto sullo sviluppo territoriale derivante da azioni sinergiche fra i vari partner. E' necessario sperimentare progetti di rete fra i tre comuni capoluogo.

Quadro di sintesi delle valutazioni delle politiche di sviluppo locale che hanno interessato il territorio della BAT nell'ultimo quindicennio (2)

Temi oggetto di valutazione	Dipartimento Politiche di Sviluppo 2003	Valutazione Cersosimo-Wolleb 2006	NURVV Regione Puglia 2011	PTCP BAT 2013	Raccomandazioni per migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo locale
Learning	Il Rapporto del DPS evidenzia una sostanziale difficoltà da parte del territorio, ovvero da parte dei suoi stakeholder, nell'implementare processi innovativi in grado di rendere sostenibili ed efficaci nel tempo i processi stessi e i costi della concertazione. Il Rapporto sottolinea, in particolare, la difficoltà della società di gestione del Patto nel darsi una chiara mission per il futuro.	La ricerca valutativa Cersosimo-Wolleb si è posta esplicitamente l'obiettivo di verificare se l'esperienza pattizia abbia cambiato gli schemi cognitivi e i modelli di comportamento dei soggetti locali, concludendo che ciò è in parte avvenuto nella direzione desiderata, soprattutto in alcuni segmenti del tessuto istituzionale e socio-economico, facendo emergere l'embrione di una nuova classe dirigente locale, che pensa e agisce secondo prospettive diverse dal passato. Tuttavia la presenza di centri di media dimensione e la loro storica conflittualità ha minato la possibilità di dare continuità e stabilità al metodo concertativo ed efficace alle politiche di sviluppo.	Il Rapporto del NURVV mette in evidenza che l'esperienza del PIT è nata in chiara rottura con la precedente programmazione intendendosi muoversi su linee di <i>governance</i> e di <i>partnership</i> diverse dal passato.	La ricerca valutativa del PTCP ha evidenziato che le politiche di sviluppo locale attuate sul territorio hanno scarsamente inciso sulla capacità di apprendimento collettivo dei soggetti, pubblici e privati, impegnati nella realizzazione delle politiche stesse. Emerge quindi una significativa incapacità da parte dei soggetti pubblici e privati di capitalizzare le proprie esperienze al fine di migliorare le strategie di sviluppo future.	Per incidere sulla capacità di apprendimento collettivo dei soggetti pubblici e privati impegnati in azioni collettive di sviluppo bisogna mettere in campo azioni di <i>capacity building</i> finalizzate a strutturare capacità di apprendimento collettivo, mettendosi alle spalle la persistente volontà dei vari soggetti impegnati nelle politiche di sviluppo locale di pensare ai molteplici programmi e progetti di sviluppo come storie separate. I vari programmi e progetti di sviluppo dovrebbero contenere specifiche previsioni su come migliorare la capacità di apprendimento collettivo.
Formazione e occupazione	Il Rapporto del DPS non si sofferma sul tema della formazione e occupazione nel caso specifico del territorio nord barese ofantino, un aspetto ancora poco maturo per poter essere analizzato al tempo della ricerca. Tuttavia, in generale, il Rapporto evidenzia che la categoria degli strumenti di sviluppo locale a cui appartiene il Patto Nord Barese Ofantino è valutata positivamente circa la capacità di impatto economico e di produzione di beni collettivi. La mobilitazione occupazionale più elevata risulta essere quella legata alle attività manifatturiere, ma la dinamica occupazionale più sostenuta è quella registrata per le attività non manifatturiere. Emerge, quindi, una buona capacità di impatto dell'esperienza pattizia sulla formazione della forza lavoro e della creazione di nuova occupazione.	La ricerca valutativa Cersosimo-Wolleb non entra nel merito della valutazione degli effetti del Patto Nord Barese sulla formazione della forza lavoro e sull'occupazione, limitandosi a prendere atto della strategia seguita dal Patto di puntare a mantenere e qualificare l'occupazione nei settori manifatturiero e agroalimentare e ad incrementare l'occupazione nei settori del turismo e del terzo settore.	La ricerca valutativa del NURVV non entra nello specifico della valutazione delle attività formative. Tuttavia, sembra emergere l'idea che le attività realizzate non abbiano avuto un grande impatto. Anche i Master che sono ritenuti tra le attività formative più significative sembra non abbiano avuto un impatto occupazionale rilevante e sono per altro stati un fatto occasionale legato al PIT, non hanno avuto continuità. La ricerca non entra nella valutazione di impatto occupazionale del PIT, ma dall'approfondimento che in generale è stato fatto a livello regionale sullo strumento dei PIA (Programmi Integrati di Agevolazione), l'occupazione aggiuntiva sembra essere stata molto limitata.	La ricerca valutativa del PTCP restituisce una immagine delle politiche formative e per l'occupazione largamente insufficiente. Solo una piccola minoranza degli intervistati ritiene che tale politica abbia avuto un qualche effetto apprezzabile. Tali effetti potrebbero essere fatti risalire al Patto Territoriale per l'Occupazione che aveva la finalità esplicita di aumentare l'occupazione e qualificare quella esistente.	Si raccomanda di riaccordare maggiormente le politiche formative con le dinamiche del mercato del lavoro e concentrare gli aiuti all'occupazione nei settori con maggiore potenzialità di sviluppo. L'esperienza del Patto Territoriale per l'Occupazione ha dimostrato che risultati apprezzabili possono essere ottenuti soltanto se ben programmati.
Beni comuni (infrastrutture e servizi per la qualità della vita, beni culturali e ambientali, ecc..)	Il Rapporto del DPS evidenzia che pur a fronte della grande mobilitazione del partenariato e della elevata capacità progettuale mostrata dalla società di gestione del Patto, che ha portato alla realizzazione di infrastrutture anche significative, la capacità di produzione di beni comuni di supporto allo sviluppo è stata insufficiente. Iniziative importanti di natura immateriale destinate allo sviluppo integrato del territorio hanno avuto scarsissimo impatto.	La ricerca valutativa Cersosimo-Wolleb evidenzia la scarsa capacità del Patto Territoriale di produrre beni comuni per lo sviluppo attraverso azioni collettive. Il Patto si è concentrato prioritariamente sugli aiuti alle imprese, trovando in ciò una momentanea composizione del conflitto tra le maggiori città. La ricerca evidenzia la grande capacità di elaborazione di azioni di sistema, ma poi poche azioni di sistema realizzate.	La ricerca valutativa del NURVV evidenzia alcuni progetti di rilevante interesse pubblico, quali il progetto sulla sicurezza, che i comuni hanno deciso di continuare anche dopo il PIT (unico caso in Puglia), il sistema digitale nord barese e il progetto ALICE per l'inclusione sociale, la legalità e la sicurezza. Manca tuttavia una valutazione di impatto di tali progetti.	Le analisi del PTCP hanno evidenziato che la produzione di beni comuni legati alle politiche di sviluppo locale è stata scarsa, più rilevante per il territorio sembra essere stato l'effetto derivante da altri interventi non direttamente riconducibili a tali politiche.	Si raccomanda di orientare le strategie di sviluppo future maggiormente alla produzione di beni comuni, ritenuti sempre più un fattore rilevante di sviluppo territoriale, diretti a migliorare sia la qualità della vita che le opportunità per le imprese. E' importante tuttavia porsi sin dalla fase della programmazione e progettazione degli interventi il problema della gestione degli stessi, onde evitare la proliferazione di beni senza gestione che poi diventano un problema (una tendenza purtroppo ancora in atto come dimostra il Piano Strategico di Area Vasta)..

