

Patti territoriali: alcuni elementi appresi dal monitoraggio e dalle esperienze di valutazione

dicembre 2002

Relazione per il CIPE (*)

Introduzione

Il Patto territoriale può essere definito come una politica di sollecitazione di sviluppo endogeno in aree circoscritte e autoaggregate. In termini stilizzati, il decisore pubblico mette a disposizione risorse finanziarie allo scopo di incentivare la formazione di una coalizione locale intorno all'elaborazione di un progetto di sviluppo per il territorio di riferimento. La politica ha la duplice ambizione di stabilizzare quella coalizione locale come soggetto collettivo autonomo e di innescare un processo di trasformazione dell'economia e della società di un territorio basato sul miglioramento della disponibilità di beni collettivi. Tale processo potrà autoalimentarsi sulla base degli effetti del progetto inizialmente finanziato e della capacità della coalizione di dar vita a nuove iniziative.

Questa sequenza non è peraltro l'unica possibile e non va pertanto presa alla lettera. Si tratta tuttavia di una stilizzazione utile per circoscrivere domande valutative. Dei patti vorremmo sapere se e in quali casi hanno sollecitato buone coalizioni permanenti e se e in quali casi hanno permesso di costruire progetti in grado di accrescere effettivamente la dotazione di beni pubblici e le potenzialità di sviluppo di un territorio. In ultima analisi vorremmo sapere se l'esistenza del patto, ben al di là delle iniziative industriali che ha permesso di finanziare, ha concorso a migliorare l'attrattività del territorio e quindi ad accrescerne gli investimenti, interni ed esterni, l'occupazione e lo sviluppo in misura maggiore e/o migliore rispetto a quanto sarebbe avvenuto senza il patto.

In Italia una discussione intorno alla sollecitazione di forme di sviluppo del territorio basate sulla responsabilizzazione degli attori locali con la forma del Patto data dalla metà degli anni '90.¹

Si tratta peraltro di un'idea classica nella riflessione sullo sviluppo economico, sperimentata in modi diversi sia nell'intervento per i paesi in via di sviluppo, sia nelle aree deboli dei paesi sviluppati.² I contenuti specifici degli strumenti concreti possono però essere diversi, in particolare è assai rilevante distinguere tra strumenti che pre-assegnano obiettivi molto specifici³ e strumenti con una sostanziale apertura di obiettivi.

(*) Relazione a cura dell'Unità di valutazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

¹ Tra il 1994 e il 1997 avviene una ampia attività di animazione territoriale ad opera del CNEL con un forte accento sulla responsabilizzazione dei livelli locali. Quell'esperienza di animazione territoriale produce molti dei primi patti che oggi sono ancora operativi, sia tra i cd. patti di prima generazione, sia tra i cd. patti europei.

² Peraltro già a metà degli anni '90, anche in Italia erano in essere le esperienze del modello LEADER della CE dirette allo sviluppo rurale, che pur con obiettivi meno diretti sullo sviluppo economico sono parte di questa stessa "famiglia" di interventi di sollecitazione di coalizioni locali.

³ Com'è il caso oggi di alcuni progetti integrati territoriali (PIT) a contenuto predeterminato, per es. quelli tematici (valorizzazione delle risorse culturali; valorizzazione delle città, valorizzazione delle

Il Patto territoriale italiano può essere considerato uno strumento abbastanza aperto negli obiettivi, anche se molto condizionato nella destinazione strumentale delle risorse finanziarie messe a disposizione (per incentivi all'investimento privato e infrastrutture). Entrambe queste caratterizzazioni sono meno presenti nei Patti cd. europei o per l'occupazione, avendo essi - spesso su una struttura preesistente - mutuato alcuni obiettivi specifici della strategia europea per l'occupazione e per la maggior varietà di azioni ammissibili (non solo incentivi e infrastrutture, ma anche servizi e politiche sociali e del lavoro).

Nelle note che seguono si cerca di riassumere quanto finora si è imparato sui patti territoriali, sul piano della valutazione, sulla base di diverse fonti informative.⁴ Non si ripercorrono invece le evoluzioni normative dello strumento e il dettaglio delle procedure utilizzate per la selezione e l'approvazione dei Patti.⁵

Dopo aver richiamato i tratti dell'universo di riferimento, viene esaminato, per il blocco dei patti di prima e seconda generazione quale sia stata la soddisfazione del requisito minimo di utilizzo dei fondi disponibili. Vengono quindi brevemente riassunte alcune evidenze in merito alla capacità dei patti di dare vita a coalizioni di soggetti pubblici e privati utili al territorio. Non è invece possibile fornire elementi compiuti - perché non ancora disponibili in misura sistematica - in merito alla capacità dei patti di produrre effettivamente servizi locali e , a maggior ragione, di accrescere l'attrattività dei territori di attuazione.

filiera della rete ecologica; ecc.) definiti dai governi regionali per l'attuazione degli interventi previsti nel Quadro comunitario di Sostegno OB.1 2000-2006.