Quadro di sintesi delle valutazioni delle politiche di sviluppo locale che hanno interessato il territorio della BAT nell'ultimo quindicennio (3)

Temi oggetto di valutazione	Dipartimento Politiche di Sviluppo 2003	Valutazione Cersosimo -Wolleb 2006	NURVV Regione Puglia 2011	PTCP BAT 2013	Raccomandazioni per migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo locale
<p align="center">Innovazione (settori pubblico e privato)</p>	<p>La ricerca valutativa del DPS evidenzia che la capacità di innovazione nel settore pubblico a livello territoriale è stata al di sotto delle <i>performance</i> manifestate dai Patti più innovativi. Più elevata appare invece la capacità di innovazione nel settore privato, in particolare nel settore agricolo per lo sviluppo dell'integrazione fra le varie fasi produttive e un significativo incremento di imprese nella fase della trasformazione e commercializzazione dei prodotti. Scarso impatto, se non nullo, hanno avuto le innovazioni più spinte nel settore privato (finanza innovativa e fondo di garanzia, cooperazione nord-sud, diffusione di servizi reali alle imprese, marketing, ricerca applicata, imprese sociali).</p>	<p>La ricerca valutativa Cersosimo-Wolleb fa emergere che le sfide dell'innovazione sono state colte più dal settore privato che da quello pubblico. Tale effetto è stato però il risultato della programmazione operata dal Patto che ha destinato al settore pubblico meno risorse rispetto a quello privato. Il Rapporto evidenzia, tuttavia, che le innovazioni che nel settore privato hanno avuto maggior successo sono quelle giocate sul piano della singola impresa. Le azioni di sistema che avrebbero dovuto produrre effetti sulla cooperazione fra imprese, anche esterne al territorio sono sostanzialmente fallite. E' fallito anche il tentativo promosso dalla società di gestione del Patto per uno sportello intercomunale per le attività produttive, a causa di alcuni comuni che hanno inteso promuoverlo per conto proprio.</p>	<p>La ricerca valutativa del NURVV non entra nel merito della valutazione delle innovazioni. Tuttavia dal rapporto si può desumere che vi sia stato il tentativo di promuovere l'innovazione tanto nel settore pubblico quanto in quello privato. Nel settore pubblico alcuni interventi, citati nella precedente sezione, hanno puntato ad innovazioni nel campo della sicurezza e legalità, ma il cui impatto non è stato valutato. Nel settore privato la procedura innovativa dei PIA (Pacchetti Integrati di Innovazione) ha messo in evidenza la scarsa capacità del territorio nell'affrontare le sfide più impegnative, soprattutto quelle legate alle innovazioni organizzative che coinvolgono una rete di imprese.</p>	<p>La ricerca valutativa del PTCP ha evidenziato che le politiche di sviluppo locale in generale hanno inciso scarsamente sullo sviluppo del territorio e che in questo quadro negativo il settore privato abbia manifestato qualche segnale in più rispetto al settore pubblico di reazione alle sfide dell'innovazione.</p>	<p>Si raccomanda di orientare le strategie di sviluppo future maggiormente alle sfide dell'innovazione, per molti il vero motore della crescita e dello sviluppo. Nel settore pubblico sperimentare forme di innovazione di servizi di rete territoriale coinvolgendo anche istituzioni extraterritoriali (per esempio la gestione in rete delle aree di insediamento produttivo, già lanciata dal Patto Territoriale). Nel settore privato promuovere le innovazioni a livello della cooperazione fra imprese (per esempio la gestione in rete da parte delle imprese delle strategie di internazionalizzazione attiva sui mercati esteri, già lanciata dall'agenzia LESTer). Si raccomanda inoltre di sperimentare progetti innovativi in grado di integrare interventi pubblici e interventi privati, che le analisi sui patti territoriali dimostrano essere un fattore cruciale di sviluppo territoriale in quanto produttori di esternalità e quindi di sinergie.</p>