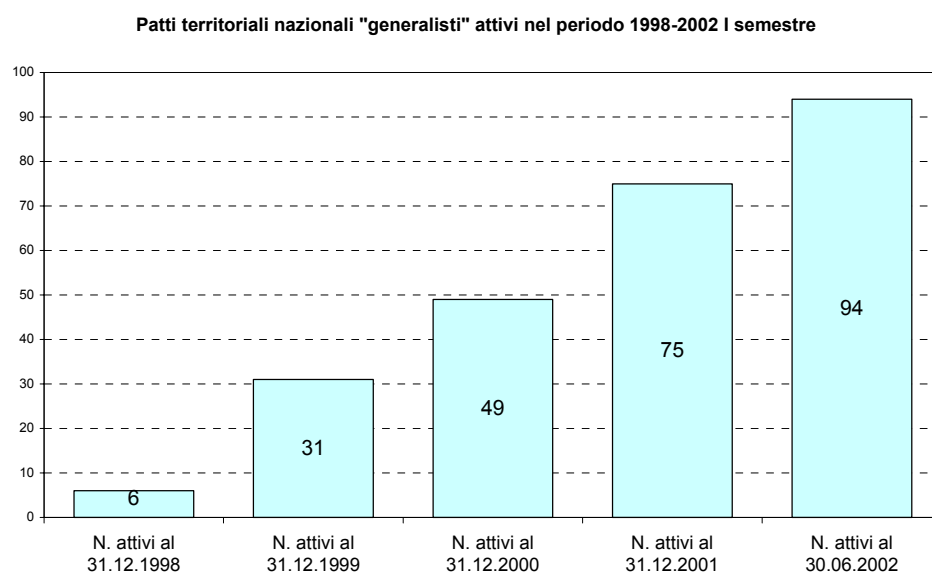
⁴ In particolare ci si basa: su risultati già presentati in diverse edizioni del Rapporto territoriale del Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS), in particolare i rapporti 2000 e 2001 che riportano dati e analisi svolte dal Servizio Programmazione Negoziata, dall'Unità di valutazione e dall'Unità di verifica; sulle analisi svolte sui patti europei, sia a cura del competente ufficio del DPS, sia di quelle svolte nell'ambito della valutazione ex-post del Quadro Comunitario di Sostegno OB1 94-99 su iniziativa della Commissione Europea; su contributi di ricerca condotti autonomamente in ambito accademico; sulle riflessioni presentate nell'ambito delle proprie attività dalla Corte dei Conti. Sono anche riassunti alcuni primi risultati del progetto di ricognizione e ricerca commissionato dal DPS d'intesa con il Ministero delle attività produttive e con le parti economiche e sociali a un gruppo di studiosi dello sviluppo locale (la ricerca sarà disponibile nei primi mesi del 2003).

⁵ Per quanto riguarda tale aspetto si rimanda ai Rapporti sullo sviluppo territoriale del DPS.

L'universo dei patti

I patti attualmente identificati sono un numero assai elevato: 230. Di questi, 91 sono iniziative specializzate nei settori dell'agricoltura e della pesca (cd. patti "agricoli") e 10 sono i cd. patti comunitari, finanziati con modalità definite con la Commissione Europea nel 1998 in occasione della riprogrammazione del Quadro Comunitario di Sostegno OB.1 94-99. L'informazione disponibile sulla totalità dei patti deriva dai monitoraggi amministrativi sulle erogazioni del contributo pubblico (questa informazione è disponibile anche per i patti cd. "agricoli"). Va peraltro segnalata una difformità nelle modalità di monitoraggio dei patti nazionali e di quelli europei.⁶ A giugno 2002 dei 220 patti nazionali ne risultavano attivi (cioè per cui il monitoraggio identifica la concessione di una quota di contributo pubblico) 141: 47 patti agricoli attivatisi tuttavia solo lungo i precedenti 12 mesi e 94 patti cd. "generalisti", la cui attivazione è distribuita su un arco temporale che parte dal 1998 (Figura 1).

Figura 1



Per una gran parte dei patti non si è dunque in grado oggi di esprimere un giudizio, poiché troppo recente è l'inizio della loro implementazione, come si evince dalle figure che seguono in cui si riportano i mesi di attività del patto, calcolati dalla data di deposito della documentazione necessaria per richiedere i contributi alla Cassa depositi e prestiti.

⁶ Questa non va attribuita all'attuale distinzione di competenze tra Ministero delle attività produttive, che ha acquisito nel corso del 2001 le competenze sui patti nazionali e Ministero dell'Economia, che ha mantenuto la competenza sui patti cd. europei, poiché essa era preesistente alla nuova attribuzione di competenze. La difformità dipende dalla diversa modalità di gestione del contributo pubblico che, nel caso dei patti europei, essendo a gestione diretta del soggetto responsabile, ha seguito le procedure di monitoraggio comunitarie. Peraltro, la più ampia varietà di iniziative progettuali ammessa ai patti comunitari e i meccanismi inizialmente individuati (rivelatisi peraltro efficaci allo scopo) per favorire il pieno utilizzo delle risorse comunitarie all'interno del triennio 1999-2001 non consentirebbe un confronto puntuale su dati omogenei.