<p align="center">Internazionalizzazione (settori pubblico e privato)</p>	<p>La ricerca valutativa del DPS non ha espressamente preso in esame il tema della internazionalizzazione del territorio, tanto sul versante pubblico quanto su quello privato. Le attività del Patto Territoriale nella sua prima fase non avevano avuto a specifico oggetto quello della internazionalizzazione. Tuttavia il rapporto evidenzia tra i punti di forza del Patto quello della capacità di saper far rete oltre il livello territoriale.</p>	<p>Il Rapporto Cersosimo-Wolleb prende atto degli ambiziosi progetti del Patto nella sua seconda fase di vita, quella connessa all'utilizzo dei fondi del Programma Aggiuntivo con la previsione di azioni di sistema fra cui quella riguardante l'internazionalizzazione del sistema produttivo. Pur non potendo valutare le azioni effettivamente realizzate, il rapporto solleva molti dubbi sul successo di tali azioni in considerazione delle dinamiche prevalenti fra il partenariato istituzionale e quello privato.</p>	<p>Il rapporto del NURVV mette in rilievo che le azioni di internazionalizzazione delle imprese hanno avuto un certo successo in termini di attività realizzate, ma che più incerto appare l'efficacia a medio-lungo termine di tali attività, così come emerge dalle interviste dirette alle imprese che hanno usufruito di tali azioni, in ragione della loro natura sporadica e del coinvolgimento strutturato di un numero di imprese nel complesso limitato.</p>	<p>La ricerca valutativa del PTCP ha messo in evidenza che secondo l'opinione prevalente degli intervistati le azioni di internazionalizzazione delle imprese hanno avuto uno scarso impatto sul territorio. Emerge comunque una piccola quota di intervistati che esprime un giudizio più positivo circa un apprezzabile impatto delle azioni di internazionalizzazione. Ancor meno rilevante è l'impatto sul sistema istituzionale.</p>	<p>Si raccomanda una strategia per l'internazionalizzazione più mirata, rispetto alle azioni sporadiche condotte nel passato, e con una certa continuità nel tempo. Tale strategia deve riguardare tanto la presenza delle imprese del territorio sui mercati internazionali quanto l'attrazione di investimenti esterni sul territorio. Le azioni di presenza sui mercati internazionali devono individuare i mercati più dinamici nel medio-lungo periodo rispetto ai quali vanno costruite precise strategie Paese, non solo in termini di export ma anche di presenza stabile delle imprese.</p>
<p align="center">Competitività territoriale</p>	<p>La ricerca valutativa del DPS non ha espressamente preso in esame il tema della competitività del territorio nord barese ofantino, ma in generale, sull'insieme dei Patti Territoriali esaminati (quelli ben avviati) l'analisi sull'efficacia complessiva dell'esperienza pattizia fa emergere un miglioramento della situazione locale.</p>	<p>Il Rapporto Cersosimo-Wolleb esprime in generale un giudizio di scarsa capacità dell'esperienza pattizia in termini di impatto sullo sviluppo territoriale. Sul caso del Nord Barese Ofantino, come già detto, il rapporto esprime forti dubbi sulle azioni di sistema dirette a migliorare la competitività del territorio per le dinamiche interne al partenariato istituzionale e socio-economico.</p>	<p>Il Rapporto del NURVV pur esprimendo un generale apprezzamento sull'esperienza del PIT, tuttavia rileva diversi aspetti problematici relativi a quelle azioni più di sistema e di maggiore innovazione che potrebbero rappresentare la base per una maggiore competitività territoriale.</p>	<p>La ricerca valutativa del PTCP ha messo in evidenza che le politiche di sviluppo locale abbiano scarsamente influito sulla competitività territoriale, c'è una quota di intervistati che ritiene che tali politiche abbiano addirittura avuto un effetto negativo, non avendo evidentemente prodotto investimenti nella giusta direzione. La competitività del territorio sembra per altro essere stata influenzata negativamente dalle dinamiche del contesto esterno.</p>	<p>Si raccomanda una maggiore attenzione per nuove azioni di rete, tanto a livello pubblico che privato, con specifici obiettivi di miglioramento della competitività territoriale. Tali obiettivi devono individuare risultati misurabili e precisi impegni dei singoli partner. La dimensione territoriale di tali azioni deve essere quella prevalente, ma è importante che tali azioni territoriali siano coordinate con quelle di natura più strettamente localistica. L'obiettivo della competitività territoriale deve essere l'obiettivo di sintesi delle strategie di sviluppo future e quindi deve saper riacordare le specifiche politiche di sviluppo locale.</p>

Allegati: schede di valutazione

Scheda di valutazione 1

L'impatto delle politiche di sviluppo locale realizzate negli ultimi quindici anni nella BAT su alcuni temi generali e indicazioni per la nuova programmazione 2014-2020 per il PTC

Temi di valutazione	Domande	Risposte	Indicazioni per lo sviluppo territoriale della BAT nella programmazione 2014-2020	Indicazioni per le strategie del Documento Programmatico Preliminare del PTC
Accountability (Responsabilità)	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità delle istituzioni locali e degli organismi privati di ancorare la progettualità alla misurazione dei risultati attesi e di effetti di sostenibilità nel medio-lungo periodo?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità delle istituzioni locali e degli organismi privati di rendere conto pubblicamente dei risultati conseguiti in termini di impatto nel medio-lungo periodo?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
Governance	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato le relazioni interistituzionali a livello locale, anche attraverso l'adozione di regole di funzionamento stabile della cooperazione interistituzionale orizzontale?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato le relazioni fra le istituzioni locali e le istituzioni regionali e nazionali, anche attraverso l'adozione di regole di funzionamento stabile della cooperazione interistituzionale verticale?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità delle istituzioni locali di gestione dei programmi e dei progetti, attraverso l'adozione di metodologie specifiche in grado di monitorarne l'attuazione e l'implementazione e assicurarne la reale finanziabilità?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato il ricorso a regole (formali o informali) intese a rafforzare la collaborazione pubblico-privata?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
Partnership	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità delle istituzioni locali di promuovere programmi e progetti di collaborazione con altre istituzioni pubbliche anche esterne al territorio finalizzate allo sviluppo territoriale della BAT?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità dei privati (profit e no-profit) di promuovere programmi e progetti di collaborazione con altri privati, anche esterni al territorio, in grado di promuovere lo sviluppo territoriale della BAT?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità delle istituzioni locali e dei privati di promuovere programmi e progetti di collaborazione pubblico-privato finalizzati allo sviluppo territoriale, competitività e attrattività della BAT?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
Learning (Apprendimento)	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità di apprendimento collettivo dei soggetti, pubblici e privati, impegnati nella realizzazione delle stesse politiche?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità di capitalizzazione dei soggetti pubblici e privati al fine della elaborazione strategica futura delle politiche di sviluppo territoriale, competitività e attrattività della BAT?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
	Le politiche realizzate hanno innescato o migliorato la capacità di capitalizzazione dei soggetti pubblici e privati al fine della gestione dei programmi e progetti di sviluppo territoriale della BAT?	<input type="checkbox"/> in misura significativa <input type="checkbox"/> in misura apprezzabile <input type="checkbox"/> in misura scarsa <input type="checkbox"/> per niente		
Annotazioni				

Scheda di valutazione 2

L'impatto territoriale delle politiche di sviluppo locale attuate nella BAT negli ultimi 15 anni e indicazioni per il futuro

Politiche	Ambito di riferimento di sviluppo sostenibile	Impatto				Indicazioni per lo sviluppo territoriale della BAT nella programmazione 2014-2020	Indicazioni per le strategie del Documento Programmatico Preliminare del PTCP
		Significativo	Apprezzabile	Scarso	Nulla		
Politiche di miglioramento del contesto territoriale (infrastrutture e servizi per i cittadini e per le imprese)	Ambientale						
	Sociale						
	Economico						
	Istituzionale						
Politiche di incentivo alle imprese	Ambientale						
	Sociale						
	Economico						
	Istituzionale						
Politiche per l'internazionalizzazione delle imprese	Ambientale						
	Sociale						
	Economico						
	Istituzionale						
Politiche per la formazione e l'occupazione	Ambientale						
	Sociale						
	Economico						
	Istituzionale						
Annotazioni							

Scheda di valutazione 3

Cambiamenti intervenuti negli ultimi quindici anni sul territorio della BAT in termini di capitale sociale, qualità della vita, crescita economica