Figura 2

Patti di prima e seconda generazione per numero mesi di attività al giugno 2002
(51 patti)

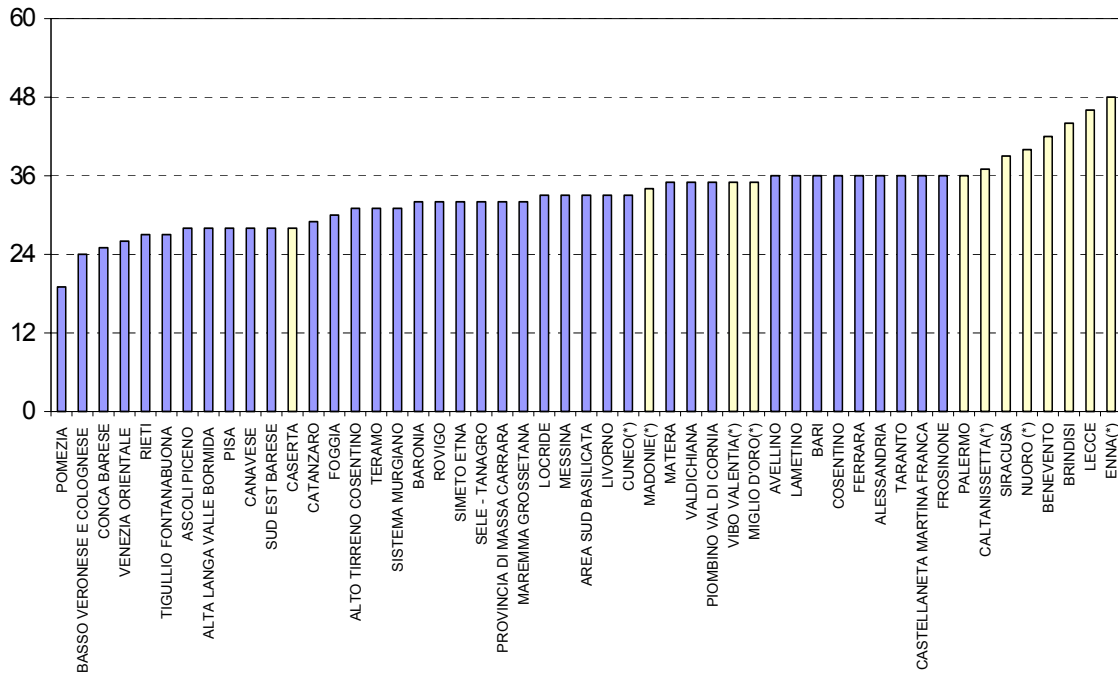


Figura 3

Altri patti nazionali generalisti attivi per numero di mesi di attività al giugno 2002
(51 patti)

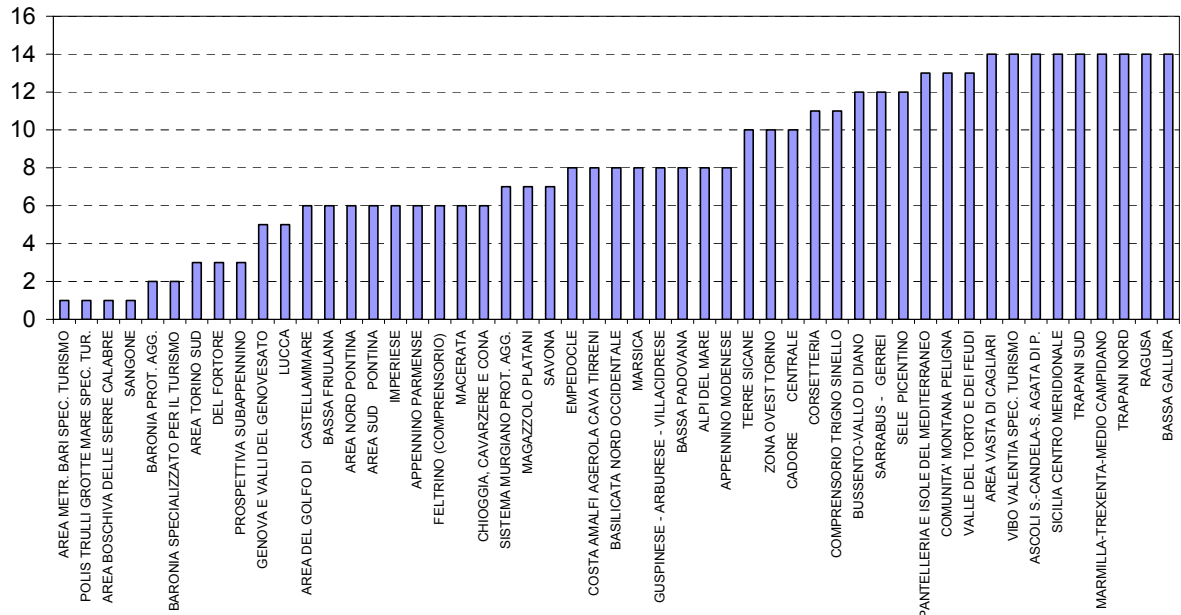
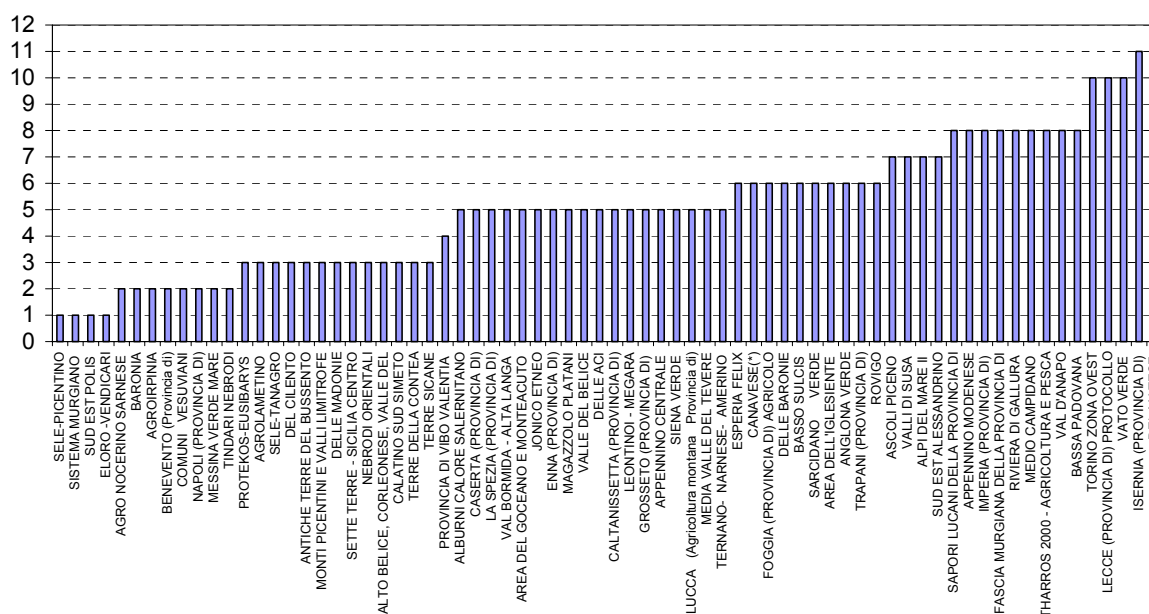


Figura 4

patti "agricoli" per numero di mesi di attività al giugno 2002
(72 patti su 91)



La maggior parte delle notazioni che vengono fatte di seguito si riferiscono quindi ai primi 51 patti nazionali (I e II generazione, Figura 2) e ai 10 patti europei, attivi dall'inizio del 1999. Nel caso degli altri patti nazionali approvati nella prima parte del 2001, infatti, l'effettiva attivazione del patto in pochi casi supera i dodici mesi (Figura 3)⁷. Ancora più recente è l'effettivo inizio di attività dei patti agricoli (Figura 4). Al giugno 2002, inoltre, per alcuni patti non era stata ancora definita compiutamente le procedure per l'attivazione.

Rapidità e capacità di spesa

L'informazione derivante dai monitoraggi amministrativi consente di rilevare, oltre che i dati essenziali del patto come da decreto, una unica variabile di performance e cioè la quota di contributo pubblico utilizzata, complessivamente e separatamente per iniziative imprenditoriali e infrastrutturali. Tale variabile può essere opportunamente trasformata in una variabile di velocità di spesa comparabile tra patti con date di attivazione diverse considerando una tempistica convenzionale e standardizzata di completamento dei progetti (erogato/erogabile).

L'andamento di questo indicatore⁸, ha sempre confermato una forte diversità interna tra i patti,⁹ peraltro non correlata a maggiori quote di risorse dedicate a iniziative