Indicatori	Miglioramento direttamente o indirettamente riconducibile alle politiche di sviluppo locale adottate					Miglioramento riconducibile ad altre politiche e/o a condizioni di contesto esterne al territorio				
	Significativo	Apprezzabile	Scarso	Nulla	Negativo	Significativo	Apprezzabile	Scarso	Nulla	Negativo
Relazioni tra le istituzioni pubbliche										
Relazioni tra le organizzazioni private										
Relazioni tra istituzioni pubbliche e organizzazioni private										
Beni comuni (infrastrutture, ambiente, servizi, ecc..)										
Competitività e attrattività territoriale e crescita economica										
Annotazioni										

Scheda di valutazione 4

L' impatto territoriale dei programmi integrati realizzati (conclusi o in fase di chiusura)

Programmi integrati	Ambito di riferimento di sviluppo sostenibile	Impatto			
		Significativo	Apprezzabile	Scarso	Nulla
Patto Territoriale per l'Occupazione (1998-2003)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Programma Aggiuntivo del PTO (2003-2010)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Patto Territoriale per l'Agricoltura (2000- in fase di chiusura)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
PRUSST (2001-in fase di chiusura)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
PIT Nord Barese (2003-2009)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
PIS Normanno Svevo Angioino- Polo Nord Barese (2003-2009)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Programma Leader II (1994-99)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Programma Leader + (2000-2006)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
POR Puglia (1994-99)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
POR Puglia (2000-2006)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Annotazioni					

Scheda di valutazione 5

L'impatto dei precedenti programmi sui programmi integrati in corso di attuazione

Programmi integrati	Ambito di riferimento di sviluppo sostenibile	Impatto			
		Significativo	Apprezzabile	Scarso	Nullo
Programmi di riqualificazione urbana	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Programmi Leader 2007-2013	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Piano strategico di area vasta	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Annotazioni					

Scheda di valutazione 6

L'impatto territoriale degli interventi realizzati più significativi dei programmi conclusi o in fase di chiusura

Interventi significativi o potenzialmente significativi	Ambito di riferimento di sviluppo sostenibile	Impatto			
		Significativo	Apprezzabile	Scarso	Nulla
Progetto integrato Puglia Imperiale 2003-2010	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Incremento ricettività turistica	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Rivitalizzazione commerciale centri storici	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Piano di Azione Ambientale 2003-2010	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Assistenza tecnica allo start up dei Piani Sociali di Zona	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Sperimentazione reddito minimo di inserimento	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Interventi per incrementare la capacità di trasformazione dei prodotti agricoli e la loro commercializzazione sui mercati nazionali e internazionali	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Interventi per incentivare la riqualificazione e diversificazione del sistema industriale del territorio	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Interventi per la riqualificazione ambientale	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Interventi per il recupero e la riqualificazione urbana	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Annotazioni					

Scheda di valutazione 7

L'impatto delle politiche di sviluppo locale realizzate sulle "questioni aperte del PTCP"

Questioni aperte del PTCP	Ambito di riferimento di sviluppo	Impatto			
		Significativo	Apprezzabile	Scarso	Nulla
A1) La ferrovia "metropolitana" Andria/Barletta, il progetto di interrimento, i risvolti sui sistemi urbani	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A2) Il Borgo di Montegrosso (Andria)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A3) "Polarità contrapposte sulla frontiera interprovinciale" (Bisceglie/Molfetta/Corato)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A4) Il nodo polifunzionale R6/SS93/Autostrada A16	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A5) Gli esiti ed il risvolto "attrattivo" nel sistema insediativo del nuovo casello autostradale di Bisceglie	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A6) L'asse Andria/ Castel del Monte	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A7) Il sistema produttivo e delle periferie nord lungo la tangenziale nord/est (Andria)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A8) La gestione multifunzionale dell'azienda agricola provinciale "Paparicotta"	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A9) L'impiantistica nel trattamento dei rifiuti urbani e speciali	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A10) "Centro di ricerche Bonomo"	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A11) Completamento S.P.n.3 (R6)/ Tratta Minervino Spinazzola	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A12) Bretella di collegamento S.P.n.3 (R6)/S.S. N. 655 (Bradonica)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A13) Il Parco dei Tratturi Provinciale	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A14) Il Sistema di borghi nel Parco nazionale dell'Alta Murgia	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A15) L'area produttiva sul fronte Provincia BAT – Potenza (Spinazzola)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
A16) L'impulso eolico lungo l'arco pedemurgiano	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				

B1) Ciappetta/Camaggi alla scala di sottobacino idrografico	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
B2) "Il capoluogo Tripolare"	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
B3) Il riassetto dei nodi specializzati dei servizi e delle attività produttive connessi all'asse Andria/Trani (SP1)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
B4) Ecomuseo della preistoria di Bisceglie	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C1) Margherita/Trinitapoli	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C2) Il sistema turistico/balneare provinciale	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C3) Il sistema della portualità (Bisceglie, Trani, Barletta, Margherita di Savoia)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C4) Il nodo ferroviario di Barletta	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C5) Piano degli Inselementi Produttivi ai sensi dell'Art. 27 della Legge n°865/71 (Barletta, via Foggia)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C6) Le prospettive dello svincolo "Boccardo" SS" 16 bis	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C7) Le "acque calme" definite dal sistema di frontiera tra costa a mare aperto ricompreso tra la linee di costa e le opere di difesa costiera, condotte sottomarine per il recapito finale dei liquami trattati	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
C8) Metrò mare	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				