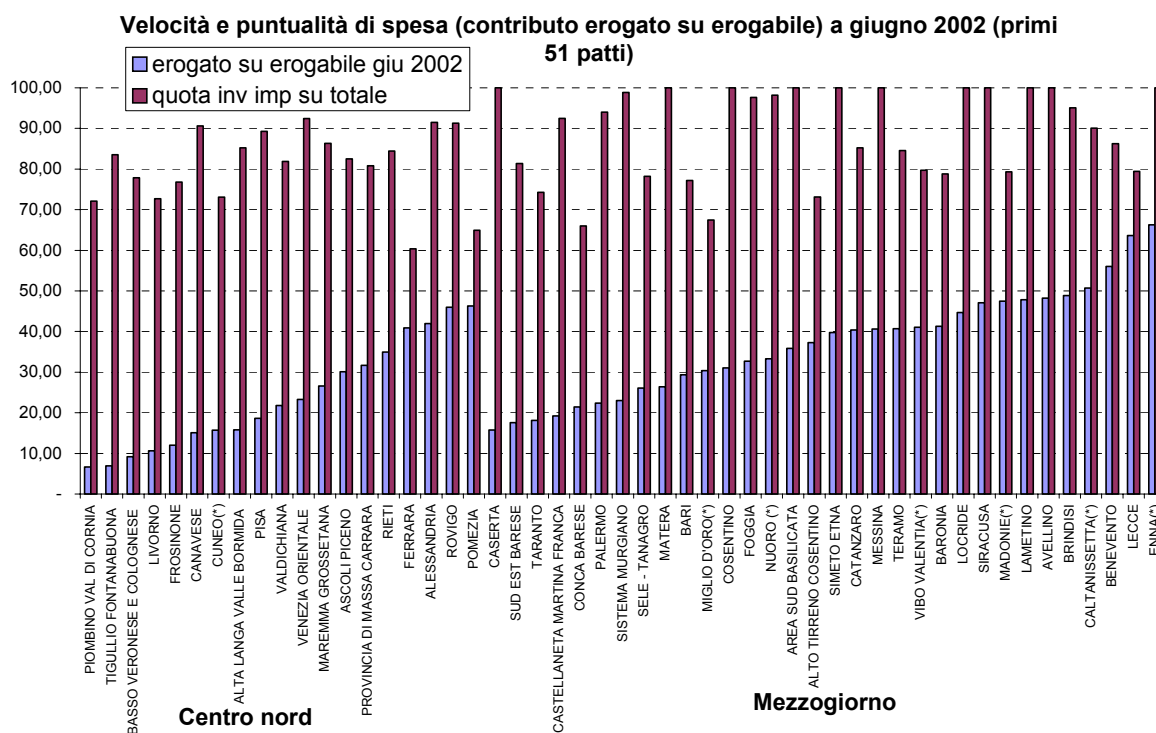
⁷ Si noti che nella figura 3 non sono riportati due patti generalisti già attivi, ma di cui non era disponibile la data precisa di deposito della documentazione, che è l'informazione utilizzata per la costruzione della variabile di inizio di attività.

⁸ Insieme ad un'altro derivabile dalle medesime informazioni di base e relativo alla quota di iniziative attive, cioè di quelle che hanno richiesto una quota del contributo pubblico. Questo secondo indicatore è, comunque, piuttosto correlato al primo e non viene presentato in questa relazione.

⁹ Si è anche osservata una sistematica maggiore velocità di spesa iniziale per i patti localizzati nel Mezzogiorno. Ciò è attribuibile a diversi meccanismi che in ragione dell'intensità di aiuto e del

imprenditoriali. Si veda in proposito la figura 5 che riporta la distribuzione di questo indicatore tra i primi 51 patti a giugno 2002 insieme al dato relativo alla quota di investimento per iniziative imprenditoriali sul totale dell'investimento previsto in ciascun patto.

Figura 5



L'indicatore segnala come, anche indipendentemente dalla durata di attività del patto, vi siano patti che procedono assai più velocemente di altri nell'utilizzo del contributo pubblico.¹⁰

Questo indicatore è stato pertanto utilizzato per una prima valutazione di performance dei primi 61 patti, in altri termini per comprendere meglio le motivazioni sottostanti la diversità osservata.¹¹ Come rilevato a una data precedente e quindi in una fase più iniziale

sistemico maggior razionamento del credito, conducono a più frequenti richieste di contributo a titolo di anticipazione per iniziative localizzate nel Mezzogiorno.

¹⁰ Se fosse disponibile informazione puntualmente comparabile, i dati mostrerebbero anche che vi sono alcuni patti nazionali di prima generazione che hanno performance di spesa comparabili e in alcuni casi migliori dei patti europei con cui condividono il periodo di inizio di attività. In ogni caso l'indicatore va inteso come una proxy dell'effettivo avanzamento delle iniziative, sia per costruzione (l'andamento obbligatoriamente lineare imposto dalla standardizzazione effettuata al contributo erogabile), sia perché la spesa effettiva sul terreno (che sarebbe la vera variabile di interesse) in qualche caso segue (per i contributi chiesti a titolo di anticipazione) e in altri precede (per i contributi a stato di avanzamento o a saldo) l'erogazione del contributo pubblico che è l'informazione su cui è costruito l'indicatore.

¹¹ L'analisi è stata condotta sia sui primi 51 patti nazionali, sia sui 10 patti europei per cui è stata costruita una variabile che approssima quella calcolabile con maggior precisione per i patti nazionali. Cfr. IV Rapporto sullo sviluppo territoriale del DPS e Casavola, P., e F. Utili, Promozione di Partnerships locali per incoraggiare lo sviluppo locale: una valutazione preliminare dei patti territoriali, novembre 2002.

di implementazione (aprile 2001), l'indicatore di velocità e puntualità di spesa, cogliendo l'efficienza procedurale interna dello strumento (ossia il suo materiale procedere) è stato considerato una variabile di performance intermedia ipotizzando che senza una effettiva implementazione dei progetti non è possibile produrre alcun impatto economico o sociale.

L'analisi ha segnalato che tale indicatore non è correlato con le condizioni economiche iniziali delle aree patto. E' cioè possibile una rapida implementazione dei progetti anche in aree relativamente svantaggiate. La superiore efficienza interna appare invece significativamente correlata alla qualità del processo di concertazione iniziale sui territori, intesa come completezza della partecipazione degli attori portatori di istanze rilevanti.

Entrambi questi risultati sono interessanti dal punto di vista della valutazione, poiché danno indicazioni positive generalizzabili sulla potenzialità di strumenti di sollecitazione di sviluppo nelle aree svantaggiate (quindi lo strumento può essere efficace dove più è necessario) e perché segnalano che le migliori performance dipendono da una variabile che è sensibile al disegno dello strumento: le modalità di conduzione del partenariato. Si tratta di un aspetto interessante che può essere incorporato più consapevolmente nel disegno di strumenti analoghi (attribuendo tempo e risorse adeguate alla fase iniziale, in tutti i casi in cui si chiedi a un progetto di rispecchiare i bisogni locali).

La differenziazione tra patti di tale proxy di performance segnala anche che nel caso di strumenti di sollecitazione di processi di sviluppo locale molto aperti (quali sono i patti), gli strumenti si contestualizzano fortemente e tendono ad assumere connotati diversificati. Ci si deve pertanto attendere una sostanziale diversificazione nei contenuti dei risultati, sia di successo, sia di insuccesso.¹²

Per poter meglio comprendere il funzionamento dei patti, però, se non si dispone di ulteriore informazione standardizzata (trattabile quindi con metodi statistici) su cosa accade nel patto e nelle aree di patto è necessario utilizzare una tecnica di analisi ravvicinata, lo studio dei casi. La variabile di avanzamento finanziario, infatti, pur dando alcune prime indicazioni sul soddisfacimento dei prerequisiti – come può un patto produrre coalizioni stabili capaci di formulare progetti di sviluppo locale se i suoi componenti non riescono a utilizzare i fondi per gli incentivi messi a disposizione? -, non è assolutamente sufficiente per giudicare la performance complessiva del patto, se le sue finalità sono quelle indicate nell'introduzione.

Alcune prime indicazioni sull'efficienza economica e istituzionale dei patti

I casi studiati dalle varie ricerche disponibili mostrano che la natura aperta dello strumento dal lato della progettualità ha fatto sì che le condizioni di contesto istituzionale e di capitale umano dedicato, che in Italia per molti motivi non sono necessariamente collegate alla ricchezza o povertà relativa di un territorio, contino moltissimo nell'esito dei patti.

¹² La minimizzazione del costo dell'insuccesso avrebbe potuto essere perseguita attraverso una struttura più modulare dell'incentivo, sottoponendo le coalizioni a maggiore controllo di performance su pochi risultati, condivisi con il finanziatore, a scadenze determinate. Una modalità di questo tipo è peraltro più idonea nel caso di produzione di beni pubblici e comunque di beni collettivi diretti (infrastrutture, servizi condivisi per le imprese o i residenti), mentre nel caso dei patti si è chiesto alle coalizioni di selezionare soprattutto progetti imprenditoriali.

Oltre che precedenti esperienze di concertazione locale avvenute sul territorio, traspare dai casi che un ruolo positivo almeno altrettanto grande lo ha giocato la capacità tecnica già disponibile in loco ed arruolata al funzionamento del patto. La disponibilità di tecnici locali per i patti sembra aver avuto un effetto benefico sulla qualità dei progetti e sulla loro operatività, con una conseguente ricaduta positiva sulla morale del partenariato.¹³ Ciò emerge con chiarezza da tutti gli studi di caso, sia da quelli realizzati nell'ambito della ricerca commissionata dal DPS, sia da quelli realizzati sui europei per la valutazione ex-post richiesta dalla Commissione Europea.

Dovunque inoltre emerge che gli elementi di specificità nelle soluzioni progettuali e nelle esperienze sono di gran lunga superiori a quelli comuni. I patti hanno infatti innescato processi diversi. Ciò, si ripete, non deve stupire in considerazione della caratterizzazione aperta del patto e della diversità di storia dei territori su cui esso è stato sperimentato. Di seguito si prova tuttavia ad accomunare i casi studiati in base alle caratteristiche iniziali dei territori.

Nelle aree molto arretrate i patti hanno quasi per definizione innovato di più: in queste aree ci sono più nuovi progetti rispetto agli ampliamenti, tuttavia in alcuni casi è stato anche più difficile interpretare fabbisogni infrastrutturali.¹⁴

Nelle aree prossime a aree più di successo, i patti sembrano essere stata l'occasione per avviare un'azione di riequilibrio territoriale.¹⁵

¹³ Casi tra loro molto diversi come Ferrara, Foggia, Alto Belice-Corleonese, Nord Barese Ofantino, hanno beneficiato del fatto di poter contare su una struttura tecnica di emanazione del territorio, ossia che conosceva bene sia le potenzialità dello strumento, sia i bisogni del territorio, che è stata in grado di adattare lo strumento alle richieste degli operatori economici.