	Ambientale				
D1) La mappa del rischio archeologico provinciale	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
D2) Museo Archeologico Provinciale (Canosa di Puglia)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
D3) Rete escursionistica provinciale - Trinitapoli/Margherita di Savoia - Bisceglie/Dolmen /greenway val d'Ofanto	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
D4) Il nuovo polo ospedaliero	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
D5) Il sistema insediativo di secondo rango delle borgate e del sistema masserizio nel paesaggio olivetato tra Barletta e Canosa di Puglia lungo la SS93 - Montaltino, Tenuta Raschiato - (Barletta)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
E1) Il parco regionale del fiume Ofanto	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
E2) Contratto di fiume "Patto Val d'Ofanto"	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
E3) L'asse "Ofantino" ed il sistema insediativo e produttivo lungo la SS 93 e la SS 529 "Ofantina" Canosa/Loconia/Gaudio/Melfi/Calitri	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
E4) "Borghi in rete" della bassa ed alta Valle del fiume Ofanto/ sistema diffuso e coeso dei borghi rurali	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
E5) Il sito per attività produttive intercomunale San Ferdinando/Trinitapoli	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
E6) Lo svincolo autostradale di San Ferdinando di Puglia	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
E7) Canne della Battaglia (L.R. n.31/2011 "Valorizzazione e divulgazione dei luoghi e della storia relativi alla Battaglia di Canne")	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
F1) La linea ferroviaria Barletta/Spinazzola (il treno dell'archeologia e del paesaggio) - Il recupero delle stazioni ferroviarie in disuso (Spinazzola / Ofantino / Casalonga / Acquatteta / Barletta)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
F2) Il distretto lapideo (Bisceglie/Trani/Canosa/Minervino/Spinazzola)	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
F3) "La strada dei Parchi " SP 2 /ex S.P. 231 /ex SS 98 "Andriese Coratina"	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
F4) Diga del Locone	Ambientale				
	Sociale				
	Economico				
	Istituzionale				
Annotazioni					

Bibliografia

- A. Accetturo, G. de Blasio (2011), *Policies for local development: an evaluation of Italy's "Patti Territoriali"*, Temi di discussione n.789, Banca d'Italia.
- D. Acemoglu and M. Dell, *Beyond Neoclassical Growth: Tecnology, Human Capital, Institutions and Within-Country Differences*, Paper presentato per la session "Growth Empirics" nell'incontro della American Economic Association, tenutosi a San Francisco nel 2009.
- I. Acocella (2008), *I focus group: teoria e tecnica*, Franco Angeli.
- L. Altieri (2009), *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*, F. Angeli.
- A. Andreoli, M. Magrassi (2011), *Tra il dire e il fare: una valutazione ex post del progetto integrato "Città di Napoli" 2000-2006*, Materiali UVAL n. 24, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- AA.VV. (2006), *Lo sviluppo ai margini, due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Roma.
- F. Barca, P. McCann (2011), *Outcome indicators and targets. Towards a performance oriented EU Coesion Policy*, nota prodotta per l'8° Meeting (15 febbraio 2011) del Gruppo di alto livello di riflessione sul futuro della Politica di Coesione. Venue: Commissione europea.
- F. Barca, 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*,
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.
- F. Barca, M. Brezzi, F. Terribile, F. Utili (2004), *Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL n. 2, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- G. Bertin (2009), *Complessità e valutazione: l'impatto sulle pratiche dei servizi socio-sanitari*, in Rassegna Italiana di Valutazione, Franco Angeli.
- T. Bianchi (2011), *Equilibrismi a servizio del territorio: una valutazione ex-post del Progetto Integrato Territoriale Salentino-Leccese 2000-2006*, Materiali UVAL n. 25, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- T. Bianchi, P. Casavola (2008), *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL n. 17, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- A. Billotti, L. Nasi, P. Tola, A. Volterrani (2009), *La valutazione di impatto sociale dei progetti del volontariato sociale*, Quaderni CESVOT n. 43 aprile 2009, CESVOT.
- F. Biolcati Rinaldi (2008), *"Meccanismi e valutazione: un confronto fra approcci"*, Rassegna Italiana di Valutazione, a. XII, n. 42.
- D. Bondonio (2002), *Evaluating the Employment Impact of Business Incentive Programs in EU Disadvantaged Areas. A case from Northern Italy*, in Atti della XLI Riunione Scientifica SIS, Milano Bicocca 2002, CLEUP, pp.179-182.
- M. Borrelli, F. Terribile, S. Vescina (2012), *Anatomia di un regime di aiuto. Casi e materiali sugli incentivi alle imprese*, Materiali UVAL n. 28, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- R. Brancati (2007), *L'offerta pubblica e la domanda dei privati. Le politiche per le imprese*, Rapporto Met 2006, Donzelli.
- F. Busillo - T. Muccigrosso - G. Pellegrini - O. Tarola - F. Terribile (2010), *L'impatto della Politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul Regression Discontinuity Design*, Materiali UVAL n. 20,

Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Camagni R. (2006), *Territorial Impact Assessment – TIA: a methodological proposal*, Scienze Regionali, n. 2, 135-146.