¹⁴ I Patti delle aree più povere, meno industrializzate, e che hanno raccolto i loro interventi attorno ad un focus non-industriale, hanno raggiunto risultati migliori in termini di 1) mutamento delle logiche di azione dei governi locali 2) creazione di iniziative imprenditoriali nuove 3) creazione di un contesto che rassicura l'investimento attraverso l'erogazione di servizi e garanzie reali.

Il dato più strettamente economico relativo agli investimenti effettuati è comprensibile e da attendersi nel caso di successo, ma non per questo va minimizzato: nelle aree meno sviluppate ed industrializzate prevalgono le nuove iniziative imprenditoriali finanziate rispetto agli ampliamenti di attività esistenti, che si osservano in misura maggiore nelle aree-patto già in partenza più industrializzate. La discontinuità introdotta è anche maggiore in quanto il patto si pone più spesso l'ambizioso obiettivo di completare filiere produttive tronche, od occupare settori mancanti, che i patti delle aree dal tessuto industriale già denso, spesso non si pongono.

Per quanto riguarda l'effetto positivo e trasformativo sulle istituzioni politiche ed economiche locali anche qui si può immaginare che l'opportunità politica che i patti hanno offerto abbia dato l'occasione ad attori nuovi di rompere gli equilibri pre-esistenti, anche in presenza di circostanze politiche aperte e favorevoli al cambiamento.

¹⁵ Esistono diversi casi in cui il patto territoriale ha rappresentato l'occasione per aree territoriali sub-provinciali che tradizionalmente avevano avuto un ruolo minore nelle politiche di sviluppo (Alto Belice, Orvieto-Valdichiana, Nord Barese Ofantino, Sangro Aventino solo per citare esempi in cui questo è più palese) di prendere le redini del loro processo di sviluppo, in qualche modo a discapito dei rispettivi capoluoghi. Questo è avvenuto in alcuni casi in cui il patto non ha investito l'intera provincia come nel Nord Barese Ofantino, nel Sangro Aventino, nel Nordest della Provincia di Napoli. In altri casi come quello di Orvieto-Valdichiana, unità territoriali interamente nuove sono state create ai fini della progettazione comune, sulla base di una percezione condivisa tra aree afferenti a diverse unità amministrative di avere in comune la marginalità ed il fatto di essere trascurate a favore di aree

Nelle aree già ad alta densità di manifattura i patti hanno funzionato di più come normale strumento di incentivazione, ma hanno anche messo a disposizione risorse per alcune infrastrutture di servizio alle imprese che, in uno stadio di maggiore maturità, sembrano essere state più in grado di esprimere i fabbisogni di infrastrutturazione.

In quasi tutti i casi studio emerge peraltro che è avvenuta una notevole selezione dei progetti imprenditoriali; in quasi tutti i casi cioè i progetti finanziati sono molto meno di quelli inizialmente proposti con i primi avvisi. Questa prima fase di selezione, avvenuta con modalità variabili e che ha preceduto l'istruttoria bancaria è stata inoltre la fase di selezione più forte, soprattutto al Sud.¹⁶

Non deve però stupire che la variabile che ha più attirato l'attenzione degli studi indipendenti e che è più facilmente identificabile nei casi di studio richiesti non riguardi la progettualità, ma l'aspetto su cui lo strumento era più chiaro nelle sue intenzioni: la crescita istituzionale delle coalizioni.

Su questa dimensione gli studi esistenti segnalano univocamente che la sollecitazione di una discussione sul futuro del territorio ha comunque provocato effetti, perché ha creato uno spazio legittimo di scambio di conoscenze e/o di superamento di pregiudizi.

Un innegabile effetto positivo dell'esperienza dei patti è la creazione di istituzioni locali partecipate in grado di programmare lo sviluppo locale. Sono la maggioranza i casi in cui l'esperienza e le capacità costruite coi patti sono state incanalate all'interno di nuove forme di progettazione locale che si rendevano disponibili (quali i patti agricoli e poi i PIT). Questo è un segnale di persistenza che, seppure da interpretare con cautela, deve essere considerato come interessante.

Al di là di questa affermazione generale è però difficile andare perché troppo varie sono le esperienze. Esiste tuttavia una tendenza diffusa al calo dell'entusiasmo e della soddisfazione iniziali che i principali attori del partenariato esprimono nei confronti delle nuove istituzioni create per amministrare i patti e programmare l'intervento. Ne parlano indipendentemente, sia la ricerca commissionata dal DPS, sia le valutazioni dei patti europei prodotte per la Commissione Europea. Nei casi peggiori si parla anche di "svuotamento" delle istituzioni create dai patti; loro perdita di rappresentatività. Nei casi normali, invece, si tratta probabilmente del rientro di queste istituzioni nell'alveo nell'ordinaria amministrazione delle politiche di sviluppo.

Quello che si impara dai casi di studio, inoltre, è una sostanziale eterogeneità anche nell'evoluzione specifica dei soggetti gestori. Una eterogeneità che caratterizza anche i patti europei; molti di questi sono però già divenuti formalmente, o ambiscono a divenire, nella sostanza, enti territoriali di sviluppo.

più "centrali". Questo è un risultato dei patti che deriva dalla libertà che è stata lasciata nella fase costitutiva della loro esperienza di specificare i confini dell'area di intervento.

¹⁶ Le modalità specifiche con cui è stata condotta la selezione differiscono tra i diversi casi esaminati (in alcuni casi più ad opera del partenariato, in altri affidata a specifiche commissioni di esperti) e del resto lo strumento non dava indicazioni univoche, ma va respinta l'ipotesi di una generalizzata assenza di selezione iniziale.

Tuttavia, oggi, proprio i casi in cui queste coalizioni si sono rafforzate e trasformate per il meglio sono quelli in cui esse sono divenute dei partner “difficili”, soprattutto nei casi in cui il livello regionale di governo non è più disposto a cedere ampi poteri di intervento verso la decisione locale. Va segnalato che la maggiore insoddisfazione e timore rispetto al modulo dei PIT¹⁷ è venuta spesso proprio da alcuni patti europei che hanno sperimentato un modello forte di soggetto gestore.¹⁸

Prime conclusioni

Le esperienze dei patti meritano senz'altro ulteriori approfondimenti e maggiore ricognizione sistematizzata di quanto è avvenuto o sta avvenendo sui territori interessati, per meglio comprendere le ragioni anche degli insuccessi e meglio analizzare i bisogni specifici dei territori per altre politiche.

E' però evidente che, indipendentemente dalle prospettive specifiche di ciascun singolo patto, è mutato il contesto “intorno ai patti”. Sia rispetto a quelli che appaiono funzionare, sia a quelli che hanno fatto poco. E' soprattutto questa circostanza che impone di riorientare le aspettative e quindi le domande esplicite di risultato che si fanno ai patti. Il contesto è mutato, perché le istituzioni locali tradizionali si sentono oggi più legittimate a guidare strategicamente l'evoluzione dei territori. Inoltre, assai meno diffuso oggi è, rispetto al pur recente passato, il bisogno di istituzioni miste e dai confini variabili, quali sono nati i patti (soprattutto i primi), e più chiara invece è la necessità di garantire l'esercizio di alcune funzioni di servizio al territorio.

Tuttavia i patti, come politica di intervento per lo sviluppo, non sono stati disegnati così esplicitamente sulle funzioni di servizio, considerate nelle aspettative un impatto positivo auspicato e non uno strumento da attivare direttamente.

Ciò che infatti nei patti, soprattutto nazionali, appare carente nel disegno dello strumento è la dimensione di risorse per beni collettivi (ad esempio servizi reali per le imprese, ma anche gestione di servizio più generale per il territorio e i residenti in connessione con le filiere promosse dal patto).

Ciò non significa che tali beni non siano stati prodotti. In molti casi di studio si intravede lo sforzo fatto in questa direzione (anche nei casi in cui non sono state destinate risorse agli interventi infrastrutturali). Ma certamente l'assenza di specifici finanziamenti a questo

¹⁷ I progetti integrati territoriali (PIT) in quanto strumento di attuazione del QCS, pur condividendo con i patti la natura di progetto costruito dal basso o comunque con una notevole partecipazione del partenariato locale, mantengono largamente la struttura di responsabilità di spesa al livello regionale o comunque in strettissimo raccordo funzionale con le strutture regionali responsabili dell'andamento dei programmi regionali cofinanziati. A differenza del patto territoriale, peraltro il PIT è uno strumento nato con un forte accento sull'oggetto: il progetto da finanziare, piuttosto che sulla responsabilizzazione della coalizione locale che quel progetto propone.

¹⁸ E che pure hanno poi in diversi casi visto accolte le proprie proposte di PIT. Si veda sul punto il rapporto del valutatore nei casi di studio della valutazione ex-post dei Patti europei, cfr. Ecotec R&C Ltd (2002), Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, Annex III, National and case study reports.

scopo può avere ridotto questa potenzialità. L'assenza di risorse specificamente destinate a funzioni di servizio ha inoltre reso assai sterili i dati di monitoraggio (che pure nel caso dei patti sono stati sempre raccolti) e può essere considerata all'origine della focalizzazione del dibattito sulla minore o maggiore velocità di spesa per gli incentivi alle imprese. Va detto che gli sforzi fatti in alcuni momenti dall'amministrazione per rilevare con modalità sistematiche queste attività, sono rimasti incompiuti.¹⁹ Alcuni aspetti particolarmente positivi di alcuni patti europei possono rinvenirsi proprio nella disponibilità di risorse finanziarie da allocare a questi scopi, che sono poi state monitorate e fatte oggetto sistematico di analisi e di apprezzamento.

Non sarebbe pertanto inopportuno, laddove se ne presentino le circostanze, rafforzare questo aspetto nel soggetto gestore locale (piuttosto che attribuire risorse per il finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali), nel caso che questo sia capace e legittimato a svolgere questo compito.

¹⁹ Alcune prime rilevazioni sistematiche di attività complementari nei patti, anche molto variegate, erano state tentate con il prototipo di *network* dei patti nazionali a cavallo tra 2000 e 2001. Quelle prime rilevazioni avevano in effetti segnalato l'esistenza di un certo numero di attività di servizio.