R. Camagni, (2006), *TEQUILA SIP: un modello operativo di Valutazione di Impatto Territoriale per le province dell'Unione Europea*, in Rivista di Economia e Statistica del Territorio n.3/2006, Franco Angeli.

S. Cataldi (2009), *Come si analizzano i focus group*, Milano, FrancoAngeli.

H.T. Chen (2005), *Practical Program Evaluation – Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness*, Sage, 2005.

D. Cersosimo, G. Wolleb (2005), *Economie dal basso*, Donzelli Ed.

E. Ciciotti, E. Daluiso (a cura di), 2009, *Lo sviluppo condiviso. Esperienze di programmazione integrata locale e sportelli unici per lo sviluppo*, Franco Angeli.

Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*, Brussels, 17.1.2013, SWD(2013) 3 final.

Commissione Europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione (2013), *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy- European Social Fund- Guidance document- draft 9* gennaio 2013.

Commissione Europea, Directorate General for Regional and Urban Policy (2012), *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support?*, Regional Focus, Dicembre 2012, Commissione Europea.

Commissione Europea, 2012, *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/index_en.htm

Commissione Europea–Directorate-General Regional Policy–Policy Development Evaluation (2011), *The Programming Period 2014-2020 - Monitoring and evaluation of European cohesion policy–European regional development fund and cohesion fund–Concepts and recommendations*. Draft version November 2011.

Commissione Europea (2010), *Investing in Europe's future*, versione preliminare, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_final_web_en.pdf.

Commissione Europea (2010), *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione – COM, (2010) 642/3*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_it.pdf.

Commissione Europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità (2010), *Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020*, report congiunto del Comitato per l'Occupazione (EMCO) e del Comitato per la Protezione Sociale (SPC) del 24 novembre 2010.

Commissione Europea, 2009, *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento Europeo, Bruxelles, 20.8.2009, COM(2009) 433 definitivo.

Commissione Europea-Segretariato Generale, 2007, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report*, The Evaluation Partnership, Commissione Europea.

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2012, *Prime riflessioni delle regioni e delle province Autonome sull'uso degli indicatori nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020*, 25 luglio 2012.

Consorzio Metis (2011), *Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06. Rapporto Finale dicembre 2011*, NURVV Regione Puglia.

E. Daluiso (2013), *Lo sviluppo territoriale della BAT a due velocità*, Il Fieramosca, gennaio 2013.

E. Daluiso (2012), *Il distretto industriale di Barletta e la crisi globale*, Working Paper, settembre 2012, Euro*IDEES-Bruxelles.

- E. Daluiso (2012), *Crescita e Occupazione. I territori e lo sviluppo locale di fronte alle sfide della globalizzazione: linee guida per la progettazione dello sviluppo locale*, Working Paper luglio 2012, Euro*IDEES-Bruxelles.
- E. Daluiso (a cura di), *Piano di Azione Locale 2012-2020*, LESTer, maggio 2012.
- M. D'Angiolo, 2011, *La valutazione di impatto territoriale dal territorio al paesaggio culturale. Il sito Unesco Costa d'Amalfi*, in Atti del XL incontro di studio CESET sul tema "La valutazione dei finanziamenti pubblici per le politiche strutturali", Firenze University Press, www.fupress.com/ceset.
- S. De Luca, F. Nusperli, A. Sferrazzo, A. Tancredi, M. Volpe (2005), *Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche*, *Materiali UVAL n. 6*, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- V. Di Giacinto, G. Micucci, P. Montanaro (2009), *Effetti macroeconomici del capitale pubblico. Un'analisi su dati regionali*, Collana Temi di discussione n. 733, novembre 2009, Banca d'Italia.
- C. Donolo (2006), *Valutare le politiche per lo sviluppo locale*, in *Rivista di Sociologia del Lavoro*, Fascicolo 101, FrancoAngeli.
- ECOTEC Research & Consulting, *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, Final Report to Directorate General Regional Policy, Commissione europea*, ottobre 2002.
- ESPON 2013 PROGRAMME, *Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives. A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission*, dicembre 2012, ESPON.
- R. Finuola (2011), *Costruire un percorso tra natura e prodotti tipici: una valutazione ex post del Progetto Integrato Territoriale Alto Belice Corleonese 2000-2006*, *Materiali UVAL n. 26*, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- L. Fontani (2012), *Come costruire una ricerca valutativa partecipata di un progetto di sviluppo di comunità*, Tesi di Laurea, Relatore prof. F. Gelli, Università Cà Foscari di Venezia.
- Formez (2003), *Progetti Integrati e Sviluppo Territoriale*, in *Quaderno n 5 Formez*.
- K. Forss, M. Marra, R. Schwartz Ed. (2011), *Evaluating the complex: attribution, contribution and beyond* (Volume 18; 'Comparative Policy Evaluation' series, Transaction Publishers).
- German Council of Economic Experts, Conseil d'Analyse Economique (2010), *Monitoring economic performance, quality of life and sustainability*. Joint Report as Requested by the Franco-German Ministerial Council, dicembre 2010, scaricabile da: www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/095_ANG.pdf.
- P.J. Gertler, S. Martinez, P. Premand, L.B. Rawlings, C.M.J. Vermeersch (2011), *Impact Evaluation in Practise*, The World Bank.
- E.G. Guba, Y.S. Lincoln (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Sage.
- E.G. Guba, Y.S. Lincoln (2007), *La valutazione di quarta generazione*, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, 2007, Franco Angeli.
- E.R. House, K. Howe (2007), *Valutazione e democrazia deliberativa*, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, (traduzione di "Deliberative Democratic Evaluation", in Ryan K. E., De Stefano L. (eds.), 2000, Evaluation as a Democratic Process, in "New Directions for Program Evaluation", n. 85, Jossey-Bass, San Francisco).
- IDA (2012), *I fondi della Banca Mondiale per i più poveri*, Banca Mondiale, ottobre 2012.
- ISFOL (2007), *Analisi della Progettazione Integrata. Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, ISFOL.
- D. Lindley, (2008), *Incertezza. Einstein, Heisenberg, Bohr e il principio di indeterminazione*, Einaudi.
- S. Lucatelli, A. Monteleone (2005), *"Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali": un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo*, *Materiali UVAL n. 7*, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

- D. N. Manitiu (2008), *Valutazione delle politiche di sviluppo locale: una comparazione internazionale*, Tesi di laurea dottorato di ricerca in Diritto ed Economia, Università di Bologna.
- C.F. Manski, I. Garfinkel (2007), *Valutazione strutturale e valutazione in forma ridotta*, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, 2007, Franco Angeli.
- G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL n. 22, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- A. Martini, M. Sisti, M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, collana *Economia e management*, Il Mulino.
- A. Martini (2008), *How counterfactuals got lost on the way to Brussels*, Prepared for the Symposium "Policy and programme evaluation in Europe: cultures and prospects", Strasbourg, July 3-4, 2008.
- A. Martini, L. Mo Costabella, M. Sisti (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Quaderni Formez, Formez.
- A. Martini (2006), *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 34, 2006, Franco Angeli.
- G. Moro (2011), *La valutazione possibile. Metodi e casi*, F. Angeli.
- L. Murrau, M. Volpe (2011), *PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione ex post dal Progetto Integrato Territoriale Sulmona-Alto Sangro 2000-2006*, Materiali UVAL n. 23, Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.
- M. Palumbo (2001), *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli.
- M.Q. Patton (2010), *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York, Guilford Press.
- M.Q. Patton (2007), *Alla scoperta dell'utilità del processo*, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, (traduzione di *Discovering Process Use*, 1998, in "Evaluation", vol 4, n. 2, Sage Publications).
- R. Pawson (2002), *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in "Realismo e valutazione", numero 68/69 di *Sociologia e Ricerca Sociale*.
- Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013*
www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf.
- M. Reynolds, K. Forss, R. Hummelbrunner, M. Marra, B. Perrin (2012), *Complexity, Systems thinking and evaluation*, in *Evaluation Connection*, The EES Newsletter, dicembre 2012, European Evaluation Society. <http://www.europeanevaluation.org/library/connections.htm>
- P.H. Rossi, M.W. Lipsey, H.E. Freeman (2007), *Costruire le valutazioni "su misura"*, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, (traduzione di "Tailoring Evaluation", 2004, in "Evaluation, a Systematic Approach", Sage Publications).
- P.H. Rossi, M.W. Lipsey, H.E. Freeman (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*, 7^a ed., Sage Publications.
- S. Rotondo (a cura di), 2009, *Come costruire una valutazione su misura*, Formez.
- A. Sen (2000), *Sviluppo è libertà*, Arnoldo Mondadori Editore.
- D. Spampinato, G. Timpanaro, V.T. Foti (2011), *Valutazione ex post della programmazione integrata territoriale in Sicilia*, in *Atti del XL incontro di studio CESET sul tema "La valutazione dei finanziamenti pubblici per le politiche strutturali"*, Firenze University Press, www.fupress.com/ceset.
- L. Stagi (2000), *Il focus group come tecnica di valutazione. Pregi, difetti, potenzialità*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 20, ottobre-dicembre, pag. 67 e ss.
- N. Stame (a cura di), 2007, *Classici della valutazione*, Franco Angeli.
- N. Stame (2001), "Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare", in M. Palumbo, *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli.

J.E. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, CMEPSP, scaricabile da www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index

C. Torrigiani (2009), *Partecipazione e valutazione partecipata*, in *La partecipazione fra ricerca e valutazione*, Mauro Palumbo e Claudio Torrigiani, (a cura di), Franco Angeli.

C. Trigilia (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza.

C. Trigilia (2012), *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino.